

UiO : **Det juridiske fakultet**

Tap av norsk statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser

**Om regjeringens forslag til ny § 26b for tap av statsborgerskap (2017)
var i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser i antiterror-
konvensjoner.**

Kandidatnummer: 608

Leveringsfrist: 25.05.2020 kl. 12:00

Antall ord: 16997



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Innledende anmerkninger til oppgaven.....	1
1.2	Foranledningen til lovforslaget	1
1.3	Forskningsspørsmålet og svaret	2
1.4	Hvorfor dette spørsmålet.....	3
2	FOLKERETTSLIG METODE	6
2.1	Wien-konvensjonen om traktatretten	6
2.2	Forholdet mellom folkeretten og statsborgerloven	9
3	INTERNASJONALE FORPLIKTELSER TIL Å BEKJEMPE TERROR	10
3.1	Generelt om forpliktelsene.....	10
3.2	Særlig om <i>aut dedere aut judicare</i>	12
3.3	Formuleringen av <i>aut dedere aut judicare</i> i folkerettslige konvensjoner	14
3.4	Om straffeforfølgning	15
3.5	Juridisk teori.....	17
3.6	Konkrete bestemmelser i relevante antiterror-konvensjoner	18
4	REGJERINGENS FORSLAG OM TAP AV STATSBOGERSKAP AV HENSYN TIL GRUNNLEGGENDE NASJONALE INTERESSER	22
4.1	Opprinnelige lovforslaget	23
4.2	Høringssvar	27
4.3	Lovproposisjonen.....	35
4.4	Innstillingen fra Stortingskomiteen.....	36
4.5	Votering og lovvedtak.....	37
5	OM FORSLAGET VAR I SAMSVAR MED <i>AUT DEDERE AUT JUDICARE</i> PRINSIPPET	38
5.1	Var den foreslåtte § 26b-bestemmelsen være i samsvar <i>aut dedere aut judicare</i> ?.....	38
6	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	46
	LITTERATURLISTE	47

1 Innledning

1.1 Innledende anmerkninger til oppgaven

I det følgende vil jeg kort gi en innledning til temaet og hva som undersøkes. For at leseren lettere skal følge tråden i behandlingen av forskningsspørsmålet, vil jeg fortløpende avklare hva som behandles under hvert kapittel.

1.2 Foranledningen til lovforslaget

Den intensive oppblussingen av konfliktene i Midtøsten har ført til at det har oppstått en rekke sikkerhetsspørsmål i Europa, deriblant Norge. Krigen i Syria og problematikken med fremmedkrigere som reiste fra Europa til Syria for å tilslutte seg IS, førte i 2014 til en enstemmig FN resolusjon.¹ Medlemslandene ble bedt om å iverksette alle nødvendige tiltak for å forhindre utbredelse og forflytting av terror. I Norge resulterte dette blant annet til et lovforslag fra justisdepartementet som inneholdt tilføyelsen av ny §26b statsborgerloven lød:

“Den som har norsk og annet statsborgerskap og har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser, kan tape sitt norske statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Ingen skal tape norsk statsborgerskap etter paragrafen her for handlinger begått før fylte 18 år.

Norsk statsborgerskap kan ikke tapes etter paragrafen her dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket, vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn”²

Til grunn for lovforslaget lå utredningen fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fra mars 2015.³ Lovforslaget ble fremmet av Justis- og beredskapsdepartementet i 2017. Bakgrunnen er den nasjonale handlingsplanen mot radikalisering og voldelig ekstremisme (2014). Lignende lovforslag har vært gjenstand for diskusjon i

¹ UN Security Council Resolution 2170 (2014)

² Prop.146L (2016-2017)

³ NOU 2015:4

flere vestlige land. Storbritannia var tidlig ute med regler om tap av statsborgerskap av hensyn til vitale nasjonale interesser og har gått langt når det gjelder anvendelse av reglene. I den interne utlendingsloven i Storbritannia kan forvaltningen, som er underlagt innenriksministeriet (*Home Secretary*), vedta å frata statsborgerskap. Reglene ble dannet først i 2002, revidert i 2006 og senest i 2014 der det ble åpnet for at man kunne frata folk deres britiske statsborgerskap selv om det i realiteten ville føre til at personer ble statsløse. Forutsetningen var at man med rimelighet kunne legge til grunn at vedkommende kvalifiserer for et annet lands statsborgerskap ved tap av det britiske.⁴ Kravet er skjønnsbasert og det stilles ikke høy terskel for at vilkåret skal anses å være oppfylt.⁵

Av de nordiske landene er det Danmark som har gått lengst. De har tidligere inntatt regler om fratakelse av statsborgerskap ved dom. Reglene var knyttet til straffbare handlinger etter dansk straffelov. I slutten oktober 2019 ble det vedtatt en ny bestemmelse i loven. Tap av hensyn til vitale nasjonale interesser. En generell tapshjemmel som utøves administrativt.⁶ Siden den gang har flere personer blitt fratatt sitt danske statsborgerskap med hjemmel i disse reglene og dette er gjort administrativt av justisministeriet. Det er i loven gitt 4-ukers klagefrist for å klage saken til domstolene. I Danmark har det vært debattert rundt lovligheten av slike vedtak. Argumentene har til dels gått i retning av de menneskerettslige aspektene ved det, slik som også NOU 2015:4 gjorde. Det er ikke foretatt, slik jeg vet, noen konkret vurdering om bestemmelsen oppfyller Danmarks folkerettslige forpliktelser i anti-terror konvensjoner.

Videre i fremstillingen angis forskningsspørsmålet og konkret hva vi ønsker å undersøke her. Det vil også nevnes kort hvorfor akkurat dette spørsmålet er valgt å behandles her og dens aktualitet.

1.3 Forskningsspørsmålet og svaret

⁴ Immigration Act 2014, para. 66

⁵ Ibid. para. 66 (4A) (c): «[...] (c) the Secretary of State has reasonable grounds for believing that the person is able, under the law of a country or territory outside the United Kingdom, to become a national of such a country or territory». Det noteres at Storbritannia ikke er part til Europarådskonvensjonen om statsborgerskap (1997)

⁶ Endringslov om lov om dansk Indfødsret (2019)

I denne oppgaven behandles spørsmål direkte knyttet til Norges internasjonale forpliktelser i anti-terror konvensjoner. Det er særlig plikten til å utlevere eller å straffefølge (*aut dedere aut judicare*) som vil være gjenstand for undersøkelse her. Med dette som utgangspunkt vil forskningsspørsmålet lyde som følgende:

Var regjeringens lovforslag om generell hjemmel for tap av norsk statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser (foreslåtte §26b i statsborgerloven), i samsvar med *aut dedere aut judicare* prinsippet nedfelt i antiterrorkonvensjoner som Norge er bundet av?

Vi skal gjennom en behandling her se at for at den foreslåtte §26b skulle kunne være i samsvar med *aut dedere aut judicare* prinsippet måtte man betinget fratakelsen av statsborgerskap av en strafferettslig saksbehandling og ikke forvaltningsrettslig vedtak. Prinsippet i *aut dedere aut judicare* gjelder for handlinger som omfattes av virkeområdet til den foreslåtte §26b. Prinsippet krever at sakene avgjøres gjennom strafferettslig etterforskning med henblikk på en tiltale av personen eller eventuelt utlevering til en annen konvensjonsstat som kan tiltale vedkommende for begåtte straffbare handlinger. Administrativ utøvelse er dermed ikke i samsvar med *aut dedere aut judicare*.

For at den foreslåtte §26b skulle kunne være i samsvar med *aut dedere aut judicare* prinsippet måtte man betinget fratakelsen av statsborgerskap av en strafferettslig behandling og ikke forvaltningsrettslig vedtak.

1.4 Hvorfor dette spørsmålet

Aktualitet

Behandlingen av lovforslaget i Stortinget⁷ viser at det var bred enighet om at det var viktig å ta standpunkt til dette spørsmålet. Teamet er veldig samfunnsrelevant og noe som stadig har blitt satt på dagsorden. I januar 2020 hentet Norge hjem en kvinne med to barn fra Syria. Kvinnen hadde tilsluttet seg IS. Regjeringen ble splittet i avgjørelsen og FrP med justisministeriet mente at dette var så imot deres grunnleggende politiske standpunkt at de valgte å tre ut av regjeringen.⁸ Med en slik lov som departementet hadde foreslått kunne man i teorien ha fratatt denne kvinnen hennes statsborgerskap som et administrativt vedtak mens hun var nede i Syria.

⁷Innst.173 L (2017-2018)

⁸<https://www.frp.no/aktuelt/2020/01/derfor-går-frp-ut-av-regjering>

Lovforslaget fra 2017 ble støttet av stortingsmedlemmene fra Høyre og FrP. Arbeiderpartiet som største opposisjonspartiet, stilte seg positivt til forslaget forutsatt at departementet kom med et nytt forslag der fratakelsen skjer gjennom domstolsbehandling. Departementet ble å legge frem forslaget på nytt der det foreslås å frata statsborgerskap på samme vilkår bare at det avgjøres av retten Behandlingen av spørsmålet er aktuelt i dag også. Det gjenstår å se om forslaget vil bli fremmet igjen.

I utredningen som ble fremlagt i 2015 ble Norges folkerettslige forpliktelser vist til og vurdert, men der berørte de ikke spørsmålet om Norges forpliktelser konkret når det gjelder konvensjonene om bekjempelse av terror. I utredningen ble det vurdert om hvorvidt lovforslaget er i samsvar med forbudet mot statsløshet i Europarådskonvensjonen om statsborgerskap.⁹ Grunnlovens og de internasjonale konvensjoners krav til menneskerettslige garantier ble grundig redegjort for.

Viktigheten av *aut dedere aut judicare*

Kjernen i denne redegjørelsen vil være noen av de internasjonale antiterror konvensjonene som Norge har signert og er rettslig bundet av. Prinsippet om å utlevere eller å straffeforfølge (*aut dedere aut judicare*) ligger til grunn som en klausul i de fleste folkerettslige konvensjonene som omhandler terror. I folkerettslig teori er prinsippets innhold drøftet. Det er usikkert om hvorvidt man snakker om et internasjonalt sedvanerettslig prinsipp («*customary international law*») eller om en spesialregel som må fortolkes selvstendig når det forekommer i hver enkelt sammenheng.¹⁰ Dette er imidlertid ikke avgjørende for fremstillingen her, for som vi kommer til å se så er prinsippet inntatt i ordlyden i flere av de traktatene som det vil bli vist til.

Aut dedere aut judicare er et viktig prinsipp i reguleringen av statenes lovgivning som gjelder særlig alvorlige kriminelle handlinger. Slike handlinger berører ofte ikke kun de enkelte statene, men samfunnet og menneskeheten som helhet. Prinsippet forekommer med varierende formulering veldig mange steder i folkerettslige konvensjoner. Redegjørelsen her har for det vesentlige belaget seg på arbeidet til The International Law Commission (ILC) med *aut dedere aut judicare* prinsippet. Rapporten¹¹ fra 2014 har særlig gjort rede for innholdet av prinsippet og det er denne jeg kommer til å vise til i oppgaven her.

⁹ Europarådskonvensjonen (1997)

¹⁰ Kittichaisaree, *The Obligation to Extradite or Prosecute* (2018)

¹¹ *The Obligation to Extradite or Prosecute (aut dedere aut judicare)*, Final Report of the ILC (2014)

For å kunne hanskes med den globaliserte terroren er *aut dedere aut judicare* et helt avgjørende juridisk verktøy å se på når man står overfor internasjonal terrorvirksomhet.¹² Terror-relaterte handlinger begås ofte i konspirasjon med andre, gjerne på tvers av landegrenser og fullbyrdes gjennom samarbeid mellom mennesker som kan ha base i et land, men handle i et annet. Dette er ofte tilfelle ved den globaliserte terrorismen i dag. Det er et utbredt problem i Europa. Unge mennesker som fører en «hellig krig», enten innenfor landet grenser, eller ved å reise og delta i krig i utlandet, for eksempel i Syria. Ofte drevet av ekstreme ideologier basert på et forvridt verdensbilde.

Intensjonen med *aut dedere aut judicare* klausulen i terrorkonvensjonene er å unngå, at farlige mennesker som er en trussel for verdenssamfunnet, skal bevege seg fritt uten å stilles til straffeansvar. Nærmere angivelse av dette prinsippet og dets omfang vil redegjøres for i neste kapittel. I proposisjonen¹³ som regjeringen fremla til Stortingskomiteen var det på det tidspunktet ikke blitt diskutert hvorvidt de foreslåtte reglene ville føre til oppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser i antiterror-konvensjoner. Et spørsmål som derimot ble vurdert av justisdepartementet var om hvorvidt en fratakelse av statsborgerskap i seg selv ansees som straff. Der var gjort en tolkning av hva begrepet straff innebærer i den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og Grunnloven. Departementet mente at tap av statsborgerskap ikke ansees som straff og kunne følgelig vedtas administrativt.¹⁴

Et problem som helt klart er relevant og burde muligens utgjøre kjernen av lovforslaget er Norges forpliktelser i antiterror-konvensjoner. Dette er et anerkjent globalt ansvar og Norge kan ikke betraktes som et isolert område når man vurderer regler som berører forpliktelsene i konvensjonene. Det er holdepunkter for dette synet når man ser dette i sammenheng med de konvensjonene Norge har valgt å binde seg til.

Spørsmålet er videre om hvorvidt Norge ville oppfylt sine forpliktelser i de folkerettslige juridisk bindende konvensjonene hvis de vedtok den foreslåtte §26b i statsborgerloven. Etter denne bestemmelsen kan mulige terrorister bli fratatt deres norske statsborgerskap og i neste omgang risikere utvisning fra Norge. Dette vil typisk kunne tenkes med fremmedkrigere som reiser fra Norge til Syria. Dette har vært utbredt siden konflikten i Syria startet og den Islamske Stat (IS) fikk fotfeste i regionen. Vi skal se-

¹²Ibid. para. 65

¹³Prop.146 L (2016-2017)

¹⁴Høringsnotat fra Justisdepartementet (2016), endringer i statsborgerloven. s.5

ner se på at vedtakelsen av lignende regler i Danmark førte til at flere personer ble *de facto* utvist ved at vedtak om fratakelse ble gjort mens de befant seg i utlandet.

Videre i fremstillingen i kapittel 2. angis de grunnleggende folkerettslige perspektiver og vi skal kort stadfeste statsborgerlovens forhold til folkeretten. Den generelle tapsbestemmelsen i foreslåtte §26b ble ikke vedtatt av Stortinget og spørsmålet er, slik jeg har sett ikke blitt behandlet av nasjonale eller internasjonale domstoler foreløpig. Behandlingen her vil derfor for det vesentlige basere seg på konvensjoner og andre internasjonale kilder med kun noen få henvisninger til rettspraksis.

Kapittel 3 omhandler de folkerettslige forpliktelsene som Norge er bundet av og særlig *aut dedere aut judicare* prinsippet som et grunnleggende prinsipp innenfor den folkerettslige strafferettens område.

I kapittel 4 skal vi se på innholdet i den foreslåtte §26b-bestemmelsen og regjeringens arbeid med lovforslaget. Der vil jeg også kommentere fortløpende hvordan bestemmelsen forholder seg til *aut dedere aut judicare*. Til sist vil det i kapittel 5 foretas en konkret drøftelse om hvorvidt forslaget var i samsvar med *aut dedere aut judicare* prinsippet. Avslutningsvis vil det konkluderes i kapittel 6.

2 Folkerettslig metode

2.1 Wien-konvensjonen om traktatretten

Ved tolkning av folkerettslige traktater må man gå ut ifra de tolkningsreglene som er utarbeidet i folkeretten. Metoden ligner langt på vei den norske juridiske metoden. Men det er viktig at man bemerker seg noen særegenheter. Wien-konvensjonen, på engelsk Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT 1969) er en traktat som legger utgangspunktene for tolkning av internasjonale bilaterale og multilaterale konvensjoner. Det er noen grunnleggende tolkningsprinsipper som vi må belyse før vi kan drøfte hvor langt Norges forpliktelser går etter de enkelte traktatene som Norge er bundet av. Det er nødvendig å påpeke at selv om Norge ikke har signert Wien-konvensjonen av 1969 så er det sikker rett at man likevel er bundet av det gjennom den folkerettslige sedvaneretten. Tolkningsreglene i Wien-konvensjonen binder statene til å tolke traktatene i samsvar med de tolkningsprinsippene som traktaten angir.

I god tro prinsippet (good faith) i art. 26 ligger det en forutsetning til grunn om at avtaler skal holdes (*pacta sunt servanda*) og dermed en lojalitetsplikt mellom partene (min utheving):

“Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith”¹⁵

I god tro-regelen ligger det også et krav om at man skal velge det tolkningsresultat som er mest mulig i overensstemmelse med partenes felles intensjoner som lå til grunn ved utarbeidelse av traktaten. Lojalitetsplikten og partenes intensjoner er viktige regler ved tolkning av traktater. Ikke ulikt norsk rett, men i nasjonal forstand er lovene noe som har kommet til gjennom en nasjonal prosess og vedtatt av Stortinget som er et lovgivende organ, mens dette organet har man ikke i formell forstand i folkeretten. Maktfordelingen mellom Stortinget som lovgiver, domstolene som dømmende organ og regjeringen som utøvende organ finnes ikke i den internasjonale retten selv om man også der har domstollignende organer for noen type spørsmål. Konvensjonene er en form for avtaler og derfor blir også partenes intensjoner en viktig del av tolknings-spørsmålet.

Innholdet i god tro prinsippet har blitt tolket av ICJ (Den internasjonale FN-domstolen) i Gabcikovo -Nagymaros¹⁶saken. Der belyses nærmere hva som ligger i kravet om tolkning i god tro (min utheving):

*“Article 26 combines two elements, which are of equal importance. It provides that ‘Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.’ This latter element, in the Courts view, implies that, in this case, it is the purpose of the Treaty, and the intentions of the parties in concluding it, which prevails over its literal application. **The principle of good faith obliges the Parties to apply it in a reasonable way and in such a manner that its purpose can be realized**“*

¹⁷

Det er altså ifølge denne dommen av ICJ slik at god tro-prinsippet har to sider, det ene er at reglene skal tolkes i samsvar med traktatens formål og det andre at partenes intensjoner ved utforming av traktaten skal tillegges avgjørende vekt. Derfor er også traktatens fortale eller bestemmelser som angir dens virkeområde og forteller om partenes intensjoner ofte veldig til hjelp. Det kan videre leses av art. 31 som supplerer i

¹⁵VCLT (1969) art. 26

¹⁶CASE CONCERNING THE GABCIKOVO-NAGYMAROS PROJECT (1997)

PDF: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf>

¹⁷Ibid. para. 142

korte trekk innholdet i god tro prinsippet. Art. 31 er delt i 4 avsnitt og disse til sammen utgjør en generell tolkningsregel kalt “*General rule of interpretation.*”

Det følger av art.31(1) i Wien-konvensjonen at ordlyden skal tolkes i samsvar med dets “*ordinary meaning*” (mine uthevinger):

“*A treaty shall be interpreted in **good faith** in accordance with the **ordinary meaning** to be given to the terms of the treaty **in their context and in the light of its object and purpose.**”¹⁸*

Utgangspunktet er det samme som i norsk rett, at man går ut fra en tolkning av ren språklig forståelse av ordlyden og supplerer deretter med øvrige momenter. Men man kan ofte ikke tolke seg frem kun basert på den språklige betydningen i ordlyden og bør aktivt bruke formålet bak regelen og konteksten regelen har opphav i for å klargjøre innholdet i en regel. Det er det man mener når man snakker om at man skal tolke i samsvar med gjenstand og formål. Det er ikke nødvendigvis unikt for folkeretten, men det antas at vekten av formålstolkning er mer tydelig i folkeretten enn det er i norsk rett. Det kan minne mye om avtaletolkning i norsk rett og forklares av måten traktater formes, nettopp gjennom forhandlinger og avtaler mellom stater.¹⁹

Hva ligger så egentlig i kravet om tolkning med hensyn til gjenstand og formål?

I art. 31 (1) er utgangspunktet gitt og denne skal være veiledende ved tolkningen av meningsinnholdet i en traktat-rettslig regel. I den engelske teksten omtales dette som at en traktat skal tolkes i dens “*context*” og i lys av dens “*object and purpose*”. Det er dermed naturlig å se hen til fortalen og vedlegg (til traktaten), relevante avtaler, avgjørelser og beslutninger som har blitt tatt i forbindelse med slutføringen av traktaten. De nevnte kildene trekkes inn gitt at de har hatt en innvirkning på sluttresultatet og at partene har vært enige om dette. Det er imidlertid viktig å bemerke seg at i folkerettslige traktater kan det ofte forekomme at medlemsstater anfører reservasjoner forbundet til noen deler av traktaten, noe som ikke er uvanlig. Avtalerettslig er dette reservasjoner som setter deler av en traktat ut av spill og ikke gjeldende overfor dem som har inntatt slike reservasjoner.

En ting som muligens ikke er overraskende men like fullt viktig å presisere er at ikke all type dokumenter forut for utarbeidelse av en traktat har like stor vekt ved tolkning.

¹⁸VCLT (1969) art. 31

¹⁹Ruud og Ulfstein, Innføring i folkerett (2011)

Det er dessuten to alternative vilkår i art. 32 “*Supplementary means of interpretation*” som må være oppfylt for at forarbeidene skal kunne vektlegges (mine uthevninger):

«Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:

(a) leaves the meaning ambiguous or obscure; or

(b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.»

Om forarbeidene vil ansees som relevant tolkningsdokument forutsetter at tolkningen etter de generelle reglene i art. 31 fører enten til (a) tvetydig og uklar tolkning eller (b) fører til et resultat som er åpenbart absurd eller urimelig etter art. 32. Suppleringen vil altså avhenge av hvor tydelig ordlyden fremstår og om det fører til så åpenbart urimelig tolkning av reglene at forarbeidene må sees hen til for avklaring. Forarbeidenes betydning er med andre ord relevant når tolkning etter de generelle prinsippene viser seg å føre til klart absurde resultater.

Forarbeidenes vekt vil deretter avhenge mye av hvem partene er. En stat som har tilsluttet seg en ferdigforhandlet traktat har dermed ikke vært i utarbeidelsen og kan dermed ikke sies å ha hatt intensjoner som forarbeidene ofte kan tillegge. Derfor er forarbeidenes vekt i tolkningen tilsvarende begrenset og avhengig av forholdene. Suverenitetsprinsippet og regelen om at man ikke binder seg til noe mer utover det man selv uttrykkelig har samtykket til, står sterkt i folkeretten.

Og det antas at etterarbeidenes vekt er enda mer begrenset enn forarbeidene. Begrunnelsen for dette er hensynet til statenes suverenitet og at en stat kun kan ansees å være bundet av det de selv har gitt uttrykk og vilje for, og ikke annet utover dette. Forarbeidere og etterarbeider er produkt av diskusjoner av flere staters synspunkter der mange kan dissentere på mange spørsmål, man legger derfor til grunn at det er i utgangspunktet kun konvensjonens ordlyd man har bundet seg til og ikke til uttalelser og kommentarer i for -og etterarbeidene.²⁰

2.2 Forholdet mellom folkeretten og statsborgerloven

²⁰Høstmølingen, Internasjonale menneskerettigheter (2012)

Implementeringen av folkerettslige traktater i norsk rett har normalt sett skjedd gjennom det man kaller for dualisme. Ved dualisme legger man til grunn at de norske og de folkerettslige reglene er to sett forskjellige regler og man kan dermed ikke bygge direkte på folkeretten når det ikke er innlemmet i norsk lov. Dette har man løst ved å inkorporere folkeretten i norsk lov, slik som i menneskerettighetsloven av 1999²¹ jf. § 2 der man har henvist til de europeiske menneskerettighetskonvensjonene og gjort traktat-tekstene som en del av norsk lov. De er gitt tydelig forrang jf. § 3 i samme lov. I tillegg fører presumsjonsprinsippet til at Norge vil sørge for å tolke lovene sine i samsvar med folkeretten. Presumsjonen om at den Norge vil sørge for at lovene tolkes i samsvar med og ikke i strid med folkeretten er sikker rett og tuftet på praksis fra domstolene. Selv om Norge ikke har ratifisert Wien-konvensjonen så legges det grunn at ved tolkning av regler som berøres av folkeretten vil man måtte tolke rettsregelen i harmoni med de tolkningsprinsippene som Wien-konvensjonen legger til grunn.

Når det gjelder statsborgerloven er dette spørsmålet løst gjennom en implementeringsteknikk betegnet som sektormonisme. Man har altså ikke valgt å inkorporere de relevante folkerettslige konvensjoner direkte i loven, men har derimot lagt til en generell henvisning. I statsborgerlovens § 3 er det angitt at denne loven gjelder, men kun så langt at det begrenses av avtaler med andre land og folkeretten ellers²². I dette ligger både presumsjonen om at reglene skal tolkes i harmoni med folkeretten ved strid og at man skal forholde seg til folkerettslig sedvane.²³ Det er ikke presisert konkret hvilken folkerettslig begrensning det gjelder. Det bringer oss over på spørsmålet om anti-terror konvensjonene som Norge har bundet seg til og som settes på spissen ved lovforslaget.

3 Internasjonale forpliktelser til å bekjempe terror

3.1 Generelt om forpliktelsene

De folkerettslige forpliktelsene om å bekjempe terror og særlige straffverdige handlinger som er til sterk skade for statenes vitale interesser er basert per dags dato på fragmentariske regels-

²¹Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) 1999

²²Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) 2006

²³Ot.prp. nr. 41 (2004-2005)

ett. Grunnen til det er at det foreløpig ikke finnes et dokument hvor alle slike reguleringer er samlet. I det følgende vil det bli vist til Norges forpliktelser som gjelder bekjempelse av terror i forskjellige konvensjoner og overenskomst. Et utgangspunkt er en rekke FN-resolusjoner om bekjempelse av terror fra 2001.²⁴ Der oppfordres alle medlemsstatene, deriblant Norge, til å kriminalisere visse terror-relaterte handlinger som alvorlige straffbare handlinger i sine respektive nasjonale lovgivninger.

Dette var på en tid der mange nasjonale lovgivninger fortsatt manglet uttømmende regulering av terrorhandlinger. Terror, slik vi kjenner den i dag hadde for alvor truffet Midtøsten og den vestlige verden. Bakgrunnen for 2001 resolusjonen var nettopp denne trenden. Det er særlig angrepet på New York Twin Towers i 2001 som gjorde at USA og resten av verden rettet for alvor søkelyset mot bekjempelse av den typen terrorisme.

Det påhviler statene en generell plikt til å straffeforfølge personer som begår eller forsøker å begå slike handlinger. Videre er det en håndfull FN-resolusjoner som pålegger statene å overholde menneskerettigheter ved utforming av regler om bekjempelse av terror og andre beslektede handlinger. Som tidligere påpekt vil spørsmålet om menneskerettigheter ikke behandles her da dette faller utenfor denne oppgavens ramme. Det menneskerettslige aspektet ved lovforslaget er også utførlig behandlet i forarbeidene til de foreslåtte endringene i statsborgerloven.

Det er i dag i straffeloven av 2005²⁵ inntatt bestemmer som har gjort terror-handlinger straffbare etter norsk lov og det er også disse bestemmelsene som har vært gjenstand for reguleringen av tap av statsborgerskap som foreslått i ny §26a i statsborgerloven. §26a ble vedtatt 2018 og tredd i kraft 2019. Når det gjelder særskilte traktater som Norge har signert og ratifisert er det en håndfull som er aktuelle. Men for denne oppgavens formål skal vi særlig undersøke prinsippet om *aut dedere aut judicare* i konvensjoner som omhandler terror og vil følge- lig forholde oss til noen få. FNs terrorbombingskonvensjon, på engelsk International Convention for The Suppression of Terrorist Bombings (1997)²⁶ og terrorfinansieringskonvensjon, på engelsk International Convention for The Suppression of The Financing of Terrorism (1999)²⁷ er to konvensjoner som Norge har ratifisert og som omhandler internasjonal be-

²⁴UN Security Council 2001

<https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-adopted-security-council-2001>

²⁵Straffeloven av 2005, kapittel 16,17 og 18.

²⁶FN-konvensjon mot terrorbombing (1997)

²⁷FN-konvensjon mot terrorfinansiering (1999)

kjempelse av terror. Vi ser nærmere på innholdet av disse senere. Jeg kommer til å ta utgangspunkt i den norske oversettelsen av konvensjonene der dette lar seg gjøre.

3.2 Særlig om *aut dedere aut judicare*

Aut dedere aut judicare går ut på at enhver stat enten de er bundet av dette prinsippet som anvist i bestemte traktater eller som et utslag av folkerettslig sedvanerett må sørge for at personer som har gjort seg skyldig i en alvorlig straffbar handling, uavhengig av personens nasjonalitet og hvor handlingen har skjedd, skal straffeforfølges for sine handlinger. Hvis ikke så må de sørge for å utlevere denne personen til en annen stat som gjør krav på det og kan sørge for å straffeforfølge personen. Dette er tolkningen av prinsippet med egne ord. Vi kommer til å se at prinsippet formuleres og kommer til syne på forskjellige måter. I konvensjonstekstene på engelsk refereres det ofte som «The Obligation to Extradite or Prosecute».

Den logiske begrunnelsen for prinsippet antas å være å utelukke at kriminelle oppholder seg på steder der det mangler jurisdiksjon og vilje til å stille disse til ansvar. Dette kan tolkes ut fra formålet i de traktatene prinsippet forekommer i. For eksempel i kommentarer til Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind (1996). For art. 9 som omhandler *aut dedere aut judicare* prinsippet er det kommentert følgende (mine uthevinger):

*“[...]The fundamental purpose of this principle is to ensure that individuals who are responsible for particularly serious crimes are brought to justice by providing for the effective prosecution and punishment of such individuals by a competent jurisdiction”*²⁸

For at statene skal være forpliktet etter prinsippet må det normalt sett være en sammenheng mellom handlingen og det landet som ønsker å stille personen til ansvar i sitt rettsapparat.²⁹ Det er derfor et minstekrav at den staten som krever utlevering eller ønsker å stille en person til ansvar for brudd på handlinger, som er angitt i de relevante konvensjonene om terror, har en tilknytning til saken.

Historisk har *aut dedere aut judicare* vært omdiskutert i teorien. Tidligere har motstanden vært stor, og flere store teoretikere har ansett dette som et så inngripende tiltak som ikke bør regnes som et universelt prinsipp. Ikke minst har de ment at samfunnskontrakten er kun en

²⁸Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind with commentaries (1996). Se “Article 9. Obligation to extradite or prosecute” avsnitt (2)

²⁹Kittichaisaree, (2018)

kontrakt mellom staten og borger av den staten. Det har blitt hevdet at denne opphører med dennes betingelser når personen forlater dette området. Tankegangen har riktignok base i tidlig opplysningstiden og er dermed av en periode som ikke tar høyde for samfunnets globaliserte tilstand i dag med de relativt omfattende internasjonale kodifiseringer av konvensjoner.

Man kan legge til grunn at prinsippet ansees i dag som et folkerettslig prinsipp med opphav i sedvane som pålegger alle land en plikt til å stille kriminelle mennesker til ansvar for deres handlinger. Dette uavhengig av deres nasjonalitet. Hensikten er at kriminelle ikke unndrar seg straff ved å flytte til andre stater eller områder. Det er et overordnet ansvar alle stater har til å ivareta fred og sikkerhet i verdenssamfunnet som helhet. Dette kan man best oppnå ved å samkjøre lovgivningen slik at kriminelle personer blir stilt til ansvar uavhengig av hvor de reiser til. For straffeforfølgning av handlinger som er begått av en person som ikke er borger av det landet som ønsker å utøve domsmyndighet er det et krav om "nexus" (tilknytning) til saken for at staten skal kunne kreve å få dømt personen i sitt nasjonale rettsapparat.³⁰ Dette kravet er som regel oppfylt når handlingen er begått i dette landet. Tilsvarende gjelder for landet som krever utlevert personen til seg. Det er tilstrekkelig at enten handlingen er begått på deres territorium eller at personen det er snakk om er borger av dette landet.

I sluttrapporten til folkerettskommisjonen fra 2014³¹ som blant annet hadde fått mandat til å utrede rekkevidden av *aut dedere aut judicare prinsippet* har det vært flere konkluderende uttalelser som kan belyse nærmere prinsippets rekkevidde som et sedvanerettslig prinsipp. Folkerettskommisjonen er et av FNs hovedorgan som har som oppgave å kodifisere folkeretten og hadde stor rolle ved arbeidet om opprettelsen av den internasjonale straffedomstolen (ICC).

Angående plikten til å straffeforfølge personer som har begått alvorlige kriminelle handlinger og formålet med prinsippet sies rapporten følgende:

*"The view that the obligation to extradite or prosecute plays a crucial role in the fight against impunity is widely shared by States; the obligation applies in respect of a wide range of crimes of serious concern to the international community and has been included in all sectoral conventions against international terrorism concluded since 1970"*³²

³⁰Kittichaisaree (2018)

³¹ILC report. se fotnote 11. PDF: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/reports/7_6_2014.pdf

³²Ibid. avsnitt 1

Rapporten nevner art. 9 i Draft Code of Crimes Against Peace and Security of Mankind. Rapporten nevner at prinsippet, slik det kommer frem i den konvensjonen, er ment for de spesifikke forbrytelsene og at man ikke nødvendigvis kan slutte til å si at det er utslag av et sedvanerettslig prinsipp som gjelder generelt.³³ Presiseringen kan forstås slik at man ikke kan slutte fra at noe er en konvensjonsbestemmelse til at det er en folkerettslig sedvane, noe som er en selvfølge. I rapporten fremheves det at landene har uttrykt et ønske om å samarbeide på tvers for å kunne bekjempe internasjonal kriminalitet og unngå at kriminelle går straffri. Det er altså en generell konsensus blant landene til den nevnte konvensjonen om at det ønskes å sette søkelys på problematikken.

Videre nevnes opphavet av dette prinsippet i Genèvekonvensjonene og tilleggsprotokollene som omhandler krigens folkerett.³⁴ I disse konvensjonene har statene blitt enige om at et slikt prinsipp skal være lovfestet og gjelde alle land når det er snakk om visse svært alvorlige straffbare handlinger. Konvensjonene her gjelder også i angitte tilfelle og kan ikke ansees juridisk bindende for land som ikke har ratifisert disse. I praksis er det veldig vanskelig å oppfylle kravene i konvensjonen, særlig tatt i betraktning at man snakker om å straffe handlinger utført i krigssituasjon. Det er naturligvis knyttet mange åpenbare utfordringer til dette. Per dags dato har man den internasjonale straffedomstolen (ICC) og den internasjonale domstolen (ICJ) som er FNs internasjonale domstoler som kan dømme i slike tilfeller. Imidlertid er deres rekkevidde ikke lenger enn for de stater som slutter seg til Roma-vedtektene.³⁵ For den internasjonale domstolen (ICJ) er deres rolle først og fremst å dømme i forholdet mellom stater, typisk for regler om når man kan gå i krig.

3.3 Formuleringen av *aut dedere aut judicare* i folkerettslige konvensjoner

“*The Hague-formula*” er en beskrivelse av de mest vanlige formuleringene av prinsippet om *aut dedere aut judicare* som kommer til bruk i de fleste av FNs konvensjonene. Navnet stammer fra tolkningen retten gjorde i *Senegal vs Belgium*-saken hvor de tolket *aut dedere aut judicare* prinsippet i artikkel 7 i torturkonvensjonen (UNCAT) fra 1984³⁶ og konvensjonen

³³Ibid. f) “The customary international law status of the obligation to extradite or prosecute” avsnitt. 49-51

³⁴Ibid. a) “Typology of provisions in multilateral instruments” avsnitt 9. Se note 473 om arbeidsgruppens tolkning av “hand over”. Prinsippet kommer frem i artiklene. 49, 50, 129 og 146 i henholdsvis første, andre, tredje og det fjerde Genèvekonvensjonene om krigens folkerett.

³⁵Rome statute of the International Criminal Court (1998)

³⁶Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer, omtalt som The Hague Convention 1970, derav betegnelsen “*The Hague-formula*”.

De forskjellige konvensjonene som har bestemmelser om prinsippet å utlevere eller å straffeforfølge har nesten identisk oppbygging. Likheten ligger i måten konvensjonen angir prinsippet. Dette gjelder også for terrorbombingskonvensjonen og terrorfinansieringskonvensjonen. Alle medlemsland til konvensjonene er forpliktet til å kriminalisere angitte straffbare handlinger i deres nasjonale lovgivning. Plikten til å utlevere eller å straffe er inntatt i en bestemmelse. Prinsippet er antatt å være den samme, selv om formuleringene kan variere fra konvensjon til konvensjon.

For de nevnte konvensjonene er de identisk formulert. Innenfor denne fremgangsmåten skiller man også mellom to kategorier. Konvensjoner som oppstiller et krav om utlevering og senere straffeforfølgning som en konsekvens hvis utlevering ikke kreves av noen. I den andre kategorien er det en ubetinget plikt til straffeforfølgning med utlevering som et alternativt valg. Staten står fritt til å vurdere dersom et slikt krav fremstilles av et annet land. Uavhengig av hvilken “kategori” vi snakker om og hvilken “*formula*” en konvensjon bruker omfatter regelen pliktene til å utlevere eller å straffe. Formålet i begge tilfeller er at personen stilles til ansvar og ikke unndrar seg straff, hvilket alternativ som brukes er av sekundær relevans. Som vi skal se skal prinsippet føre til straffeforfølgning uansett om det snakker om utlevering eller ikke.

3.4 Om straffeforfølgning

Plikten til å straffeforfølge er innforstått slik at det er et krav om at myndighetene sørger for å etterforske og behandle saken, det er ikke et krav om at man tiltaler personen men at man setter i gang den formelle prosessen hos påtalemyndighetene og politiet og sørger for at personen får denne saken behandlet og avgjort av kompetente organer, her domstolene, hvis det ender med en tiltale.³⁷ Dette er presisert i ILC rapporten i kommentarer med henvisning til en avgjø-

³⁷ Final Report ILC (2014) avsnitt. 21: “*Obligation to prosecute. According to the Court in the case concerning Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), the obligation to prosecute consists of certain elements. The obligation to prosecute is actually an obligation to submit the case to the prosecuting authorities; it does not involve an obligation to initiate a prosecution. Indeed, in light of the evidence, fulfilment of the obligation may or may not result in the institution of proceedings. The competent authorities decide whether to initiate proceedings, in the same manner as they would for any alleged offence of a serious nature under the law of the State concerned.*”

relse fra en ankeinstans i Nederland.³⁸ Straffeløppliktningen er relevant å undersøke i forbindelse med den foreslåtte §26b-bestemmelsen. §2 b legger opp til en administrativ fratagelse av statsborgerskap fra mennesker som angivelig er farlige terrorister. Straffeløppliktningen krever som et utgangspunkt at slike saker behandles gjennom strafferettslige prosesser.

I saken fra Nederland sa ankeinstansen at det var riktig vurdert av påtalemyndigheten å ikke ta ut tiltale med den begrunnelse om at det forelå (diplomatisk) immunitet som gjorde at det ikke kunne tas ut tiltale mot den chilenske presidenten. Det var heller ikke noen bilaterale avtaler mellom landene som gjorde det mulig å få utlevert de nødvendige opplysningene og bevismaterialene for å kunne behandle saken. Domstolene i Nederland har i den saken vurdert det slik at *aut dedere aut judicare* klausulen i FNs torturkonvensjon artikkel 7 ikke er absolutt, eller med andre ord at den ikke kan ansees å være brutt når det er grunner som tilsier at man skal avstå fra å tiltale. Domstolene i Nederland har altså begrenset klausulens rettslige rekkevidde ved å vise til diplomatisk immunitet som beskytter et utenlandsk statsoverhode. Det er begrunnet med manglende tilknytning til saken ved å vise til at det er i Chile det er mest nærliggende å behandle saken hvor bevisene finnes og politiet har mulighet til å etterforske saken. Dessuten hadde handlingene ikke blitt begått i Nederland.

Det fremgår også av ILC rapporten at det ikke er mulig å anse plikten til å utlevere oppfylt ved å bruke andre måter for eksklusjon, for eksempel ved å deportere eller å utvise noen til et annet land. Utlevering må skje på basis av en utleveringsbegjæring fra en stat, og skal følge de formelle kravene som stilles. Hensikten antas å være at man skal utelukke muligheten for at stater omgår reglene ved å bruke andre utvisningsmuligheter. Det er heller ikke mulig å utlevere noen til et land som ikke har det rettslige rammeverket eller viljen og plikten til å straffefølge den antatte gjerningsmannen for de handlingene vedkommende har begått.³⁹

³⁸ Ibid. avsnitt 21 fotnote 469: “*Cf. also Chili Komitee Nederland v. Pinochet, Court of Appeal of Amsterdam, 4 Jan. 1995 Netherlands Yearbook of International Law, vol. 28 (1997), pp. 363–365, in which the Court of Appeal held that the Dutch Public Prosecutor did not err in refusing to prosecute former Chilean President Pinochet while visiting Amsterdam because Pinochet might be entitled to immunity from prosecution and any necessary evidence to substantiate his prosecution would be in Chile with which the Netherlands had no cooperative arrangements regarding criminal proceedings...*”

³⁹Torturkonvensjonen art. 3:

“1. No State Party shall expel, return (“refouler”) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.

2. For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.”

Begrensningene er viktige og i samsvar med det overordnede målet om å utelukke muligheten for at kriminelle unndrar seg straffansvar. Det er dermed stengt for muligheten til å utlevere til et land som ikke er part i konvensjonen det er snakk om og som ikke bundet av *aut dedere aut judicare* prinsippet.

Dette kan bli en aktuell problemstilling ifm. den foreslåtte §26b. I innledningen omtalte vi saken om den norske IS-kvinnen som regjeringen valgte å hente hjem fra Syria i januar 2020. Beslutningen synes å gjenspeile den plikten Norge har til å sørge for å straffeforfølge sine borgere som har gjort seg skyldig i terrorvirksomhet i utlandet. Den nevnte kvinnen ble stilt til varetektsfengsling ved ankomst til Norge og vil sannsynligvis tiltales for sin tilslutning til IS i Syria. Denne fremgangsmåten virker å være i samsvar med antiterror-konvensjonene. På denne måten vil Norge kunne sine oppfylle forpliktelser i medhold av *aut dedere aut judicare* og samtidig forebygge og minimere den skade IS-kvinnen potensielt kunne ha utgjort mot Norges interesser enn om hun var utenfor Norges grenser og rekkevidde for overvåkning.

Et scenario som kunne ha oppstått dersom den foreslåtte §26b hadde blitt vedtatt er at det i praksis ville ført til at denne IS-kvinnen kunne blitt fratatt sitt statsborgerskap mens hun oppholdt seg i utlandet uten reell behandling av saken. Hun ville dermed mistet sitt norske statsborgerskap og Norges forpliktelser overfor henne og hennes rettigheter som en norsk borger ville opphørt. I dette tilfellet kunne hun ha endt opp med å bli værende i Syria, i et område uten fungerende rettsvesen der regimet har verken mulighet, ressurser eller vilje til å straffeforfølge.

3.5 Juridisk teori

Prinsippetts rettslige rekkevidde og innhold er til en viss grad fortsatt et omdiskutert spørsmål. Diskusjonene i den juridiske litteraturen har vært mange og har svirret ofte rundt flere problemstillinger. Det har blant annet vært diskutert om hvorvidt regelen er å ansees å utgjøre folkerettslige sedvanerett. Videre har det blitt spurt om man snakker om et prinsipp med to alternativer. Om man kan velge mellom et av alternativene eller om man har å gjøre med et prinsipp som enten pålegger å utlevere eller å straffe. Normalt har man vurdert det slik at det er først og fremst en ubetinget plikt til å straffe med mindre et annet land krever utlevering. Utlevering kan kun komme på tale når et annet land frivillig fremsetter et slikt krav.. Et annet variant som har vært omtalt som det tredje alternative valget er om man kan/skal legge til rette for at personen dømmes av en internasjonal straffedomstol.

Det er gjort omfattende arbeid på dette feltet uten at det har kommet konkrete anbefalinger da arbeidet har blitt delvis lammet av at noen stater har dissentert på vesentlige punkter. For

Norges del (og resten av nordiske land) er det relevant å trekke frem uttalelsene under diskusjonene for Working Group prosjektet til ILC som endte med den nevnte rapporten fra 2014.⁴⁰ Norge hadde uttrykt på vegne av alle nordiske land (Finland, Sverige, Danmark og Island) at det var et ønske om å utrede om hvorvidt prinsippet ansees å være utslag av folkerettslige sedvane når det gjelder særlig alvorlige straffbare handlinger mot menneskeheten og hvor langt den strekker seg. De nordiske landene hadde ifølge notatet fra debatten gitt uttrykk for at det sannsynligvis forelå holdepunkter for å anse prinsippet som en folkerettslig sedvane.⁴¹

Debatten og resultatet er ikke nødvendigvis avgjørende i vårt tilfelle. For Norges del har vi ratifisert konvensjoner som uttrykkelig har lovfestet dette prinsippet i ordlyden. Juridisk teori på emnet enes om at regelen i høyeste grad er en folkerettslig forpliktelse, særlig når den er eksplisitt er inntatt i konvensjoner. Det er utgangspunktet om at det er en ubetinget plikt til å straffeforfølge som fremheves her.

Om prinsippet er en folkerettslig sedvane-regel er sekundært. Det er først og fremst konkrete konvensjoner som kan gjøre at den foreslåtte §26b vil stå i kontrast til prinsippet om *aut dedere aut judicare*. Tap av statsborgerskap er foreslått å vedtas administrativ som reaksjon eller sikkerhetstiltak overfor personer som kan begå alvorlige kriminelle handlinger. Straffeforfølgingsplikten krever at man straffeforfølger personer som har begått eller antas å ha begått handlinger av slik karakter. Administrativt vedtak fra forvaltningen faller ikke under straff i strafferettslige forstand og i forarbeidene er det også uttrykkelig nevnt at reaksjonen foretas og er ment som en administrativ reaksjon.

3.6 Konkrete bestemmelser i relevante antiterror-konvensjoner

Plikten til å utlevere eller å straffeforfølge, uavhengig av formulering og i alle dens varianter, forekommer i utallige konvensjoner og multilaterale overenskomster som Norge er bundet av.

For behandlingen her skal vi se særlig på konvensjonen om bekjempelse av terroristbombing (terrorbombingskonvensjonen)⁴² og konvensjonen om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen).⁴³ Jeg har valgt ut de to konvensjonene da disse fastsetter landenes plikter i bekjempelse av terror. Terrorvirksomhet var også gjenstand for regu-

⁴⁰Final Report, ILC (2014).

⁴¹UN Doc A/C.6/66/SR. 26 §11.

⁴²FN-konvensjon om terroristbombing (1997)

⁴³FN-konvensjon om terrorfinansiering (1999)

lering i den foreslåtte §26b-bestemmelsen jf. departementets uttalelser i forarbeidene sammenholdt med det overordnede i handlingsplanen fra 2014.

Aut dedere aut judicare eller plikten til å enten utlevere eller å straffeforfølge, som redegjort for tidligere, er et folkerettslig prinsipp her konkret forankret i de to nevnte konvensjonene. I terrorbombingkonvensjonen av 1997 er dette stadfestet i art. 7 nr 2 og i terrorfinansieringskonvensjonen av 1999 i art. 9 nr. 2, ordlyden er identisk:

«Upon being satisfied that the circumstances so warrant, the State Party in whose territory the offender or alleged offender is present shall take the appropriate measures under its domestic law so as to ensure that person's presence for the purpose of prosecution or extradition»

Ordlyden i de norske konvensjonstekstene om *aut dedere aut judicare* i art. 7 nr 2 i terrorbombingkonvensjonen og art. 9 nr 2 i terrorfinansieringskonvensjonen er også identiske (mine uthevninger):

*“Etter å ha forsikret seg om at forholdene tilsier det, skal den part på **hvis territorium gjerningsmannen eller den antatte gjerningsmannen befinner seg**, treffe hensiktsmessige tiltak i henhold til sin interne lovgivning for å sikre vedkommendes tilstedeværelse med henblikk på **straffeforfølgning eller utlevering.**”*

I andre folkerettslige konvensjoner kan ordene som brukes for å beskrive prinsippet om *aut dedere aut judicare* variere. Innholdet er, som redegjort tidligere i behandlingen her, den samme og utspringer fra det opprinnelige *aut dedere aut judicare* som vi stadfestet.

Etter disse konvensjonene er det altså en plikt for alle stater som er bundet av konvensjonen å iverksette nødvendige tiltak for å sørge at en person som har begått straffbare handlinger som bryter med konvensjonen, skal etterforskes med *“henblikk på straffeforfølgning eller utlevering.”* Med andre ord, dersom myndighetene sitter på opplysninger som tilsier at personen har begått eller har planer om å begå handlinger som er straffbare etter konvensjonen, så har myndighetene plikt til å sørge for at saken etterforskes med den hensikt at det tas ut tiltale når det er grunnlag for det.

Utlevering er betinget av en begjæring fra et annet land og er kun et alternativ her. Når utlevering ikke skjer, uavhengig av årsak, inntreer plikten til å straffeforfølge jf. art. 8 nr 1 i terrorbombingkonvensjonen og art. 10 nr 1 i terrorfinansieringskonvensjonen (mine uthevninger, deler av ordlyden tatt ut):

“Den part på hvis territorium den antatte gjerningsmannen befinner seg skal, [...]dersom den ikke utleverer vedkommende, uten unntak og uansett[...], være forpliktet til uten unødig opphold å forelegge saken for sine kompetente myndigheter med sikte på straffeforfølgning [...]”

Dette viser også forholdet mellom alternativene utlevering og straffeforfølgning i de to nevnte konvensjonene. Regelsettet er bygget opp på en slik måte at det tilsynelatende fremstår som to alternativer, men i realiteten ligger plikten til straffeforfølgning alltid fast til grunn, og en eventuell fritakelse fra dette kan kun komme på tale når en rettmessig utlevering kommer i stand. Dersom og når utlevering ikke kommer på tale, vil man ubetinget måtte falle tilbake på plikten til straffeforfølgning.

FN konvensjonen om organisert kriminalitet

FN-konvensjonen «*Convention against Transnational Organized Crimes*» (UNTOC)⁴⁴ kan også trekkes frem som relevant for fremstillingen her. Dette er en konvensjon Norge har signert og er forpliktet til. I fortalen til denne konvensjonen nevnes blant annet utfordringer med terror og globaliseringen som gjør det nødvendig for landene og samarbeid for å forebygge og straffe organisert kriminalitet. Formålet er å unngå at kriminelle går fri ved å passere grenser og befinne seg i såkalte “*safe heavens*”, områder der de ikke kan eller ønskes å straffes for sine handlinger.⁴⁵

Også her finner vi igjen *aut dedere aut judicare* prinsippet knyttet til visse straffbare handlinger. For relevans her kan fremheves handlingene som er angitt i art. 5.⁴⁶ Art. 5 angir de straffbare handlingene som omhandler deltakelse i organisert kriminalitet. Det er overførbart til deltakelse i internasjonal terror og har dermed en side til de handlingene som §26b var ment å ramme.

⁴⁴UN Convention against Transnational Organized Crime (2000).

⁴⁵Ibid. fortalen: «*Determined to deny safe havens to those who engage in transnational organized crime by prosecuting their crimes wherever they occur and by cooperating at the international level,*»

⁴⁶«*Article 5 Criminalization of participation in an organized criminal group*

1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally: [...]

(ii) Conduct by a person who, with knowledge of either the aim and general criminal activity of an organized criminal group or its intention to commit the crimes in question, takes an active part in:

*a. Criminal activities of the organized **criminal group**; [...]*»

Art. 3 nr 1 sier følgende (min utheving): “*This Convention shall apply, except as otherwise stated herein, to the prevention, investigation and **prosecution** of...*”

Også henvises det deretter til blant annet § 5. Altså angis plikten til å straffeforfølge handlinger som beskrevet i art. 5 allerede under lovens virkeområde. Videre angir art.16 (10):

«*A State Party in whose territory an alleged offender is found, if it does not extradite such person in respect of an offence to which this article applies solely on the ground that he or she is one of its nationals, shall, at the request of the State Party seeking extradition, be obliged to submit the case without undue delay to its competent authorities for the purpose of prosecution[...]*»

Altså dersom en antatt gjerningsmann som har brudd straffebestemmelsene i konvensjonen, befinner seg i territoriet til et land som er bundet av konvensjonen, og dette landet ikke velger å utlevere personen til et land som har krevd personen utlevert til seg, så plikter dette landet å legge til rette for at personen blir straffeforfulgt i deres interne rett. Det peker i samme retning som vi har sett tidligere. Det er en plikt til å fremlegge saken for behandling hos relevante strafferettslige organer.

Utlevering etter UNTOC

The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) er en FN organ som jobber med implementeringen av UNTOC-konvensjonen. UNODC jobber med å gjøre arbeidet på tvers av landene bedre i forebygging og bekjempelse av organisert kriminalitet. Ved opprettelsen av konvensjonen fikk UNODC til oppgave å utarbeide en håndbok som skulle forklare nærmere om innholdet i konvensjonen. I manualen⁴⁷ på side 50 avsnitt 109 uttaler de at *aut dedere aut judicare* prinsippet må sees hen til når man har å gjøre med en person som ikke kan utleveres:

«*The principle of aut dedere aut judicare (extradite or prosecute) is a principle that should be explored in cases in which a national cannot be extradited. The Convention recognizes this principle in article 16, paragraph 10; however, that paragraph does not go so far as to compel a State to prosecute. Instead, it compels the requested State that refuses extradition, when requested by the State seeking extradition, to “submit the case without undue delay to its competent authorities for the purpose of prosecution”. The difficulty of successfully mounting a prosecution in these types of cases is of course compounded by the fact that the crime was not perpetrated in the State where the suspect now resides. Differences in legal traditions and systems between where the investigation was conducted and where the case is to be tried can*

⁴⁷Mutual Legal Assistance and Extradition (2012)

further compound the problem. This is particularly the case if there is a question as to whether the requested State has the jurisdiction to prosecute the case domestically[...]»

Stater med et ikke fungerende rettsapparat eller der man frykter at personen vil utsettes for umenneskelig behandling vil man ikke kunne utlevere til. Det er typisk land under konflikt, der store deler av rettsapparatet er lammet av krig og det er pågående maktkamper mellom stat og utbryter grupper. I manualen sies det videre at art. 16 ikke pålegger staten å straffefølge en person ubetinget, for handlinger som er begått et annet sted, dersom det av forskjellige årsaker ikke er praktisk mulig for vertstaten å behandle saken. Overført til vår sak blir det et spørsmål om utlevering i det hele tatt vil være aktuelt når det er en kjensgjerning at personer som omfattes av terrorvirksomhet kommer fra land som beskrevet her.

Nå som innholdet av *aut dedere aut judicare* i de relevante konvensjonsbestemmelsene er angitt skal vi se nærmere på innholdet av §26b-bestemmelsen i kapittel 4. I kapittel 5 vil vi deretter foreta en konkret analyse av *aut dedere aut judicare* satt opp mot regjeringens forslag til §26b i statsborgerloven og avslutningsvis oppsummere og konkludere i kapittel 6.

4 Regjeringens forslag om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser

Regjeringens arbeid med lovforslaget har, som forklart i innledningen, sin bakgrunn fra regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme fra 2014. På den tiden ønsket regjeringen å styrke arbeidet med å forebygge og motvirke radikaliserings og voldelige ekstremismen som utarte i samfunnet. I fortalen til handlingsplanen nevnes den grusomme handlingen 22. juli 2011 som et eksempel på høyre-ekstrem radikaliserings som et problem som skulle bekjempes.

Den nevner også Al-Qaida inspirert terrorisme og problemet med at unge radikalisererte menn med muslimsk bakgrunn rekrutteres til slike organisasjoner. Et av tiltakene som senere ble fremmet for å motvirke og forebygge dette var lovforslaget som er gjenstand for denne oppgaven. I det følgende vil det vises særlig til departementets syn om forslaget til §26b-bestemmelsen.

Med foreslåtte §26b ville myndighetene kunne frata statsborgerskap administrativt. Den generelle tapshjemmelen krevde ikke at man hadde begått straffbare handlinger. Vilkaene var at man hadde "*utvist atferd sterkt til skade for Norges vitale interesser*".

Ved slik “*utvist atferd*” ville man kunne risikere å bli fratatt statsborgerskapet av hensyn til “grunnleggende nasjonale interesser”.

Av høringsnotatet og proposisjonen fremgår det at regjeringen anså noen personer så farlige for samfunnet at de kunne utgjøre en fare for Norge grunnleggende nasjonale interesser. Det skulle være snakk om handlinger (“fremferd” jf. ordlyden) sterkt til skade for landets vitale interesser. Hva som ligger i dette er ikke helt klart, men vi skal se nærmere på forarbeidene for å belyse departementets syn på dette. Det blir også vist kort til de forskjellige institusjoners syn på forslaget.

Det som ble gjenstand for diskusjonen i høringsrundene og i komitebehandlingen er at tap av statsborgerskap skulle skje ved et forvaltningsrettslig vedtak. Dette skulle jus-
tisdepartementet mest sannsynlig behandle eller eventuelt gi oppgaven til utlendings-
myndighetene. Man skulle gjøre dette basert på “fremferd” som ikke nødvendigvis hadde foregått ennå, men kunne skje i fremtiden. Det var ikke krav om en begått handling. Forslagets administrative side er av interesse for oppgavens videre behandling.

4.1 Opprinnelige lovforslaget

Departementet foreslo å innføre en ny §26b. Første ledd lyder (mine uthevinger):

*«Den som har norske og annet statsborgerskap og har **utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser** kan tape sitt norske statsborgerskap av hensyn til **grunnleggende nasjonale interesser**»⁴⁸*

Departementet beskrev bestemmelsen som en generell hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Ifølge departementet var det behov for en slik regel fordi man anså det som nødvendig som ledd i forebygging og

⁴⁸Høringsnotat av JBD (2016). Forslag til endringer i statsborgerloven mv. Punkt 8.

avverging av terror. Man kunne dermed frata potensielle terrorister deres statsborgerskap uten at de var dømt for en straffbar terror-handling slik som det i dag kreves i den gjeldende §26a i statsborgerloven som altså ble vedtatt og har nå tredd i kraft.

Som hjemmel for en slik generell regel viser departementet til folkerettslige kilder. Særlig Europarådskonvensjonen om statsborgerskap⁴⁹ og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet⁵⁰ ble brukt som argumenter for dette synet.

Departementet viser til artikkel 7 nr. 1 di Europarådskonvensjonen om statsborgerskap. Utgangspunktet er at ingen skal gjøres statsløse eller tape sitt statsborgerskap, med unntak. Unntaket finnes i art. 7 der det åpnes for at en stat kan likevel frata noen deres statsborgerskap dersom de har gjort seg skyldig i “*conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State*”.⁵¹

Ut fra ordlyden er det åpenbare likheter med den foreslåtte §26b-bestemmelsen.

Regelen er en unntaksbestemmelse om hovedregelen om at ingen kan gjøres statsløse og at alle har rett til statsborgerskap jf. artikkel 4 i konvensjonen. Overskriften til artikkel 7 angir at bestemmelsen handler om tap av statsborgerskap i kraft av loven “*ex lege*” eller på initiativ fra myndighetene. Det er særlig denne bestemmelsen som departementet har brukt som argument for at en slik hjemmel er i overensstemmelse med folkeretten og ikke bryter med forbudet mot å frata noen deres statsborgerskap. Bestemmelsen skal tolkes strengt og det er høy terskel for å se den oppfylt. Jeg skal gå gjennom departementets vurderinger og fortløpende komme med egne refleksjoner der dette er hensiktsmessig.

Om “utvist atferd”

Departementet har lagt til grunn at “*conduct*” tilsvarer “*utvist fremferd*” slik de har tolket det. “*Seriously prejudicial*” tilsvarer “*sterkt til skade*” og “*vital interests of the State party*” tilsvarer “*Norges vitale interesser*”.⁵²

⁴⁹Europarådskonvensjonen (1997)

⁵⁰FN konvensjon om statsløshet (1961)

⁵¹“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:

[...] d *conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party;*”

⁵² §26b vs. Art. 7 1. d) i Europarådskonvensjonen

Departementet har tolket artikkel 7 slik at det der ikke er noen krav om at vedkommende er dømt, men at det ifølge konvensjonen kun er et krav om “conduct” eller utvist fremferd og at i dette ligger et krav om en type aktivitet. Departementet viser videre til en forklarende rapport om tolkningen av Europarådskonvensjonen art. 7.⁵³ Der er det referert til artikkel 8 (3) (a) (ii) jf. “conducted” i FN-konvensjonen om statsløshet med dens forklarende rapport fra UNHCR. Unntaket i art. i Europarådskonvensjonen bygger på unntaket i art. 8 i FN-konvensjonen og derfor brukes den forklarende rapporten til sistnevnte i tolkningen av førstnevnte også.

Ifølge departementet ligger det i kravet om “conduct” at man har utvist en type atferd/aktivitet som er av slik karakter at det truer statspartens vitale interesser,⁵⁴ og legger til at det er særlig landsforræderi, spionasje og terrorisme det er snakk om, slik det kommer frem av rapportene til konvensjonene. De tilføyer at dette ikke et uttømmende og kan omfatte flere typer handlinger.

Beviskravet

Departementet skriver videre at beviskravet skal være skjerpet i forhold til vanlig forvaltningsvedtak, men at det ikke kan være snakk om beviskrav som i strafferettslig forstand. Det foreslås der at beviskravet bør legges til kvalifisert sannsynlighet.⁵⁵ Dette omtales som skjerpet beviskrav, men det er usikkert om hva de sammenligner med. Det antas at det sammenlignes med sannsynlighetsovervekt som man ellers opererer med i forvaltningsretten. I avsnittet under vil vi se at departementet bruker «overveiende grad av sannsynlighet». Det er også usikkert om det er det samme som «kvalifisert sannsynlighetsovervekt».

Grunnleggende nasjonale interesser

Videre har departementet foreslått at det ved vurdering av om en person utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser skal foretas en “*fremtidsrettet risikovurdering*”⁵⁶. Det er litt uklart hva som menes med dette da departementet i konklusjonen sier at dette skal omfatte mennesker som med overveiende grad av sannsynlighet “*har utført handlinger sterkt til skade for Norges vitale interesser*”.

⁵³Rapport til Europarådskonvensjonen

⁵⁴Høringsnotat fra JBD. (2016) pkt. 4.2.3 s. 16

⁵⁵Ibid.

⁵⁶Ibid. Nederst på siden

Bestemmelsen skal, slik jeg forstår det, være forebyggende og gi forvaltningen muligheten til å sette i verks et sikkerhetstiltak (her tap av statsborgerskap) for å hindre en person fra muligheten til å utføre handlinger som kvalifiserer til å være av en slik karakter at det setter landets vitale interesser i fare.

Fremtidsrettet vurdering

Bestemmelsen er altså ment å ramme fremtidige handlinger som man ønsker ikke skal oppstå. I konklusjonen skriver departementet at den fremtidsrettede vurderingen krever “utførte handlinger” da kravet til “*conduct*” fortsetter en form for aktivitet, forut for fratakelsen. Regelen vil altså basere seg på et fremtidsrettet scenario der man skal godtgjøre at man tror at personen vil utgjøre en fare i fremtiden.

Det er slik jeg ser det uklart hvilke handlinger det er snakk da departementet ikke har gitt eksempler. Det er nevnt i forarbeidene at det vil være snakk om saker som er hemmelighetsstemplet.

Målet er å fange opp personer som vil kunne bruke statsborgerskapet sitt i en slik øyemed at vedkommende i fremtiden med overveiende grad av sannsynlighet vil utføre en handling som er til sterk skade for Norges vitale interesser.

Det er påfallende å ikke bemerke seg at dette kan være i konflikt med forutberegnelighetsprinsippet og kravet om klarhet i lovbestemmelser. Bestemmelser som innskrenker og er inngripende i borgernes rettssfære skal være klare og tydelige slik at borgerne kan rette seg etter dem. Departementet begrunner behovet for en slik bestemmelse for å avverge svært alvorlige handlinger som setter nasjonens interesser i fare. Det er ikke konkret angitt hvilke handlinger dette skal gjelde utover noen referanser til terrorisme og fremmedkrigere. Det argumenteres for at borgernes rettssikkerhet ivaretas ved at den foreslåtte bestemmelsen skal utøves strengt og at terskelen skal være høy. Det vises videre også til at det vil være adgang til kontradiksjon ved at vedtaket kan kreves behandlet i domstolene, uten kostnader for klageren.

Forbudet mot statsløshet

Spørsmålet om statsløshet volder ingen problemer da bestemmelsen forutsetter at personen det er snakk om skal ha minst ett annet statsborgerskap i tillegg til det norske. I forbindelse med dette er også prinsippet om ett statsborgerskap avskaffet ved endringslov i 2018. Endringene trådte i kraft 1.1.2020. Man behøver ikke lenger å avløses

seg fra sitt tidligere statsborgerskap for å søke om norsk statsborgerskap, slik det var et vilkår tidligere i lovens § 7 første ledd bokstav h.⁵⁷

Administrativt vedtak

Det mest interessante er departementets syn om at tap av statsborgerskap ikke anses som straff når det vedtas som et administrativt vedtak. Departementet har redegjort for sitt syn på dette i høringsnotatet på side 5⁵⁸ der de konkluderer med at vedtak om fratakelse av statsborgerskap etter den foreslåtte §26b ikke skal anses som straff.

Her fremstår argumentasjonen litt uklar da det virker som at departementet først forutsetter at vedtak om tap av statsborgerskap kan besluttes administrativt og slutter til at det dermed ikke er å anse som straff. Her starter man fra feil ende. Dette er kommentert og kritisert av professor Benedikte Høgberg i et juridisk tidsskrift.⁵⁹ Høgberg var også utreder av NOU 2015:4.

Den foreslåtte §26b-bestemmelsen skulle effektivisere arbeidet mot terror ved at man tidlig kunne hindre mulige fremmedkrigere å bruke det norske passet sitt som reisedokument ved reiser som har til formål å verve seg inn i terrororganisasjoner i utlandet eller ved at man brukte det til å reise rundt og planlegge angrep fra utlandet mot Norge. Dette sistnevnte er min egen forståelse av hva bestemmelsen har hatt som formål basert på selvstendige uttalelser fra utreder i NOU'en.⁶⁰ Selv om det ikke direkte går frem av forarbeidene at det er dette de har gitt uttrykk for er det likevel mest nærliggende å forstå det slik ut fra sammenhengen og de øvrige uttalelser fra departementet i forbindelse med lovforslaget.

4.2 Høringssvar

Da høringsbrevet med notatet ble sendt ut til høringsinstansene kom det innspill fra mange. De fleste kommentarene og innsigelsene knyttet seg til det faktum at bestemmelsen som ble foreslått i §26b skulle utøves uten en domstolsbehandling og konsentrerer seg rundt dette. Noen av instansene som har uttalt seg har stilt seg kritiske til en-

⁵⁷Innst.74 L (2018–2019) jf. Prop.111L (2017-2018).

⁵⁸Høringsnotat fra JBD. (2016). Punkt 2.4.2

⁵⁹Retfærd, Nordisk Juridisk Tidsskrift 2017 nr. 3-4 s. 88-116

⁶⁰NOU 2015:4 Kap. 9.2.1

ten hele høringsnotatet eller den generelle bestemmelsen om tap av statsborgerskap av hensyn til Norges vitale interesser og har uttalt at det mest sannsynlig bryter med Norges internasjonale forpliktelser, menneskerettigheter og Grunnlovens prinsipper om at ingen skal straffes uten dom.

Andre instanser støtter forslaget fullt ut. Nedenfor nevnes noen av de høringssvarene som jeg anser som relevante for behandlingen her. Det er påfallende at ingen av instansene har nevnt Norges forpliktelser etter de internasjonale antiterrorkonvensjonene konkret.

Amnesty International stiller seg kritisk til hele lovforslaget og mener at det bør frafalles i sin helhet. I høringssvaret skriver de følgende om den foreslåtte §26b:

“Amnesty er sterkt uenige i Departementets argument om at tap av statsborgerskap av hensyn til nasjonale interesser ikke utgjør straff”⁶¹

Amnesty viser videre til redegjørelsen av dette spørsmålet som er gjort av utreder i NOU2015:4. Utredning kom frem til, etter en gjennomgang av Grunnloven og folkeretten, særlig EMK artikkel 6, artikkel 7 og tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 med at tap av statsborgerskap ved skade på nasjonens vitale interesser anses som “*straff*” og bør omfattes av den straffeprosessuelle rettergangen som man har for straffbare handlinger ellers.⁶²

Utreder frarådet også Departementet å foreslå en bestemmelse om tap av statsborgerskap på generelt grunnlag, da utreder i sin utredning hadde kommet frem til at det var veldig tvilsomt om man ville oppnå den forebyggende effekt en slik lovendring var ment å gi.

Utreder kom under tvil, frem til at §26a bestemmelse kunne vedtas gitt at den var begrenset til visse bestemte straffbare handlinger som var omfattet av straffelovens kapittel 16 og 17 og § 131.

Utredningens konklusjon var også basert på at dette skulle gjelde straffbare handlinger som handlet om terror og kun de som hadde et minimum strafferamme på 21 år og mer.⁶³ Det er også dette Amnesty synes å vise til.

⁶¹Amnesty innspill til høringsnotatet (2017).

⁶²NOU 2015:4 side 51.

⁶³Ibid. s. 81

Slik jeg vurderer det, er det i utgangspunktet ikke noe i veien for at man bruker tap av statsborgerskap som en form for straffesanksjon for brudd på straffelovens bestemmelser så lenge det avgjøres av en domstol. Dette harmonerer med de unntakene som tillater fratakelse av statsborgerskap i Europarådskonvensjonen om statsborgerskap og FNs konvensjon om statsløshet, ved særlig alvorlige handlinger som til sterkt skade for nasjonens vitale interesser.

Sett hen til de forpliktelsene Norge har etter antiterror-konvensjonene og særlig plikten til å straffeforfølge jf. *aut dedere aut judicare*, vil fratakelse av statsborgerskap som ledd i straffeutmåling kunne, i bestemte tilfeller, hjelpe med å oppfylle Norges forplikter. Departementet har vurdert om fratakelse av statsborgerskap i seg selv er å anse som straff, men det som undersøkes i vårt spørsmål er om fratakelse etter unntakene kan gjøres administrativt eller om det krever strafferettslig behandling slik *aut dedere aut judicare* legger opp til.

For vedtak etter §26b vil en person som fratras sitt norske statsborgerskap anses som utlending uten lovlig opphold og vil i neste steg kunne utvises fra landet. Vedkommende blir altså ikke straffet i den forstand. Noe som også har vært motivasjonen bak en slik regel og ikke minst i de tilfeller hvor personen får vedtaket og befinner seg utlandet. Man vil dermed kunne risikere å bryte med *aut dedere aut judicare* i terrorkonvensjoner.

Spørsmålet er ikke hvorvidt selve fratagelsen eller tapet anses som straff eller et administrativt vedtak, det er hvorvidt de handlingene man ønsker å straffe eller sanksjonere imot, er i seg selv straffbare eller ikke. Fratakelse av statsborgerskap i seg selv anses ikke som straff, dette vedtas normalt av myndighetene i kraft av deres suverenitet og er legitimt tiltak når man skal regulere personers adgang og opphold i riket og er begrunnet i rikets sikkerhet. Vi har allerede regler om dette for utlendinger i utlendingsloven.

Det oppstår derimot motsetningsforhold når man ønsker å regulere en persons atferd ved å bruke fratakelse av statsborgerskapet som en reaksjon på en straffbar handling istedenfor straffeforfølgelse. Det kan se ut som Departementet er inkonsekvente i sin konklusjon på om fratakelse av statsborgerskap er straff eller ikke, og virker å argumentere i begge retninger avhengig av konteksten. Når det gjelder §26a har Departementet belaget seg på utrederens konklusjon og sier at tap av statsborgerskap kan brukes som straff som ledd i straffeutmåling for brudd på straffelovens bestemmelser om terror, mens når det gjelder §26b har de tolket seg frem til en annen konklusjon der de

sier at tap av statsborgerskap ikke anses som straff når det vedtas som et administrativt vedtak.

Det studentdrevne rettshjelpstiltaket Jussbuss har i sitt høringsinnspill⁶⁴ uttalt at forslaget skal frafalles i sin helhet. Om §26b mener de at dette skal avgjøres av en domstol og uttaler at dette også vil “*på en bedre måte sikre at Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser*”⁶⁵. Det står ikke mer utover det om hvilke forpliktelser Jussbuss mener Norge vil oppfylle. De henviser til forbudet mot vilkårlig tap av statsborgerskap i Europarådskonvensjonen art. 4 bokstav c.

Slik jeg ser det, er det er usikkert om denne henvisningen er ment å argumentere for at en slik regel vil utgjøre en vilkårlig fratakelse, men hvis man legger dette til grunn er innsigelsen ikke helt korrekt. Det er riktig at artikkel 4 bokstav c. forbyr vilkårlig tap av statsborgerskap, men foreslåtte §26b er basert på unntakene i den samme konvensjonen i art. 7. Der er det listet en rekke unntak som legitime grunner som en statspart kan legge til grunn når de skal vurdere om en person skal fratras sitt statsborgerskap, deriblant “*conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party.*”⁶⁶

At en regel er basert på en “kan”-skjønn er ikke i seg vilkårlig. Innsigelsen til Jussbuss er i seg selv rettmessig, men henvisningen til artikkel 4 c i konvensjonen er ikke riktig tolket sammenholdt med artikkel 7. Et vedtak etter §26b vil kunne klages inn etter en forenklet prosess i domstolene og i så måte er både det materielle ved lovkravet og det prosessuelle kravet til å få behandlet og prøvd sin sak oppfylt.

Begrensningen i artikkel 4 c. om vilkårlig fratakelse er et forbud mot fratakelse uten en hjemmel og uten en mulighet til å få prøvd saken sin, enten administrativt i forvaltningen eller i domstolene.⁶⁷ Dette er løst i lovforslaget til endringer i loven under saksbehandlingsreglene i foreslått § 27 tredje ledd hvor det står at vedtak etter §26b kan tas til retten og kostnadene dekkes av staten.

Advokatforeningen har i sitt høringsinnspill påpekt en del ting som de mener er krittikkverdige ved lovforslaget fra Departementet. Advokatforeningen mener at når det

⁶⁴Jussbuss innspill til høringsnotatet (2017)

⁶⁵Ibid. siste avsnitt.

⁶⁶Europarådskonvensjonen article 7 1. d

⁶⁷Rapport: <https://rm.coe.int/16800ccde7>
s.7 avsnitt 37.

gjelder fratakelse av statsborgerskap, som de anser som en så grunnleggende borgerrettighet, må dette avgjøres ved at det skal ligge en straffedom til grunn for å kunne stadfeste tap etter loven. De viser til Departementets egne uttalelser hvor de legger til grunn at det skal gjøres en fremtidsrettet vurdering av risiko sammenholdt med allerede foretatte handlinger forut for fratakelsen.⁶⁸

Advokatforeningen ser ut til å legge til grunn at en fratakelse etter Europarådskonvensjonen art. 7 forutsetter en allerede begått handling, som i sin tur må bevises gjennom en domstol. Regjeringens forslag går ut på en fremtidsrettet vurdering og uten bevisførsel for at en handling har skjedd, men at man skal konstatere at det er risiko for at det med overveiende sannsynlighet vil skje basert på en persons fremferd forut for vedtakstidspunktet jf. departementets kommentarer i høringsnotatet.

Tolkningen som Departementet har kommet frem til det basert på praksis i EMD når det gjelder å avgjøre om en sanksjon skal anses som administrativt tiltak innenfor sivilrettslige sfære eller en strafferettslig reaksjon som skal skje gjennom de prosessuelle rammene av straff. De viser til praksis fra EMD som gjelder tolkning av EMK art. 6 om retten til rettferdig rettergang. Gjennom rettspraksis i EMD har man lagt til grunn at det oppstilles tre kumulative vilkår for å avgjøre om hvorvidt et tiltak vil anses som straff eller som et administrativt vedtak og dermed underlagt et lands forvaltningsrettslig utøvelse.

Det er de tre såkalte “Engel-kriteriene” er hentet fra saken om Engel and Others vs Nederlands.⁶⁹ I den saken gikk vurderingen ut på hvorvidt et disiplinært vedtak i militærtjeneste skulle regnes som “*criminal charge*” og dermed kreve domstolsbehandling eller en “*civil obligations and rights*” og dermed innenfor det administrative handlingsrommet for den overordnede sanksjonering-instansen i militæret.

Departementet har etter en konkret vurdering konkludert med at et preventivt vedtak slik som i §26b etter de momentene som oppstilles i Engel-kriteriene ikke vil kvalifisere som straff.⁷⁰ De tre kriteriene som oppstilles er hvorvidt sanksjonen 1) klassifiseres som straff eller administrativt vedtak i den nasjonale lovgivningen, 2) om formålet med sanksjonen er straff (“penalty”) i seg selv eller har et preventivt (“deterrent/punitive”) formål, og til slutt 3) sanksjonens alvorlighetsgrad (“severity”).

⁶⁸ Advokatforeningens innspill til høringsnotatet (2017).

⁶⁹ EMD ENGEL v. NETHERLANDS (1976) særlig para. 82. og 83.

⁷⁰ Høringsnotat JBD. Punkt 2.4.2.

Dette finner de støtte for i EMD praksis. I *Al Hamdani vs Bosnia*⁷¹ nevnes eksplisitt at ingen av alternativene “civil rights and obligations” eller “criminal” charge omfatter slik regulering som handler om tap av statsborgerskap, og dette argumentet er videreført i flere saker i EMD.

Departementet ser ut her til å tolke EMKs artikkel 6 riktig når det gjelder stadfesting om hvorvidt fratagelse av statsborgerskap **i seg selv** ansees som straff. EMD har i utallige saker kommet frem til at det ikke ansees som straff og faller inn under enhver stats myndigheters handlingsrom å avgjøre dette på nærmere vilkår.

Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) har kommentert at “fremferd sterkt til skade” eller “*conduct seriously prejudicial*” som i konvensjonsteksten, tolkes slik at det omfatter handlinger som terror. Som tidligere påpekt er denne ordlyden hentet av konvensjonsteksten i Europarådskonvensjonen.

Departementet har bygget sin tolkning på en forklarende rapport utarbeidet av FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) 2013.⁷² PST gir sin støtte til dette og mener at dette er viktig for dem da terrorforebygging ligger under deres arbeidsområde og at dette vil være et godt verktøy for dem i kampen mot bekjempelse av den type kriminalitet.⁷³

Det er riktig at terror nevnes som eksempel på type handlinger som normalt vil kvalifisere til den fremferd (“*conduct*”) som artikkel 7 nr. 1 bokstav d forutsetter. Bestemmelsen bygger på konvensjonen om begrensning av statsløshet jf. artikkel 8(3)(a)(ii). Det er i tolkningen av den sistnevnte i rapporten uttalt at “*terrorist acts may be considered to fall within the scope of this paragraph*”⁷⁴ Det står ikke nærmere om hva som omfattes av “*terrorist acts*” men det er antatt at man tolker dette sammenholdt med andre relevante internasjonale konvensjoner om terrorbekjempelse som nærmere bestemmer hvilken type handlinger ansees som terrorisme.

⁷¹ EMD ALHAMDANI v. BOSNIA (2012)

⁷² UNHCR Expert Meeting Tunis (2013)

⁷³ Innspill fra PST- Endringer i statsborgerloven mv. (2017)

⁷⁴ UNHCR Expert Meeting Tunis 2013 - para. 68. infine.

En nyere rapport fra UNHCR om tolkning av den samme bestemmelsen gir nærmere forklaring på hva som omfattes av bestemmelsen og dennes rettslige rekkevidde.⁷⁵ Slik jeg ser det bryter den nye rapporten med den tolkningen som Departementet har lagt til grunn og som PST har gitt sin støtte til. Det er flere relevante forhold som må påpekes. Særlig må det legges merke til at rapporten avgrenser denne adgangen til tap av statsborgerskap basert på utvist atferd kun til de tilfelle hvor en handling har funnet sted og ikke begrunnet ut fra en fremtidsrettet forventet risiko (min utheving)⁷⁶:

*“For an individual to be deprived of the nationality of a Contracting State under Article 8(3)(a)(ii), they must already have committed the relevant acts at the time a decision to deprive them of their nationality is taken. Conduct giving rise to deprivation of nationality under this provision **cannot consist of acts potentially occurring in the future**”*

Utfra denne forklaringen ser det ut som at en §26b-bestemmelse om tap av statsborgerskap som et forebyggende tiltak basert på en fremtidsrettet vurdering vil sannsynligvis ikke bygge på en tolkning av disse konvensjonsbestemmelsene da det er stengt for en slik type fremtidsrettet vurdering.

“*Conduct*” krever at handlingen må ha funnet sted jf. ordlyden i den forklarende rapporten av 2019. Det fremstår derimot som at den vedtatte §26a-bestemmelsen om tap av statsborgerskap ved straffbare handlinger harmonerer godt med unntakene i konvensjonene som tillater tap av statsborgerskap på nærmere vilkår. Det kan se ut som at den foreslåtte §26b ville vært en utvidende adgang som bryter med konvensjonens ordlyd.

Hva som omfattes av “*terrorist acts*” er ikke angitt nærmere, men det er henvist til FNs resolusjon om bekjempelse av terror⁷⁷ som igjen viser til øvrige konvensjoner om bekjempelse av terror. Handlingene som inngår i “*terrorist acts*” må derfor leses konkret i bestemte terrorkonvensjoner.

⁷⁵UNHCR Guidelines on Statelessness 2019

⁷⁶Ibid. par. 68

⁷⁷ UN A/RES/60/288 (2006)

I rapporten i avsnitt 71. nevnes også eksplisitt de to konvensjonene som har blitt behandlet i kapittel i fremstillingen her. I avsnitt 73. sier rapporten følgende (mine uthevinger):

*“States have a duty under international human rights law to ensure that action is taken so that violations and abuses are prevented and/or not repeated, to promptly, thoroughly, independently and impartially investigate allegations of such violations and abuses, to **punish perpetrators** and to ensure an adequate remedy and redress are provided to victims”*

og i avsnitt 74:

*“Wherever possible, countries of nationality of foreign terrorist fighters should effectively investigate and **prosecute those foreign fighters**”*

I tilfelle tap av statsborgerskap foretas overfor en person som for eksempel befinner seg i utlandet eller blir utvist av Norge, slik den foreslått §26b legger opp til, vil personen kunne mulig utgjøre større risiko og være en hinder for at konvensjonens mål oppnås. Et av hovedformålene med antiterror-konvensjonene, som tidligere påpekt, er å sørge for at kriminelle blir stilt til ansvar uavhengig av hvilket land de befinner seg i. Det er derfor *aut dedere aut judicare* prinsippet står høyt og er en generalklausul i de fleste konvensjoner som omhandler straff for alvorlige kriminelle handlinger, deriblant terrorisme.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) har i sitt høringsinnspill konsentrert seg rundt de menneskerettslige aspektene ved lovforslaget. De stiller spørsmål ved formålet og hvordan Departementet mener at lovforslaget vil kunne sørge for at det ønskede resultatet oppnås.

Uttalelser fra forskningsrapporter⁷⁸ som utredningen baserer seg på sammenholdt med kommentarene fra Politihøgskolen⁷⁹, tyder det på at formålet med bestemmelsen som er oppgitt i høringsnotatet ikke vil kunne oppnås tilstrekkelig ved en slik lovgivning. Dette er ikke direkte gjenstand for behandlingen her, men nevnes da det peker i retning av at formålet som Departementet oppgir må gjerne gjenspeile formålet i de internasjonale konvensjonene om terror. Oppfyllelsen av disse oppnås også bedre ved å

⁷⁸Notat vedrørende hvordan innføring av regler for tap av statsborgerskap. Forsvarets Forskningsinstitutt (2014) og Notat vedrørende Tap av statsborgerskap og integrering fra PRIO (2014)

⁷⁹Høringsinnspill, Politihøgskolen (2016)

sørge for slike tiltak som er oppstilt der, altså å straffe eller å overlate personen til å straffes av en annen kompetent stat.

NIM nevner også kravet til klarhet og forutberegnelighet til lover som er sterkt inngripende i borgernes rettssfære. De viser til at så langt har ingen av medlemmene av Europarådskonvensjonen valgt administrativ behandling for tap av statsborgerskap på bakgrunn av terrorhandlinger.

Her vil jeg nevne, som i innledningen, at Danmark har nå som en av medlemslandene til Europarådskonvensjonen innført en slik generell tapshjemmel som ligner på den foreslåtte §26b.⁸⁰ Det gjenstår å se konsekvensene av dette. Per nå har flere personer med dansk statsborgerskap som har blitt fratatt dette ved administrativt vedtak fra justisministeriet. I den danske loven om statsborgerskap (*Lov om Indfødsret*) er det nå innført endringer som ble hastevedtatt i oktober 2019. Endringene har medført at personer med dobbelt statsborgerskap kan fratras sitt danske, når de har:

*“udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, kan af udlændinge- og integrationsministeren fratages sin danske indfødsret, med mindre den pågældende derved bliver statsløs”*⁸¹

Bestemmelsen ligner på den foreslåtte §26b-bestemmelsen i det vesentlige. I § 8 bokstav f, oppstilles det en frist til å kreve saken behandlet i domstolen med klagerett innenfor 4 uker etter *“afgørelsens meddelelse”*. Det er slik jeg har sett, foreløpig ikke kommet noen konkrete uttalelser fra de folkerettslige organene om denne praksisen i Danmark.

4.3 Lovproposisjonen

Etter at regjeringen sendte ut notatet på høring og fikk tilbakemeldinger var det i proposisjonen adressert noen av de innsigelsene og kommentarene som hadde kommet inn til høringsnotatet (se behandlingen av høringsnotatet).⁸² Departementet valgte å gå videre med den foreslåtte §26b. I kapittel 5 i proposisjonen redegjør de for synet sitt og imøtekommer noen av innsigelsene.

⁸⁰Handlingsplan Justisministeriet (Danmark) s. 12

⁸¹Indfødsret § 8 B stk. 3.

⁸² Prop.147 L (2016-2017).

Hjemmelen ble foreslått fordi Departementet så behovet for en hjemmel til å kunne ilegge tap av statsborgerskap administrativt selv i tilfelle hvor en person ikke var dømt, men gjennom sine handlinger utgjorde en trussel for grunnleggende nasjonale interesser.

De viser til unntakene i Europarådskonvensjonen sammenholdt med FNs konvensjon om statsløshet og finner støtte for sitt syn i den forklarende rapporten fra UNHCR. Dette har jeg adressert under punktet om høringsvar.

Departementet forsvarer behovet for en slik hjemme ut fra den forebyggende effekten de mener det har og argumenterer for at det ikke anses som straff da det ikke er ment å straffe en begått handling, men er basert på fremtidsrettet vurdering av risiko. Dette argumentet er litt problematisk da det virker som at departementet følger et uvanlig argumentasjonsmønster. Det blir lagt til grunn at å basere tapet på en fremtidsvurdering av risiko, er i orden og i samsvar med folkeretten. Departementet tolker unntaksbestemmelsene i konvensjonene slik at det ikke kreves at man har overtrådt en straffebestemmelse eller blitt dømt for en faktisk handling.

Tillegget om at man også skulle se på fortidige handlinger i den fremtidsrettede vurderingen ble tillagt i proposisjonen, dette på forespørsel av Kripos som mente at dette kunne hjelpe med å utvide handlingsrommet til politiet i deres praktiske arbeid og som et moment risikovurderingen ved bruk av §26b. Det underbygger det poenget at Departementet selv forstår at det er vagt og problematisk å kunne basere en lovregel på fremtidig risikovurdering på at en handling vil kunne inntreffe. Løsningen med at man også skal se på handlinger forut, legges til som en lemping på dette for å lettere kunne stadfeste at risiko foreligger.

Det kan spørres om formålet og behovet med §26b forsvinner når man har en §26a-bestemmelse som straffer den type begåtte handlinger som §26b er ment å omfatte. Slik jeg ser det fremstår den generelle §26b-bestemmelsen som et sikkerhetsnett departementet ser behovet for. Det vil si at når myndighetene ser at beviskravet for straff ikke er oppfylt så kan de argumentere på §26b der beviskravet er åpenbart mindre strengt når det ikke kreves at en handling er begått, bare en "*fremferd*" som tyder på at personen i fremtiden kan utgjøre en trussel. Dette utgjør klare menneskerettslige utfordringer som er interessante å undersøke, men faller utenfor behandlingen av forskningsspørsmålet her.

4.4 Innstillingen fra Stortingskomiteen

I innstillingen til Stortinget⁸³ kom stortingskomiteens medlemmer til delte konklusjoner. Mindretallet som utgjorde regjeringspartiene Høyre og FrP mente at behovet for en slik generell hjemmel som kunne utøves som et sikkerhetstiltak uten domstolsbehandling var til stede og begrunnet dette med hensyn til effektivitet i politiets arbeid med bekjempelse av terror og at det var helt nødvendig i kampen mot den type virksomhet som kunne utgjøre en så stor trussel at tidsperspektivet er helt avgjørende.

De viste til departementets vurdering og tilsluttet seg dette. Komiteens flertall derimot mente at §26b-bestemmelsen var så inngripende at dette måtte kun avgjøres av domstolene for å ivareta rettssikkerheten. Det er viktig å påpeke at flertallet av komiteens medlemmer, som krevde at tiltaket måtte avgjøres av domstolene likevel var positive til forslaget ellers. Komiteen frafalt forslaget til §26b i sin tilråding til Stortinget, men ba regjeringen å komme tilbake med forslag om tap av statsborgerskap, uavhengig av årsak, skal avgjøres av domstolen.

Etter dette foreslo flertallet av komitemedlemmene at regjeringen skulle utrede mulighetene til rask domstolsbehandling slik at lovforslaget i §26b kommer til behandling igjen. Komitemedlemmene som utgjorde flertallet vil i fremtiden kunne stemme for forslaget gitt at tap av statsborgerskap avgjøres av en domstol, men det vil fremdeles ikke ligge et beviskrav som i strafferetten. Dessuten vil bestemmelsen stadig kreve en konkret skjønnsmessig vurdering på hva som faktisk er en utvist atferd sterkt til skade for nasjonens vitale interesser. Altså en ikke uttømmende og på mange måter vag ordlyd. Flertallet av komitemedlemmene som stemte imot har dermed ikke hatt innvendinger mot den fremtidsrettede vurderingen. Derfor er problemstillingen særlig aktuell og interessant å behandle. Gitt den siste tids innstramminger i Danmark er det ikke usannsynlig at forslaget vil i fremtiden fremmes til behandling igjen i Norge.

4.5 Votering og lovvedtak

Lovforslaget i §26b ble fremsatt av regjeringspartiene FrP og Høyre, som utgjorde mindretall i komiteen. Deres forslag ble stemt imot i voteringen. Dermed frafalt forslag til §26b. Sosialistisk Venstreparti foreslo å frafalle hele §26b og samtidig kom med eget forslag til §26a, der de la seg på samme linje som anbefalingene i utredningen. Utredningen anbefalte at tap av statsborgerskap ved straffbare handlinger skulle bare omfatte brudd på visse straffebestemmelser med en strafferamme på 21 år eller mer. Dermed ville dette innskrenke rammen for

⁸³ Innst.173 L - 2017- 2018

hvilke handlinger som ville blitt rammet av bestemmelsen. Man ville kun regulere de aller groveste handlingene gjennom fratakelse av statsborgerskap. Dette forslaget ble nedstemt.

Det ble også stemt for at regjeringen skulle komme tilbake med en utredning om hvorvidt forslaget kan fremstilles igjen, men denne gang med den betingelse om at avgjørelsen om fratakelse skjer av domstolene og ikke administrativt slik det først var foreslått.

5 Om forslaget var i samsvar med *aut dedere aut judicare*-prinsippet

Hittil i fremstillingen har det blitt redegjort for den rettslige rammen av folkerettslige forpliktelser som Norge er bundet av. Disse har bestått av de relevante antiterror-konvensjoner og bestemmelser. Dernest så vi på den foreslåtte §26b-bestemmelsen og dens innhold. Her skal vi vurdere hvorvidt den foreslåtte bestemmelsen var i samsvar med *aut dedere aut judicare* prinsippet.

Nedenfor vil jeg se konkret på hvilken betydning *aut dedere aut judicare* har for den foreslåtte §26b. Vurderingen vil basere seg på de funnene vi har gjort under 3. og 4. For dette skal vi særlig se på forholdet mellom den vedtatte §26a og den foreslåtte §26b i statsborgerloven. Jeg skal også se på virkningene av en de facto utvisning som vil være konsekvens av §26b-bestemmelsen.

5.1 Var den foreslåtte § 26b-bestemmelsen være i samsvar *aut dedere aut judicare*?

For §26b er det særlig plikten til å straffeforfølge aktuell for vurderingen her. Vi så at ved tolkningen av denne plikten har ILC tidligere uttalt at plikten ikke utgjør et ubetinget krav om at det reises tiltale for domstolene, men at det kan ansees oppfylt der politimyndighetene har etterforsket saken og lagt det frem til de kompetente organene.

Når inntreer plikten til å straffeforfølge?

Et spørsmål som dukker opp, er hvorvidt prinsippet består av to valgfrie alternativer eller om de er betinget av hverandre. Det vil bringe dermed bringe oss over på spørsmålet om når plikten til straffeforfølgning inntre. Tolkningen må foretas konkret og i lys av det øvrige regelset-

tet i hver konvensjon. For terrorbombingskonvensjonen og terrorfinansieringskonvensjonen er prinsippet inntatt i art. 7 nr 2 og art. 9 nr. 2.

Jeg har valgt å forholde meg til den norske teksten i konvensjonene da det ikke volder noen vanskeligheter og er hensiktsmessig for tekstens flyt.

I den norske teksten er uttrykket formulert som to alternativer “*straffeforfølging eller utlevering*” jf. henholdsvis art.7 nr 2 og art. 9 nr. 2. Ut fra en ren språklig forståelse av ordlyden kan det fremstå som to alternativer en stat kan velge mellom slik man tolker ordet “eller”. Man må imidlertid se regelen i sammenheng med de øvrige bestemmelsene og andre relevante kilder. Sett i sammenheng med henholdsvis art. 8 nr. 1 i terrorbombingskonvensjonen og art. 10 nr. 1 i terrorfinansieringskonvensjonen utledes det likevel at en stat kan fritas for plikten til straffeforfølging kun når en utlevering tar sted. Når slik utlevering ikke tar sted inntreer plikten til å straffeforfølge ubetinget jf. “*uten unødig opphold å forelegge saken for sine kompetente myndigheter med sikte på straffeforfølging*”.

I realiteten er straffeforfølging en ubetinget plikt og det er kun når en utlevering er aktuell at den kan frafalle Det legges til grunn at det overordnede formålet med dette prinsippet i konvensjonene er nettopp formålet med å bekjempe “*impunity*” eller unndragelse fra straffansvar. Utformingen som alternative valg har nær sammenheng med dette. Ved å oppstille disse to valgene er landene i realiteten pliktet til å sørge for straffeforfølgingen uavhengig av persons opphav og hvor handlingen har blitt begått.

Utlevering er betinget av at et annet land gjør krav på å få utlevert personen og forutsetter at dette landet aktivt fremsetter en slik begjæring. Skjer ikke en slik utleveringsbegjæring faller man tilbake på alternativt om å straffeforfølge.

Teoretisk om utlevering

Et teoretisk spørsmål som er interessant å se på er hvorvidt en eventuell utvisning som følge av fratakelse av statsborgerskap vil kunne oppfylle plikten til å utlevere og på denne måte føre til at man overholder kravene i *aut dedere aut judicare*.

Danmark har per i dag fratatt flere personer deres statsborgerskap gjennom administrativt vedtak mens de har befunnet seg i utlandet. Dette ville kunne vært tilfelle for norske borgere også dersom §26b hadde blitt vedtatt og tredd i kraft. I saken med den IS-kvinnen kunne dette vært en realitet. Hvis handlingene IS-kvinnen anklages for omfattes av de to nevnte terrorkonvensjonene er det klart at slik *de facto* utvisning ikke vil kunne utgjøre en rettmessig utlevering etter konvensjonene. Som vi så var det der krav om at et annet land gjør formelt krav

på utlevering. Og når slik utleveringskrav ikke har blitt fremsatt må man falle tilbake på straffeforfølgning.

Det er også internasjonale menneskerettslige konvensjoner som setter begrensninger for dette. FNs flyktningkonvensjon⁸⁴ art. 32 og 33 og FNs torturkonvensjon⁸⁵ art. 3 har regler som forbyr utvisning/utlevering av personer til land hvor de risikerer forfølgelse. Norge har ratifisert begge de nevnte konvensjonene. Det er unntak for de tilfelle der personen utgjør en fare for landet nasjonale interesser. Slike vedtak er betinget domstolsbehandling. Dette samsvarer med *aut dedere aut judicare* slik vi har sett. Det er altså ikke mulig å utvise eller utlevere en person når det ikke foreligger en strafferettslig behandling av saken som det begrunnes utvisning/utlevering i.

Mottakerlandet

Mottakerlandet som gjør krav på utlevering eller får utvist til seg en person angivelig anklaget for terrorhandlinger må kunne straffe personen hos seg for at Norge som vertsland skal utlevere til dem. Kravet til straffeforfølgning gjelder også overfor mottakerlandet. For terrorsaker med personer fra Syria og omkringliggende land er det alltid et spørsmål om ivaretagelse av de menneskerettslige garantiene i flyktningkonvensjonen og torturkonvensjonen. Det er ikke utenkelig at en utlevert eller utvist terrormistenkt som har hatt tilknytning til IS i Syria vil stå overfor urettferdig og umenneskelig behandling av regimet. Når man ikke kan garantere at personen får menneskelig behandling i mottakerlandet er det vanskelig å se at en *de facto* utvisning vil kunne frigjøre Norge fra pliktene i *aut dedere aut judicare*.

Dette synet forsterkes også av reglene i UNTOC konvensjonen som vi nevnte kort i 3. I en forklaringsrapport fra UNODC til reglegene om utlevering i UNTOC har det blitt kommentert særskilt om utlevering til land med svake rettssystemer. Overlatelse av terrorister i slike land vil ikke kunne oppfylle landets plikter i *aut dedere aut judicare*-prinsippet. Kommentar fra UNDOC avsnitt 109 s. 50 trekkes frem her.⁸⁶

Forholdet til den foreslåtte § 26b

Hvordan vil §26b som ikke er knyttet til konkrete terrorhandlinger kunne berøres av *aut dedere aut judicare*?

⁸⁴UN Convention Relating to the Status of Refugees (1951)

⁸⁵UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984)

⁸⁶https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_E.pdf

I art. 2 i henholdsvis terrorbombingskonvensjonen og terrorfinansieringskonvensjonen er det angitt en rekke handlinger som er kriminalisert. Konvensjonenes innhold er også nedfelt i straffeloven (strl.) av 2005. §138 i strl. er en gjennomføring⁸⁷ av terrorbombingskonvensjonen og har til dels identisk ordlyd som art. 2 nr 1 i konvensjonens norske tekst mens §135 med dens henvisninger er gjennomføring⁸⁸ av blant annet terrorfinansieringskonvensjonens art. 2 nr. 1.

De fleste terrorhandlinger som er nedfelt i folkerettslige konvensjoner er også forbudt etter straffeloven i Norge og det er dermed på det rene at Norge har innrettet seg etter de internasjonale terrorrelaterte traktatene når handlingene som angis i traktat-tekstene er gjennomført i norsk straffelov i dens kapittel 16, 17 og 18.

Men hvilke handlinger var ment å rammes av § 26b?

Den vedtatte bestemmelsen om tap av statsborgerskap ved terrorhandlinger §26a i statsborgerloven av 2006 er blant annet betinget av brudd på en av straffebestemmelsene i straffelovens nevnte kapitler som har en strafferamme på 6 år eller mer. Den vedtatte §26a virker å være i harmoni med Norges forpliktelser i terror-konvensjonene sett i lys av *aut dedere aut judicare*-prinsippet.

I arbeidet med §26a-bestemmelsen ble det gjort inngående redegjørelser for Norges forplikter i folkeretten. NOUen og Departementet gjorde en grundig vurdering av grunnlovskravene og de folkerettslige begrensninger som forelå når det gjaldt forbudet mot å gjøre noen statsløse etter FN-konvensjonen om statsløshet, om retten til privatliv, retten til rettferdig rettergang, forbudet mot lovens tilbakevirkende kraft, og særlig om den Europarådskonvensjonen om statsborgerskap.

§26a første ledd (mine uthevinger, deler av ordlyden utelatt):

*“Den som har norsk og annet statsborgerskap og har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser, kan **ved dom** tape sitt norske statsborgerskap dersom vedkommende **straffes** etter en bestemmelse i straffeloven **kapitlene 16, 17 eller 18** som kan føre til **fengselsstraff i seks år eller mer**[...].”*

⁸⁷Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) kap. 8.7.4.3.2 s. 187-188

⁸⁸Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) kap. 9 s. 44-51 og kap. 15 s. 95-96, Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) kap. 8.8.3 s. 195-199 og kap. 12.2.3 s. 317-319.

Forskjellen på den vedtatte §26a og den foreslåtte §26b er at §26a er betinget av brudd på konkrete bestemmelser i straffeloven som er knyttet til terror. Bestemmelsen vedtar rettssikkerhetsgarantier for gjerningsmannen da den oppstiller en minimums strafferamme for hvilke handlinger som kan føre til tap av statsborgerskap og vedtakelsen må skje som ledd i straffeutmåling, ergo gjennom dom, som ved vanlig straffesaksbehandling.

§26b gikk ut på at en fratakelse (jf. “*kan tape*”) av statsborgerskap av hensyn til “*grunnleggende nasjonale interesser*” skulle skje ut fra en konkret skjønnsmessig vurdering og krevde altså ingen domstolsbehandling. Det var lagt opp til at dette skulle skje administrativt og det var heller ikke gitt nærmere føringer for hvilke handlinger som ville kunne føre tap. Under 4. så vi at en del høringsinstanser problematiserte dette og reiste spørsmål om forutberegnelighet og hvorvidt det holdt å vedta et så inngripende tiltak som fratakelse av statsborgerskap uten at dette blir behandlet av domstolene.

Det er likevel påfallende at Norges folkerettslige forpliktelser i antiterror-konvensjonene ikke har blitt løftet frem. Dette ville vært naturlig å nevne når §26a uttrykkelig og §26b angivelig begge knytter seg til handlinger som er omfattet av de nevnte konvensjonene og også gjennomført i straffelovens kapittel 16, 17 og 18.

Rammen for hvilke handlinger den foreslåtte §26 b skulle regulere var ikke gitt. Ordlyden kan sies å være “vag” og heller ikke uttømmende med hensyn til hvilke handlinger skulle omfattes. Det er ikke uvanlig at man formulerer regler innenfor forvaltningen på denne måten da det skal være rom for skjønn da dette er en “kan”-bestemmelse.

Departementet kvalifiserte bestemmelsen som et sikkerhetstiltak for myndighetene som skulle utøves gjennom administrativt⁸⁹.

Spørsmålet man står overfor er å avgjøre hvorvidt dette kan legges til grunn. Som vi så ovenfor i behandlingen av regjeringens arbeid med loven har formålet med de nye forslagene vært å forebygge og minske terror. Terror er et vidt begrep og det er heller ikke gitt konkrete svar fra departementet på nøyaktig hvilken type handlinger §26b skulle ramme. Man er derfor nødt til å legge til grunn at §26b var i realiteten ment å ramme og regulere «gråsonene» §26a ikke regulerte. §26a krevde strafferettslig behandling som igjen forutsetter at det strafferettslig kravet om forsett er oppfylt for hele gjerningsbeskrivelsen.

⁸⁹ Høringsnotatet av 2016 - forslag til endringer i statsborgerloven s. 4

Begrunnelsen for at fratakelse skulle skje administrativt som et forvaltningsrettslig vedtak var at man ønsket å forhindre og forebygge, og trengte derfor slike tiltak i forkant før en handling. Naturligvis vil ikke dette være mulig i like stor grad når det kreves domstolsbehandling. I det tilfellet kreves at gjerningsmannen har overtrådt terskelen for skyldkravet i strafferettslig forstand og i realiteten gjennomført en handling som har påført skade.

Den forebyggende effekt slike tiltak vil ha og at dette vil gi politiet et forsprang i sin i bekjempelsen mot terror, virker å ha vært motivet bak §26b.

§26b-bestemmelsen skulle altså være annerledes enn §26a og skulle, slik jeg tolker det, fange opp de tilfelle som faller utenfor §26a grunnet strenge krav til bevisspørsmål. Det praktiske omstendighetene ved at handlingene kanskje foregår et annet sted i verden kan også begrunne en slik regel. Som påpekt tidligere var det i forarbeidene også for en lavere bevisterskel enn i strafferetten.

Regjeringen hadde i det vesentlige belaget seg på internasjonale konvensjoner som hjemmel for en slik bestemmelse. Hva sier disse konvensjonene?

Europarådskonvensjonen om statsborgerskap og FNs konvensjon om statsløshet.

Under 4. i fremstillingen så vi at de foreslåtte reglene var utformet og inspirert av art. 7-1 d) i Europarådskonvensjonen⁹⁰. Justisdepartementet foretok deretter en tolkning av innholdet i art. 7-1 d) som de mente åpnet for slik fratakelse. De har basert seg på en eldre rapport⁹¹ fra FNs høykommissær for flyktninger hvor innholdet av art. 8(3)(a)(ii)⁹² i FNs konvensjon om reduksjon av statsløshet.⁹³

Da unntaksbestemmelsen i Europarådskonvensjonen bygger på FNs konvensjonen om statsløshet kan det være til hjelp ved stadfesting av innholdet der også. FNs høykommissær for flyktninger har i desember 2019 kommet med en ny og oppdatert rapport som er på høring⁹⁴ som presiserer innholdet i art.8(3)(a)(ii). I den nye rapporten⁹⁵ av 2019 fremkommer det detal-

⁹⁰“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:

[...] d conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party;”

⁹¹UNHCR Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality (Tunis 2013)

⁹²“[...] (a) that, inconsistently with his duty of loyalty to the Contracting State, the person [...] (ii) has conducted himself in a manner seriously prejudicial to the vital interests of the State;”

⁹³Convention on the Reduction of Statelessness (1961)

⁹⁴UNHCR Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9

⁹⁵Ibid. para. 66.-74.

jerte kommentarer om unntaksbestemmelsen i art.8(3)(a)(ii). Jeg siterer fra paragraf 68. i rapporten:

*“For an individual to be deprived of the nationality of a Contracting State under Article 8(3)(a)(ii), they must **already have committed** the relevant acts at the time a decision to deprive them of their nationality is taken. Conduct giving rise to deprivation of nationality under this provision **cannot consist of acts potentially occurring in the future**”*

Her sies det at vilkåret “conduct” krever en allerede begått handling for at fratakelse av statsborgerskap skal komme på tale etter bestemmelsen.

Det er videre presisert at en fremtidsrettet vurdering ikke kan danne grunnlag for en slik fratakelse. Av forarbeidene så vi den vurderingen regjeringen foretok var noe inkonsistent og uklar. De har for både §26a og foreslåtte §26b benyttet Europarådskonvensjonen og FNs konvensjonen om statsløshet for å argumentere for grunnlaget av en tapshjemmel.

For å adressere spørsmålet fremtidsrettet vurdering hadde regjeringen lagt til grunn at man ikke skulle basere seg på rene hypoteser, men at fortidige handlinger hos personen skulle tas med i risikovurderingen. Jeg ser dette som et forsøk på å unngå problemet med at man skulle basere seg på noe som ikke har skjedd ennå. Dette skulle presiseres i forarbeidene og var ikke inntatt i ordlyden i §26b. Dette er lovteknisk kreativt og det er uvisst om dette bevarer kravet til tydelighet, klarhet og forutberegnelighet som generelle rettssikkerhetsgarantier med utspring i legalitetsprinsippet.

Det bringer oss over på neste spørsmål. Dersom man forutsetter at den fremtidsrettede vurderingen sammenholdt med personens forutgående handling skulle være i overensstemmelse med den tolkningen som legges til grunn i unntaksbestemmelsene i konvensjonene, ville vedtak på administrativt grunnlag være i samsvar med *aut dedere aut judicare*?

Vi har allerede sett hva innholdet i *aut dedere aut judicare* er og hvordan den foreslåtte §26b kan forstås. Kravet til straffeforfølgning i *aut dedere aut judicare* var ikke forstått som et krav om tiltale, men at man skulle etterforske og vurdere saken som enhver annen strafferettslig forhold.

Art.5 i **terrorbombingskonvensjonen** sier at enhver stat er pliktet til å sørge for at handlinger som er straffbare etter konvensjonen skal “*illegges en straff som er forenlig med handlingenes alvorlige karakter*” jf. art.5 infine. Ordlyden som brukes er “straff”. I **terrorfinansieringskonvensjonen** art.5 gjøres det unntak for juridiske personer, der “straffen” kan utgjøre administrative tiltak også. For enkeltpersoner gjelder kravet til strafferettslig reaksjon jf. art.5 nr.2.

Departementet kvalifiserte som sagt en fratakelse etter §26b som administrativt vedtak og ikke straff. Derfor mente man også at det ikke kunne være snakk om strafferettslige kriterier for beviskrav og heller ikke behov for strafferettslig behandling. Når man legger til grunn den tolkningen FNs høykommissær (2019) har gjort av innholdet i unntaksbestemmelsen om tap av statsborgerskap, er det uten betydning hva man velger å kvalifisere fratakelsen som. Det fremgår der at fratakelse av statsborgerskap, som det er angitt der, skal basere seg på at personen skal ha begått en straffbar handling.

Av den samme rapporten fremgår det også at visse terrorhandlinger faller inn under unntaksbestemmelsens virkeområde (para. 69). Videre sies det at regler om tap av statsborgerskap på bakgrunn av terrorhandlinger skal være så tydelige at man skal kunne vite hvilke handlinger som er tillate, slik at borgerne skal kunne ha mulighet til å innrette seg. Videre sies det at for deltakelse i terrorgruppe som danner grunnlag for fratakelse må loven uttrykkelig innta dette i ordlyden og der skal også terskelen for hva som regnes som deltakelse angis (para. 70).

I paragraf 71 henvises statene til å ivareta sine forpliktelser i antiterror-konvensjoner. Terrorbombingkonvensjonen og terrorfinansieringskonvensjonen nevnes konkret. I tillegg i paragraf 71 sies følgende: *“These instruments also generally require States to **prosecute or extradite individuals involved in criminal activity.**”*

Den forklarende rapporten fra FNs høykommissær er under arbeid og ikke slutført. Rapporten er ikke et juridisk bindende dokument. Det er likevel gode grunner til å tillegge den betydelig vekt ved tolkning. Særlig da det ikke finnes mange andre kilder som besvarer spørsmålet direkte. Departementet selv har vist til den tidligere rapporten fra samme organ og har følgelig basert argumentasjonen sin på samme type kilder. I en resolusjon fra Europarådet anbefales det også at stater opphever eller unnlater å vedta at fratakelse av statsborgerskap skjer gjennom administrative vedtak der det ikke foreligger en strafferettslig dom til grunn for vedtaket.⁹⁶

Det er nå tydeliggjort at for at tap av statsborgerskap skal kunne benyttes som reaksjon på terrorrelaterte handlinger er det et krav om at fratakelse baseres på en strafferettslig sakbehandling. Vi så også at de relevante antiterror-konvensjonene som regulerer de handlingene regjeringen ønsket å bekjempe er omfattet av *aut dedere aut judicare*-prinsippet.

⁹⁶Europarådets resolusjon 2263 (2019)

Se pkt 9.7., <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XrefDocDetails-EN.asp?FileID=25430&lang=EN>.

For at den foreslåtte §26b-bestemmelsen skulle kunne være i overensstemmelse med dette, burde et slikt vedtak uavhengig av årsak være betinget av en strafferettslig saksbehandling slik det kreves etter straffeforfølgingsplikten i *aut dedere aut judicare*-prinsippet.

6 Oppsummering og konklusjon

Spørsmålet vi stilte i innledningen var om regjeringens forslag fra desember 2016 om generell hjemmel for tap av norsk statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser (foreslåtte §26b i statsborgerloven) var i samsvar med *aut dedere aut judicare*-prinsippet nedfelt i antiterror-konvensjoner som Norge er bundet av.

Vi har i drøftelsen sett at den foreslåtte §26b bestemmelsen fremsto som vag i ordlyden og det var ikke konkret angitt hvilke handlinger som ville føre til brudd av §26b. Men ved å lese og tolke departementets uttalelser i forarbeidene kunne vi utlede at §26b skulle omfatte terrorhandlinger og på et vis supplere den nå vedtatte §26a og effektivisere politiets arbeid i bekjempelse og forebygging av terror. Derfor var det altså logisk å forstå det slik at bestemmelsen omfattet straffbare handlinger i straffelovens kapittel 16, 17 og 18 som er delvis en gjennomføring av de internasjonale antiterror konvensjonene.

På denne bakgrunn kunne en gå ut fra at §26b var omfattet av virkeområdet av disse konvensjonene og til gjenstand av *aut dedere aut judicare*-prinsippet. Dette prinsippet stipulerer en ubetinget plikt for alle medlemsstater til de relevante konvensjonene å behandle terrorsaker som straffesaker.

Den foreslåtte §26b skulle utøves administrativt noe som ikke bevarer plikten til straffeforfølgning i *aut dedere aut judicare*. Departementet hadde i forarbeidene argumentert for at vedtaket ikke skulle være straff fordi det ikke var knyttet til noen straffebestemmelse og heller ikke krevde at handling hadde tatt sted. Men vi så at bestemmelsen i §26b var tuftet på og hentet fra unntaksbestemmelse i to konvensjoner forutsatte et krav om at en handling har blitt begått, og at dette skulle behandles som strafferettslig. Det var heller ikke mulig å lempe på dette ved å tillegge forutgående handlinger med i en fremtidsrettet risikovurdering. Det fremstår derfor for meg, med de vurderingene som er gjort i drøftelsen, klart at den foreslåtte §26b ville ha vært i strid med *aut dedere aut judicare*-prinsippet i de nevnte antiterror-konvensjonene.

Litteraturliste

Juridisk litteratur

- Ruud, Morten, Geir Ulstein. *Innføring i folkerett*, 4. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2011
- Høstmælingen, Njøl, *Internasjonale menneskerettigheter*, 2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget. 2012
- Høgberg, Benedikte Moltumyr. *Tap av statsborgerskap - Særlig om fremmedkrigere og skade på nasjonens vitale interesser*, nr. 3-4 s. 88-116, Oslo: Retfærd, Nordisk Juridisk Tidsskrift, 2017.
- Kriangsak, Kittichaisaree. *The Obligation to Extradite or Prosecute*, United Kingdom: Oxford University Press, 2018.

Lov - og forarbeidsregister:

- 2018 Lovbekendtgørelse nr. 1029 af 10. juli 2018 om dansk indfødsret (indfødsretsloven) Danmark.
- 2019 Lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven. 24. oktober 2019. Danmark
- 2014 Immigration Act 2014, Act of Parliament of The United Kingdom.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/contents/enacted>
- 2005 Lov 10. juni 2006 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)
- 2005 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff. (straffeloven)
- 2015 Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Act 2015 No. 166, 2015
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2015A00166> hentet 17.04.2020

NOU 2015: 4	<i>Tap av norsk statsborgerskap</i>
Høringsnotat JDB-2016	Justis- og beredskapsdepartementet.Forslag til endringer i statsborgerloven mv. - Tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. 2016
Prop.146 L (2016-2017)	Endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)
Innst.173 L (2017-2018)	Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)
Handlingsplan (2020)	Handlingsplanen fra det danske Justitsministeriet fra januar 2020 https://www.regeringen.dk/media/8855/justitsministeriet_03.pdf
Innst.74 L (2018-2019)	Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap)
Prop.111 L (2017-2018)	Endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap)
Ot.prp. nr. 41 (2004-2005)	Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	Notat til NOU2015:4 vedrørende hvordan innføring av regler for tap av statsborgerskap vil kunne antas å forebygge terror, radikalisering og liknende
Institutt for fredsforskning (PRIO)	Redegjørelse om mulige konsekvenser av regelendring om tap av statsborgerskap for integreringsprosesser i det norske samfunnet.

Folkerettslig kilder

VCLT	<i>The Vienna Convention on the Law of Treaties</i> , Vienna 23. May 1969.
FN-konvensjon om statsløshet	UN General Assembly Convention on the Reduction of Statelessness, New York, 30. August 1961
FN-konvensjon mot terrorbombing	UN General Assembly International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, New York 1997
UN Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft	United Nations, <i>Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft</i> , 16 December 1970, UN Treaty Series 1973. https://www.refworld.org/docid/3ddcaa774.html Hentet 16.04.2020
FN-konvensjon mot terrorfinansiering	UN General Assembly International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, New York 1999.
FN-konvensjon mot kjernefysisk terror	UN General Assembly International Convention for the Suppression of acts of nuclear terrorism, New York 2005.
Europarådskonvensjonen om statsborgerskap	<i>Europeisk konvensjon om statsborgerskap</i> , Strasbourg 6.XI. 1997.
Explanatory Report	Explanatory Report to the European Convention on Nationality Strasbourg, 6.XI.1997

UN General Assembly Resolution	<p>UN General Assembly. <i>General Assembly Resolution 60/288. The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy.</i> A/RES/60/16(8.September.2006) https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/1EF6E139F9F1786F852571FE0069FF46 hentet 10/3/2020</p>
UN Security Council Resolution	<p>UN Security Council. <i>Security Council resolution 1373. Security Council resolution on threats to international peace and security caused by terrorist acts.</i> S/RES/1373 (28.september.2001) https://www.refworld.org/docid/3c4e94552a.html hentet 25.03.2020</p>
UNHCR Guidelines	<p>UNHCR Guidelines on Statelessness No. 5: <i>Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness – Consultation process. Division of International Protection/Statelessness Section</i> 10 December 2019. https://www.unhcr.org/5defa84a4.pdf hentet 10/3/2020</p>
Torturkonvensjonen	<p><i>Konvensjon om tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.</i> New York, 10. desember 1984.</p>
AmericanService-Members Protection Act	<p>American Service Members Protection Act, August 2 2002.</p>
UN SecurityCouncil Resolution	<p>UN Security Council, <i>Security Council resolution 2170 (2014) [on threats to international peace and security caused by terrorist acts by Al-Qaida]</i> , 15 August 2014, S/RES/2170 (2014), available at: https://www.refworld.org/docid/53f729b84.html [accessed 25 March 2020]</p>

- UNHCR UNHCR Expert Meeting
Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality. Tunis, 31. oktober 2013
<https://www.refworld.org/docid/533a754b4.html> hentet 10/3/2020
- ILC Report The obligation to extradite or prosecute (aut dedere aut judicare). Final Report of the International Law Commission 2014.
- Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, November 2001, Supplement No. 10 (A/56/10), chp.IV.E.1
<https://www.refworld.org/docid/3ddb8f804.html>
hentet 16.04.2020
- UN General Assembly Resolution Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001.
https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf hentet 16.04.2020
- UN General Security Council Resolution UN Security Council, Security Council resolution 2170 (2014) [on threats to international peace and security caused by terrorist acts by Al-Qaida] , 15 August 2014, S/RES/2170 (2014), available at:
<https://www.refworld.org/docid/53f729b84.html> hentet 17.04. 2020

- UN General Assembly Resolution UN General Assembly, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime : resolution / adopted by the General Assembly*, 8 January 2001, A/RES/55/25,
<https://www.refworld.org/docid/3b00f55b0.html> hentet 24.04. 2020
- UNODC Manual UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition, New York 2012. https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_E.pdf hentet 24.04.2020

Rettspraksis (internasjonal)

- Engel vs Netherlands *Case of Engel and Others v. The Netherlands. Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72)*
 Strasbourg 8. june 1976
- Alhamdani vs. Bosnia and Herzegovina *Case of Alhamdani v. Bosnia and Herzegovina.*
 Apprication no. 31098/10. Strasbourg 7. february 2012.
- Congo vs. Belgium *Case concerning Arrest Warrant of 11 april 2000 - Democratic Republic of the Congo vs Belgium,*
 International Court of Justice, Judgment of 14 february 2012.
 Saparete Opinion of President Guillaume <https://www.icj-cij.org/files/case-related/121/121-20020214-JUD-01-01-EN.pdf> hentet 16.04.2020
- Chili Komitee Nederland vs Netherlands Chili Komitee Nederland v. Public Prosecutor, Court of Appeal of Amsterdam (Netherlands), 4 January 1995,
 Netherlands Yearbook of International Law, vol. 28 (1997), pp. 363–365