

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Tap av statsborgerskap

Lojalitetsklausulen og statsborgerskapets rettslige stilling

Kandidatnummer: 666

Leveringsfrist: 25.11-2020

Antall ord: 17369



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1	Tema .....	1
1.2	Problemstilling .....	2
1.3	Rettstilstanden .....	3
1.3.1	Statsborgerloven og statsborgerskap .....	3
1.3.2	Åpningen for dobbelt statsborgerskap .....	3
1.3.3	Statsborgerloven § 26a: Tap av statsborgerskap som straff.....	4
1.3.4	Andre tapsregler i statsborgerloven og internasjonal regulering.....	5
1.3.5	Forslag til statsborgerlov § 26b: Å frata statsborgerskap av «hensyn til grunnleggende nasjonale interesser» .....	6
<b>2</b>	<b>METODE.....</b>	<b>7</b>
2.1	Innledning .....	7
2.2	Statsborgerskapets sammensatte natur .....	7
2.2.1	Statsborgerskapets juridiske og samfunnsvitenskapelige dimensjoner .....	7
2.2.2	Statsborgerskapets komplekse rettslige natur .....	9
2.3	Temaets aktualitet med nye og pågående lovendringer.....	9
2.4	Framgangsmåte og metode i lys av dette.....	11
<b>3</b>	<b>STATSBORGERSKAPETS UTVIKLING OG HENSYNENE .....</b>	<b>12</b>
3.1	Innledning .....	12
3.2	Statsborgerskapets utvikling over tid og hensynenes rolle .....	13
3.2.1	Sikkerhetshensyn og framveksten av nasjonalstaten og det moderne statsborgerskapet .....	14
3.2.2	3.2.2 Andre verdenskrig og menneskerettighetene .....	15
3.2.3	Det nye årtusenet: sikkerhetshensyn i lys av islamistisk terror.....	18
<b>4</b>	<b>TAP AV STATSBORGERSKAP OG KRAV OM LOJALITET .....</b>	<b>20</b>
4.1	Statsborgerskapets rolle og endring av rettstilstanden .....	20
4.2	Statsborgerskapet som samfunnskontrakt og spørsmål om lojalitetsklausul.....	21
4.3	Lojalitetsklausulens innhold .....	27
<b>5</b>	<b>TAPSREGLENES BETYDNING FOR STATSBORGERSKAPET.....</b>	<b>29</b>
5.1	Innledning .....	29
5.2	Følgene av tap av statsborgerskap, statsborgerskapet som rettslig status .....	29
5.2.1	Følgene for individene som rammes.....	31

5.3	Måten avgjørelsen fattes og forskjellen mellom domstol og administrativt vedtak .....	33
5.3.1	Skillet mellom statsborgerloven § 26a og forslaget til statsborgerloven § 26b	33
5.3.2	Utfordringer og følger av administrativ fratakelse av statsborgerskap mulig statsborgerlov § 26b.....	35
5.4	Hvem gjelder tapsreglene for? Ulike klasser av statsborgerskap.....	36
5.4.1	Åpningen for dobbelt statsborgerskap og koblingen til statsløshet.....	36
5.4.2	Ulike klasser av statsborgerskap .....	37
5.4.3	Muligheter for å verne seg mot tap og forskjeller mellom statsborgerskap.....	39
5.5	Er reglene ønskelige og effekten av dem.....	40
<b>LITTERATURLISTE .....</b>		<b>43</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema

Temaet for oppgaven er tap av statsborgerskap og hvilken betydning dette har for statsborgerskapets rettslige status og for forholdet mellom individet og staten. Statsborgerskapet representerer den viktigste formelle/rettslige koblingen mellom individet og staten<sup>1</sup> og har også stor betydning for individets rettslige forhold til andre stater, selv om statsborgerskapet reguleres av den enkelte stat<sup>2</sup>. Statsborgerskapet har også en sentral symbolsk betydning for individets identitet og tilhørighet<sup>3</sup>. Statsborgerskapet er i stadig endring som følge av endrede samfunnsstrukturer, syn på statsborgerskapets innhold og rolle og nye verdibetraktninger. Det har siden vedtakelsen av statsborgerloven av 2005<sup>4</sup> også vært store endringer i statsborgerloven som følge av flere vedtatte og pågående lovendringer. Disse endringene har skjedd og tatt form i lys av en rekke avveininger av rettighetshensyn og sikkerhetshensyn som har blitt veiet mot hverandre.

Endringene i statsborgerloven og statsborgerskapet skjer i møte med endrede samfunnsforhold, som særlig må sees i sammenheng med innvandring, integrering og den globale terrorsituasjonen<sup>5</sup>. Av disse lovendringene er det særlig tre som skal trekkes fram i denne oppgaven for å belyse tap av statsborgerskap og betydningen rettighets og sikkerhetshensyn har for statsborgerskapet. Den første er åpningen for dobbelt statsborgerskap (bortgangen fra prinsippet om ett statsborgerskap), den andre er åpningen for å frata statsborgerskap som straff etter statsborgerloven § 26a<sup>6</sup>, den tredje endringen er fremdeles til behandling og det er ennå ikke avgjort om den blir vedtatt eller ikke pr november 2020, og handler om å åpne for administrativ fratakelse av statsborgerskap av «hensyn til grunnleggende nasjonale interesser» etter mulig statsborgerloven § 26b<sup>7</sup>. Disse formene for fratakelse av statsborgerskap enten de skjer som straff i domstolene eller via administrativt vedtak, er følge av individets adferd og trussel eller den fare vedkommende utgjør mot Norges interesser. Personen oppfattes å enten ha gjort noe eller ha potensiale til å utgjøre en slik trussel slik at statsborgerskapet kan fratras ham. Det har utover 2000-tallet blitt stadig flere land som har fått liknende tapsregler, selv om det er en del forskjeller fra stat til stat<sup>8</sup>. Når betegnelsen tap av statsborgerskap i det videre benyttes, vil det hvis ikke annet framgår være denne formen for tap det refereres til. Når dette brukes, ute-

---

<sup>1</sup> Macklin (2014) s 4.

<sup>2</sup> Midtbøen (2019) s 1 og Brochmann (2007) s 104.

<sup>3</sup> Vink og de Groot (2010) s 714 og Bellamy (2008) s 1-2.

<sup>4</sup> Statsborgerloven

<sup>5</sup> Kostakopoulou (2008) s 5 og Midtbøen (2019) s 10-11.

<sup>6</sup> Statsborgerloven § 26a.

<sup>7</sup> Prop.134 L (2019-2020).

<sup>8</sup> Boeckstein og de Groot (2019) s 320-321.

lukkes dermed, hvis ikke dette er spesifisert, frivillig oppgivelse av statsborgerskap eller tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26<sup>9</sup>. Innføringen av tapsregel etter statsborgerloven § 26a og den vurderte § 26b må sees i sammenheng med åpningen for dobbelt statsborgerskap og den europeiske konteksten. Midtbøen viser til hvordan dette må sees i sammenheng med et endret syn på koblingen mellom disse forholdene, og statsborgerskapets og det styrkede fokuset på sikkerhetshensyn. Sikkerhetshensynet og dets nye innhold må i stor grad knyttes opp mot internasjonal terrorisme, særlig islamistisk og må forstås i en bredere kontekst av «securitisation» (sikkerhetifisering). Dette er en trend som i stadig større grad preger mye av migrasjons og innvandringslovgivningen og politikken generelt<sup>10</sup>.

## 1.2 Problemstilling

Problemstillingen er om statsborgerskapet har fått et nytt rettslig innhold i og med innføringen av tapsregelen i statsborgerloven § 26a og hvordan tap av statsborgerskap påvirker individets relasjon til staten. Hypotesen er at åpningen for å frata statsborgerskap basert på individets opptreden eller oppfattede holdninger og trussel vedkommende utgjør, har ført til at statsborgerskapets rettslige status har blitt endret ved at statsborgerskapet har fått en lojalitetsklausul innebygget i seg og at statsborgerskapet i praksis har fått ulik rettslig betydning for individer som følge av vernet mot statsløshet, såkalte ulike klasser av statsborgerskap<sup>11</sup>. En slik endring vil ha stor betydning for statens forhold til statsborgerne og for forståelsen av samfunnskontrakten mellom individet og staten, og for avveiningen mellom rettighets og sikkerhetshensyn i samfunnet, noe som vil kunne medføre endringer i vår forståelse av statsborgerskapets betydning og rolle i samfunnet.

Det er videre hypotesen at disse endringene vil medføre at statsborgerskapet kommer i en skvis mellom på den ene side framvoksende sikkerhetshensyn som igjen har fått en dominerende rolle i statsborgerskapet, og reguleringen av det, hvor lojalitet er en grunnstruktur, på den andre side det liberale demokratiets rettighetshensyn som i tiden etter andre verdenskrig har etablert seg som grunnleggende aspekter ved samfunnet<sup>12</sup>. Det er i denne sammenhengen at åpningen for dobbelt statsborgerskap som skjedde i 2020, må forstås fordi denne lovendringen er tett knyttet opp mot avveiningene mellom rettighets og sikkerhetshensyn i samfunnet<sup>13</sup>.

Målsetningen er å belyse statsborgerskapets rettslige innhold og følgene av innføringen av tapsregler for statsborgerskapet som rettslig status. Dette vil også belyse betydningen den glo-

---

<sup>9</sup> Statsborgerloven § 26.

<sup>10</sup> Midtbøen (2019) s 2 og 10-11.

<sup>11</sup> Gibney (2013) s 653.

<sup>12</sup> Gibney (2020) s 2559.

<sup>13</sup> Midtbøen (2019) s 11.

bale utviklingen og avveiningen mellom rettighets og sikkerhetshensyn har for statsborgerskapet.

### **1.3 Rettstilstanden**

#### **1.3.1 Statsborgerloven og statsborgerskap**

Statsborgerloven av 2005 er den mest sentrale rettskilden i spørsmål om statsborgerskap. Loven inneholder ikke en definisjon av statsborgerskap, det er heller ikke lett å definere statsborgerskapet da det har en rekke ulike rettslige, praktiske, symbolske og historiske betydninger. En sentral definisjon framgår imidlertid av den Europeiske konvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 2 bokstav a som definerer statsborgerskapet som «det rettslige bånd mellom en person og en stat»<sup>14</sup>. Definisjonen er enkel, og tar ikke opp i seg de rettigheter og plikter statsborgerskapet medfører for individet eller dets ekskluderende og inkluderende rolle, men understreker likevel den sentrale rollen statsborgerskapet har med å knytte innbyggerne til staten. Det er også sentralt å understreke at statsborgerskapet gir deg en politisk rolle i samfunnet, mulighet til deltagelse med både rettigheter og plikter<sup>15</sup>. Statsborgerskap reguleres også av en rekke andre rettsregler i norsk rett og Norges folkerettslige forpliktelser, som statsborgerloven må tolkes i lys av, jf. statsborgerloven § 3<sup>16</sup>.

#### **1.3.2 Åpningen for dobbelt statsborgerskap**

Norges avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap ved overgangen 2019 til 2020 har medført at Norge ikke lenger legger seg opp i om norske statsborgere eller folk som vil erverve norsk statsborgerskap, også har andre statsborgerskap ved siden av det norske. Før lovendringen var utgangspunktet at det norske statsborgerskapet skulle være eksklusivt<sup>17</sup>. Utgangspunktet var at man ikke skulle ha andre statsborgerskap enn det norske. Dette gjaldt enten man som norsk statsborger fikk et nytt statsborgerskap eller hvis man søkte om å erverve norsk statsborgerskap. Det var imidlertid en rekke unntak fra prinsippet om ett statsborgerskap. Blant annet gjaldt det ikke hvis man ble født med mer enn et statsborgerskap eller hvis det var umulig eller urimelig å si fra seg sitt gamle statsborgerskap. Det var i praksis blant annet på grunn av innvandring, en økende andel borgere som hadde dobbelt statsborgerskap på tross av prinsippet<sup>18</sup>. Uttalelser fra UDI viser også at dette var et vanskelig og ressurskrevende spørsmål å undersøke og at det trolig var store mørketall<sup>19</sup>. Lovendringen har medført at en rekke bestemmelser og vilkår i statsborgerloven har blitt fjernet.

---

<sup>14</sup> ETS nr. 166 artikkel 2 bokstav a.

<sup>15</sup> Bellamy (2008) s 13 og 17 og Vink og de Groot (2010) s 714.

<sup>16</sup> Statsborgerloven § 3.

<sup>17</sup> Prop.111 L (2017-2018) s 9.

<sup>18</sup> Prop.111 L (2017-2018) s 9-10.

<sup>19</sup> Prop.111 L (2017-2018) s 10.

Det sies ikke direkte i statsborgerloven at dobbelt statsborgerskap nå er tillatt, reguleringen av spørsmålet er fjernet fra loven ved at de gamle vilkårene om frasingelse og opphør har forsvunnet. Dette medførte blant annet at vilkåret om å frasi seg tidligere statsborgerskap ble fjernet fra statsborgerloven § 7 (1) h, jf. statsborgerloven § 10. Regelen om at norske statsborgere mister sitt norske statsborgerskap ved erverv av annet lands statsborgerskap i statsborgerloven § 23 ble også fjernet. At Norge har gått bort fra prinsippet om ett statsborgerskap, har vært i tråd med utviklingen i store deler av verden hvor stadig flere land har åpnet for dobbelt statsborgerskap. Norge var det siste av de nordiske landene til å åpne for dobbelt statsborgerskap og spørsmålet om dette har lenge vært diskutert og ble tatt opp i arbeidet med statsborgerloven av 2005<sup>20</sup>.

### 1.3.3 Statsborgerloven § 26a: Tap av statsborgerskap som straff

Det ble i 2019 åpnet for å frata norsk statsborgerskap som straff gjennom vedtakelsen av statsborgerloven § 26a. Dette markerte en markant endring av rettstilstanden. Regelen medfører at det norske statsborgerskapet kan fratras en person hvis personen dømmes for brudd på bestemmelser i straffelovens kapittel 16, 17 eller 18 med en strafferamme på seks år eller mer. Regelen gjelder ikke overtredelse av straffeloven § 127 om forbund om lovbrudd om avsløring av statshemmeligheter i straffeloven § 123<sup>21</sup>. De aktuelle kapitlene i straffeloven retter seg mot brudd på menneskerettigheter, trusler mot Norges vitale interesser og terroraktivitet<sup>22</sup>. Dette medfører at andre alvorlige straffbare handlinger ikke kan føre til tap av statsborgerskap etter bestemmelsen, selv om strafferammen kan være høyere. Handlinger begått før personen fylte 18 år, kan ikke føre til tap av statsborgerskap etter bestemmelsen<sup>23</sup>, dette medfører at kravet for anvendelse er høyere enn den kriminelle lavalderen på 15 år<sup>24</sup>.

Det er også en rekke andre vilkår for fratakelse av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26a. Det norske statsborgerskapet kan bare fratras som straff hvis personen ved siden av det norske statsborgerskapet også har et annet statsborgerskap<sup>25</sup>. Det spiller i utgangspunktet ingen rolle hvilket annet statsborgerskap det er snakk om, selv om dette i praksis kan ha betydning som del av proporsjonalitetsvurderingen. Formuleringen «sterkt til skade for Norges vitale interesser», er hentet fra Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997<sup>26</sup> og de aktuelle kapitlene er ment å fange opp dette, samtidig må dette også trolig sees på som et vil-

---

<sup>20</sup> NOU 2000:32 Kapittel 4 og Ot.prp.nr.41 (2004-2005) s 26-42.

<sup>21</sup> Statsborgerloven § 26a første ledd.

<sup>22</sup> Straffeloven kapittel 16-18.

<sup>23</sup> Statsborgerloven § 26a andre ladd.

<sup>24</sup> Straffeloven § 20 første ledd.

<sup>25</sup> Statsborgerloven § 26a første ledd.

<sup>26</sup> NOU 2015:4 s 9.

kår i seg selv, selv om det er ment å fanges opp av de aktuelle straffebestemmelsene<sup>27</sup>. Ordlyden tilsier at det skal en del til, ikke all skade vil være omfattet, men da kriminaliteten det her er tale om og kravet til straffenivå også er høyt vil nok de fleste tilfeller kunne oppfylle dette vilkåret hvis personen dømmes for brudd på en av de aktuelle lovbestemmelsene. Departementet viste til at strafferammen på 6 år ville medføre at det tilsa at ordlyden var i tråd med dette kravet etter Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr1 bokstav d<sup>28</sup>.

Avgjørelsen om å frata statsborgerskap etter statsborgerloven § 26a fattes av domstolene. Bakgrunnen for dette er at slikt rettighetstap regnes som straff, det framgår av bestemmelsen selv og av straffeloven § 29 første ledd bokstav f, som definerer «rettighetstap» etter statsborgerloven § 26a som straff<sup>29</sup>, det nevnes også uttrykkelig i forarbeidene<sup>30</sup>. Fram til innføringen av bestemmelsen var det ingen regler om tap av statsborgerskap ved straffbare handlinger i norsk rett.

Statsborgerloven § 26a tredje ledd krever også at det selv om de øvrige vilkårene for fratakelse av statsborgerskap er til stede, skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering av behovet for inngrepet i lys av handlingen individet har begått, opp mot de forhold som tilsier at individet ikke skal miste sitt statsborgerskap. Forholdsmessighetsvurderingen er nødvendig for at tap av statsborgerskap skal være i tråd med Grunnloven § 102 og EMK art 8, og alle relevante hensyn skal tas i betraktning<sup>31</sup>. Det understrekes i bestemmelsen at det skal legges vekt på hensynet til individets «nærmeste familiemedlemmer» og at hvis saken berører barn, skal hensynet til «barnets beste være et grunnleggende hensyn»<sup>32</sup> i tråd med Grunnloven § 104<sup>33</sup> og Barnekonvensjonen artikkel 3<sup>34</sup>.

#### 1.3.4 Andre tapsregler i statsborgerloven og internasjonal regulering

Det har vært og er også andre tapsregler i statsborgerloven. Statsborgerskap kan tapes ved fravær fra Norge etter statsborgerloven § 24, det kan tapes ved at individet søker om å si fra seg statsborgerskapet etter statsborgerloven § 25. Det stilles for disse vilkår om at borgeren ikke blir statsløs. Statsborgerskap kan også tapes som følge av tilbakekalling når statsborgerskapet har vært ervervet på feilaktig grunnlag etter statsborgerloven § 26. Disse reglene skiller

---

<sup>27</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 24-25.

<sup>28</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 28.

<sup>29</sup> Straffeloven § 29 (1) bokstav f.

<sup>30</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 28.

<sup>31</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 45-46.

<sup>32</sup> Statsborgerloven § 26a tredje ledd

<sup>33</sup> Grunnloven § 104.

<sup>34</sup> Convention on the Rights of the Child art. 3.



seg også fra statsborgerloven § 26a ved å være administrative vedtak, mens tap etter statsborgerloven § 26a regnes som straff og bare kan skje ved dom. Disse typene tap av statsborgerskap vil i all hovedsak ikke vies noe særlig oppmerksomhet i oppgaven.

Reguleringen av statsborgerskap internasjonalt er «fragmentert»<sup>35</sup>. Av størst betydning for norsk regulering i dag er Europarådskonvensjonen av 1997 om statsborgerskap. Den har en mer «fullstendig regulering av statsborgerskapsspørsmål enn det tidligere konvensjoner har hatt»<sup>36</sup>. Den regulerer blant annet vern mot statsløshet ved tap av statsborgerskap i artikkel 7 nr.3 og artikkel 8 og uttømmende regulering av tilfeller hvor staten kan bestemme tap av statsborgerskap<sup>37</sup>.

Det er i både statsborgerloven § 26a og i forslaget til mulig statsborgerlov § 26b et vilkår for fratakelse av statsborgerskapet at borgeren som følge av dette ikke blir statsløs. Siden borgeren ikke kan tape statsborgerskapet hvis han blir statsløs, er det sentralt å se nærmere på hva det vil si å være statsløs og hvem som er det. Det er ingen definisjon av statsløs i statsborgerloven av 2005, men det er en definisjon av hvem som er statsløse i FNs Konvensjon om statsløses stilling av 1954 artikkel 1 nr.1. En statsløs person «stateless person» defineres her som «a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law»<sup>38</sup>. Begrepet bygger på den formelle anerkjennelsen av personen som borger/statsborger i en stat. Den statsløse er dermed en person som ikke er formelt anerkjent som statsborger av noen stat, basert på landets lovgivning. Det virker også å være denne forståelsen av statsløshet som legges til grunn i statsborgerloven, og i folkeretten.

### 1.3.5 Forslag til statsborgerlov § 26b: Å frata statsborgerskap av «hensyn til grunnleggende nasjonale interesser»

I forbindelse med arbeidet med statsborgerlovens § 26a var det også spørsmål til behandling om å åpne for å frata statsborgerskap av «hensynet til grunnleggende nasjonale interesser». Etter forslaget skulle dette gjøres som et administrativt vedtak av Justis- og beredskapsdepar-

---

<sup>35</sup> Høgberg (2017) s 3.

<sup>36</sup> Ot.prp.nr.41 (2004-2005) s 19.

<sup>37</sup> Ot.prp.nr.41 (2004-2005) s 212.

<sup>38</sup> Convention relating to the status of stateless persons art. 1 nr.1.

tementet etter en mulig statsborgerlov § 26b<sup>39</sup>. Stortinget vedtok statsborgerloven § 26a, men valgte å ikke vedta noen tapsregel etter statsborgerloven § 26b slik det ble foreslått. Det har senere blitt fremmet nytt forslag om tapsregel etter statsborgerloven § 26b med det «i all hovedsak likelydende» innhold som i det opprinnelige forslaget<sup>40</sup>. Det er på tidspunktet da denne oppgaven skrives, ikke fattet en endelig avgjørelse i spørsmålet om det skal innføres en § 26b i statsborgerloven, saken skal behandles videre i 2021<sup>41</sup>. Essensen i en slik regel slik forslaget legger opp til, er at det skal kunne fattes vedtak administrativt om fratakelse av norsk statsborgerskap hvis personen har et annet statsborgerskap ved siden av det norske og «hensynet til grunnleggende nasjonale interesser» tilsier at personen bør miste statsborgerskapet. Regelen er ment å åpne for å kunne preventivt frata personer statsborgerskap selv om personene ikke kan straffeforfølges for sine handlinger. Forslaget bygger på at det også skal være krav om at personen har et annet statsborgerskap ved siden av det norske.

## **2 Metode**

### **2.1 Innledning**

En oppgave om endringer i statsborgerloven medfører noen klare metodiske utfordringer som det er sentralt å gjennomgå slik at oppgavens metodiske framgangsmåte og de vurderinger som gjøres, settes i et riktig perspektiv. Den første utfordringen er generelt knyttet til statsborgerbegrepet og statsborgerskap som rettslig tema, da statsborgerskap består av flere rettslige og politiske aspekter. Den andre knytter seg mer spesifikt til, som vist over, til at statsborgerloven § 26a og åpningen for dobbelt statsborgerskap er svært nye lovendringer fra henholdsvis 2019 og 2020. Det er fremdeles usikkert om statsborgerloven § 26b vil bli vedtatt. Temaet er svært aktuelt. Disse lovendringene medfører store endringer i rettstilstanden på sine respektive områder. Dette er sentralt for hvordan analysen skal gjennomføres og for tilgangen på og anvendelsen av kilder.

### **2.2 Statsborgerskapets sammensatte natur**

#### **2.2.1 Statsborgerskapets juridiske og samfunnsvitenskapelige dimensjoner**

Statsborgerskapet har en sammensatt natur. Det er derfor ikke mulig å helhetlig forstå statsborgerskapet og regelendringene i en utelukkende rettslig kontekst. Dette henger sammen med at statsborgerskapet både er del det rettslige og politiske området, man kan derfor ikke drøfte statsborgerskapet uten både rettslige elementer og politiske elementer. Studier av temaet vil dermed bestå av både rettsvitenskapelige og samfunnsvitenskapelige elementer,

---

<sup>39</sup> Prop.134 L (2019-2020) s 25.

<sup>40</sup> Prop.134 L (2019-2020) s 5.

<sup>41</sup> Stortinget (2020).

statsborgerskapet må også forstås inn i sin historiske kontekst i Europa. Dette gir et mer komplett og helhetlig bilde av statsborgerskapet og dets innhold. Å fullstendig se bort fra de politiske sidene er uklokt fordi reguleringen av natur er sterkt politisert og dets innhold ikke kan forstås uten en forståelse av dette aspektet ved statsborgerskapet. Dette framgår også av de akademiske framstillingene av temaet som inneholder både rettslige og samfunnsvitenskapelige momenter.

Statsborgerskapet har en rekke rettslige aspekter som et rettslig begrep som gir en rettslig/formell status, med vilkår for erverv og tap. Statsborgerskapet sikrer individet en rekke rettigheter og plikter i samfunnet, som stemmerett, vern mot utsendelse av riket, diplomatisk bistand, og verneplikt for å nevne noen<sup>42</sup>. Det er sentralt for å knytte individet til den eller de stater individet er borger/statsborger av og til å skille ut de individer som ikke er borger av staten, ved å skille mellom statsborgere og utlendinger som er «enhver som ikke er norsk statsborger»<sup>43</sup>.

Statsborgerskapet kan samtidig ikke forstås helhetlig uten å også se på statsborgerskapets politiske og samfunnsfaglige dimensjoner. Statsborgerskapets politiske dimensjon er meget synlig gjennom dets historie, hvor statsborgerskapet er tett knyttet opp mot endrede politiske og sosiale forhold. Her kan blant annet nevnes verneplikt, tilhørighet og lojalitet, identitet, globalisering, mellomstatlige relasjoner, innvandring og sikkerhetspolitikk<sup>44</sup>. Flere av disse temene har både klare rettslige og politiske dimensjoner. Ettersom politiske og sosiale forhold har forandret seg, har også betydningen av, innholdet i og forståelsen av statsborgerskapet forandret seg.

En følge av at statsborgerskapet er et slikt sammensatt fenomen, er at alminnelig eller tradisjonell rettslig metode fort vil medføre at sentrale aspekter ved statsborgerskapet blir oversett og at det dermed blir gitt et misvisende bilde av statsborgerskapets rolle og betydning i Norge og internasjonalt. Dette har også stor betydning for de helhetlige vurderingene som ligger til grunn for lovendringer på feltet og forståelsen av dem. Dette må forstås i lys av statsborgerskapets sentrale rolle i folkeretten som en tilknytning mellom individet og staten, som både har betydning for deres relasjon<sup>45</sup>, men også for individets relasjon til andre stater og relasjoner mellom stater i forhold til individet.

Dette medfører at også samfunnsvitenskapelige analyser og vurderinger er av stor verdi for å forstå betydningen av regler om tap av statsborgerskap og sammenhengen dette har med åp-

---

<sup>42</sup> Ot.prp.nr.41 (2004-2005) s 21-22.

<sup>43</sup> Utlendingsloven § 5.

<sup>44</sup> Midtbøen 2019 s 294-305.

<sup>45</sup> Vink og de Groot (2010) s 713-714.

ningen for dobbelt statsborgerskap. Det er også naturlig med en slik sammensatt analysemetode da overgangene mellom disse vitenskapelige områdene når det kommer til statsborgerskapet, er glidende, det krever at man både ser på rettspolitiske og samfunnsvitenskapelige aspekter ved reglene og deres innvirkning på samfunnet og individet. Det er samtidig viktig å holde et klart fokus på at det er de rettslige aspektene som er den avgjørende komponenten i en rettsvitenskapelig oppgave. Det skal derfor både anvendes tradisjonelle rettsvitenskapelige analyser og rettssosiologisk analyse for å fange opp statsborgerskapets helhet. En slik framgangsmåte krever hele tiden å legge sentral vekt på rettslige aspekter ved statsborgerskapet, men samtidig grunnet de glidende overgangene forstå endringene både av regler og av statsborgerskapet i lys av det større samfunn og politiske vurderinger som ligger til grunn for dem. Derfor skal de rettslige reguleringene av temaet trekkes fram for å belyse deres betydning for statsborgerskapet og sammenhengen mellom disse, og deres betydning for statsborgerskapets innhold i lys av rettighets og sikkerhetshensyn.

### 2.2.2 Statsborgerskapets komplekse rettslige natur

Et annet aspekt ved statsborgerskapet som bidrar til ytterligere kompleksitet i tematikken er knyttet til statsborgerskapet som rettsområde. Statsborgerskapet og de aktuelle statsborgerrettslige temaene som er fokus i oppgaven, består av en rekke ulike rettsområder hvorav statsrettslige, forvaltningsrettslige, utlendingsrettslige, folkerettslige og menneskerettigheter er sentrale. I tillegg til dette medfører også tap av statsborgerskap som straff at mange strafferettslige aspekter spiller inn<sup>46</sup>. Disse strafferettslige aspektene vil også kunne ha stor relevans i forhold til en mulig statsborgerlov § 26b, og hvordan den endelig utformes og dennes forhold til strafferetten.

Siden statsborgerskapsspørsmålene er preget av ulike komplekse rettsområder, medfører dette også at det blir flere hensyn som spiller sammen og mot hverandre for å skape den rettslige helheten. Reglernes utforming må sees i lys av dette. Hvis disse sammenhengene undervurderes, vil dette fort medføre at man overser avgjørende aspekter ved reglernes utforming og de faktorene som har spilt inn i utformingen. I oppgaven blir det her særlig sentralt å se på hvordan hensynene til rettigheter og sikkerhet spiller mot hverandre og er avgjørende for reglernes utforming og for den rettslige statusen og vernet statsborgerskapet gir.

## 2.3 Temaets aktualitet med nye og pågående lovendringer

Den andre metodiske utfordringen er at de aktuelle lovendringene som vist, er av nyere dato. Dette medfører at det er lite litteratur og rettspraksis om innføringen av reglene og deres praktiske anvendelse og følgene av dem. Derfor er det for det første vanskelig å si noe om hvordan rettsvesen og forvaltning anvender de nye reglene og hvilken betydning de i praksis medfører,

---

<sup>46</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 28.

særlig siden trenden fra andre land med liknende tapsregler er at disse reglene i relativt liten grad anvendes i forhold til hvor mye oppmerksomhet sakene får<sup>47</sup>. Det er også lang ventetid før en norsk sak eventuelt vil havne for Høyesterett eller for EMD og dermed bidra til å skape presedens for anvendelse av dem og etablering av standarder som kan gi ytterligere innblikk i reglernes betydning for statsborgerskapet.

Siden reglene er av nyere dato medfører det også at det i liten grad har vært vurdert og sett på de praktiske følgene av dem i praksis i ettertid av vedtakelse. Dette medfører at det i oppgaven er et større rom for nytenkning og tolkning av rettsområdet og for nye perspektiver og vurderinger både av reglernes formålstjenlighet og dilemmaer. Det er generelt lite dekning av statsborgerskap som tema i norsk academia både innen juridisk litteratur og generelt. Høgbergs<sup>48</sup> tekst er den mest sentrale juridiske artikkelen og retter seg nettopp mot de aktuelle lovendringene, teksten ser på flere aspekter ved både statsborgerloven §§ 26a og 26b. Midtbøens<sup>49</sup> artikkel er også meget sentral, den har et samfunnsvitenskapelig perspektiv og belyser godt temaets iboende juridiske og samfunnsvitenskapelige perspektiver sett i sammenheng, men har et mer europeisk perspektiv da tekstens fokus er endringen i dansk lov og bare kort ser på dette i forhold til Norge som på det tidspunktet den ble skrevet, heller ikke var gjennomført. Teksten gir likevel et godt innblikk i de grunntanker og prosesser som ligger bak vedtaket og sammenhengen, og av en god framstilling av hensynene bak statsborgerskapets utvikling og på statsborgerskapets sammensatte natur og rolle. Det er også enkelte andre norske akademiske tekster som ser på statsborgerskapstematikken, men ofte er disse kommet ut flere år før de aktuelle lovendringene, eller så ser de bare på deler av den aktuelle problematikken. Brochmann gir likevel en meget god og enn noe eldre analyse som kobler statsborgerskapet opp mot lojalitetstankegangen og statsborgerskapets rolle i samfunnet<sup>50</sup>.

Når en anvender internasjonal litteratur om statsborgerskapet er det viktig å være påpasselig med at de europeiske statene på mange områder har ulike regler for å håndtere spørsmål om statsborgerskap, og at de har en rekke ulike standarder for deres interne regler om tap av statsborgerskap<sup>51</sup>. Det er også flere av dem som ikke har regler for fratakelse av statsborgerskap som straff eller av hensyn til nasjonens interesser. Noen av de mest sentrale internasjonale akademikerne som tar opp spørsmål om tap av statsborgerskap i denne konteksten, er Joppke, Macklin, de Groot og Gibney. Reglene og lovendringene har også kommet til på ulike tidspunkter, i ulike kontekster og med ulikt innhold selv om de fleste endringene har kommet

---

<sup>47</sup> Lovforslag nr. L 45 s 2-3 og Gibney (2020) s 2560.

<sup>48</sup> Høgberg (2017).

<sup>49</sup> Midtbøen (2019).

<sup>50</sup> Brochmann (2007).

<sup>51</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 17-20.

som svar på islamistisk terror<sup>52</sup>. Dette krever at slike perspektiver må sees i en norsk kontekst og i lys av det norske samfunn og dets rettsvesen og rettstradisjoner, hvis de skal anvendes på Norge. Internasjonale kilder må derfor brukes innenfor disse rammene. De må ikke anvendes ukritisk. Dette medfører også at det hele tiden er viktig å bruke internasjonale kilder i lys av de norske kildene som eksisterer, for å se dem i sammenheng og for å anvende materialet på en hensiktsmessig måte. I de tilfeller hvor det er klare forskjeller mellom norsk og andre lands rett, som har stor betydning for reglene og praktiseringen av dem, må dette understrekes og tydeliggjøres slik at feilaktige slutninger unngås. Siden det er færre norske rettskilder blir de eksisterende rettskildene som ordlyden i statsborgerloven og andre relevante lover, forarbeidene og andre kilder, desto viktigere for tolkningen og forståelsen av reglene og for den rettslige resonneringen rundt statsborgerskapet og endringene av det.

## **2.4 Framgangsmåte og metode i lys av dette**

Oppgaven skal på grunn av denne situasjonen og de metodiske utfordringene fokusere på hvilken betydning innføringen av tapsregelen i statsborgerloven § 26a har for statsborgerskapets rettslige status først gjennom spørsmålet om innføring av en slik adferdsbasert tapsregel medfører at det i statsborgerskapet har oppstått en lojalitetsklausul og hvilken betydning denne i så fall har. Deretter skal det fokuseres på hva tapsreglene har å si for det rettslige vernet statsborgerskapet har i lys av avveiningene mellom rettighets og sikkerhetshensyn og den mulige delingen av statsborgerskapet i ulike klasser. Det er også sentralt å se hvilken betydning en administrativ tapsregel vil få, og de problematiske aspektene ved en slik regel, da dette i framtiden kan ha stor betydning for de andre spørsmålene, hvis lovforslaget fører frem. Det er som følge av de metodiske utfordringene sentralt å være åpen for anvendelse av både juridiske og samfunnsvitenskapelige kilder for å belyse tematikken på en best mulig måte og få tilgang til den nødvendige informasjonen for å vurdere endringene. Derfor er det viktig aktivt å bruke de kildene som eksisterer siden det foreløpig er lite informasjon om den praktiske anvendelsen av reglene i Norge. Dette medfører at de mulige konsekvensene og hva dette har å si for statsborgerskapets rettslige funksjon, blir sentrale vurderingstemaer.

En slik framgangsmåte gjør det mulig å vurdere om endringene i praksis også medfører en endring av statsborgerskapet, og hvilken betydning endringen eventuelt har for rettsvernet. Dette må sees på i lys av hensynene og hvordan disse avveies mot hverandre. Det er også sentralt å trekke inn innspill fra den europeiske konteksten som kan bidra til å forklare endringene i Norge og forskjeller mellom Norges endringer og hvordan tingene gjøres i andre land. Det er også sentralt å se på den globale utviklingen, særlig med fokus på endringer i migrasjonsmønster og innvandring, statsborgerskapets utvikling over tid og framveksten av islamistisk terror og prosessen med «securitisation of migration» (sikkerhetifiseringen av migrasjon),

---

<sup>52</sup> Midtbøen (2019) s 10-11 og Prop.146 L (2016-2017) s 17-20.

særlig i kjølvannet av 11. september, terrorangrepene i Europa og det økte fokuset på fremmedkrigere knyttet til borgerkrigen i Syria og deler av Irak<sup>53</sup>.

### **3 Statsborgerskapets utvikling og hensynene**

#### **3.1 Innledning**

Statsborgerskapet er et sammensatt rettsområde som er preget av en rekke rettslige og politiske problemstillinger som har utviklet seg over tid, i tråd med samfunnets utvikling og behov. Hensynene som gjør seg gjeldende og deres innhold og praktiske betydning har endret seg i tråd med samfunnets endrede strukturer og verdivurderinger. Dette har også medført at statsborgerskapets betydning og reglene rundt statsborgerskap og de rettigheter og plikter statsborgerskapet gir, har endret seg og fått nytt innhold og betydning. Dette er naturlig siden samfunnet har endret seg i løpet av de siste 200 årene. Det er derfor sentralt å se på utviklingen av statsborgerskapet og hensynene som har vært sentrale for statsborgerskapet og tilhørigheten i samfunnet, fordi dette belyser statsborgerskapets innhold og betydning i samfunnet og vil bidra til å belyse betydningen og effekten av tapsreglene på statsborgerskapet. Dette setter de nye lovendringene og prosessene rundt dem i en mer helhetlig kontekst, og den betydning endringene har hatt for den rettslige relasjonen statsborgerskapet utgjør mellom staten og innbyggerne.

Det er som vist over, særlig to hensyn som framstår å være sentrale i forholdet til statsborgerskapet og tap av statsborgerskap og som er avgjørende for å forstå statsborgerskapets rolle og rettslige status. Det første er sikkerhetshensynene som Midtbøen viser til som grunnleggende for flere av de aktuelle lovendringene<sup>54</sup>, disse hensynene vektlegger særlig statens overlevelse, innbyggernes sikkerhet, lojalitet til staten og fellesskapet og vernet av nasjonens interesser. Det andre er rettighetshensyn som gjennom framveksten av menneskerettigheter og rettsstaten, særlig i etterkant av andre verdenskrig, har fått en stor rolle i både statsborgerskapsreglementet og samfunnet for øvrig<sup>55</sup>.

Rettighetshensynet vektlegger i all hovedsak individets vern mot overgrep og de rettslige standarder som samfunnet skal sikre sine borgere. På en rekke områder fungerer rettighetshensynene som skranker for de inngrepene individer kan utsettes for og som krav til hvordan slike inngrep skal foretas og statens plikter i slike prosesser. Menneskerettighetenes rolle som skranker og grunnverdier i samfunnet er også kodifisert i norsk rett både gjennom Grunnlo-

---

<sup>53</sup> Høgberg (2017) s 30-31.

<sup>54</sup> Midtbøen (2019) s 302-304.

<sup>55</sup> Brochmann (2007) s 106-107.

vens kapitel E<sup>56</sup> og menneskerettighetsloven hvis § 3 understreker at ved motstrid mot annen norsk lov går den foran<sup>57</sup>. Det er viktig å understreke at selv om disse hensynene vil komme i konflikt med hverandre på en rekke områder, er det også på enkelte områder at de er sammenfallende. Et eksempel på dette er hvordan ivaretagelse av innbyggernes sikkerhet også sikres gjennom å ivareta deres rettigheter slik at samfunnet er stabilt og trygt. Ivaretagelse av en sikker rettstat er et slikt tilfelle da det både beskytter det enkelte individet mot overgrep, men også bidrar til å sikre stabile og trygge samfunnsinstitusjoner. Hensynenes utvikling over tid gir økt forståelse av deres rolle i samfunnet i dag og bidrar til å sette dem inn i dagens kontekst, for å forstå reglens utforming og betydning for statsborgerskapet.

### **3.2 Statsborgerskapets utvikling over tid og hensynenes rolle**

Statsborgerskapets utvikling i Norge må forstås i en større europeisk kontekst og idehistorisk tradisjon. Det moderne statsborgerskapets 200 års historie<sup>58</sup> er utviklet i en kontekst med statsbygning og etablering av nasjonalstatenes grenser og befolkning. Tanken om nasjonalstaten med en samlet homogen befolkning med felles språk, kultur og historie har stått sterkt<sup>59</sup>.

Statsborgerskapet har hatt og har en sentral rolle ved å knytte individet til staten og danne et fellesskap. Statsborgerskapets og sikkerhetshensynet har endret seg over tid i tråd med samfunnets behov og den interne og eksterne konteksten<sup>60</sup>. Hva som er viktige sikkerhetshensyn, henger tett sammen med statens interesser og med innbyggernes mål og verdier. Endringer i regulering og fokus internasjonalt har også hatt betydning for statsborgerskapets sikkerhetsdimensjon, det samme har utviklingen av menneskerettigheter og rettsstaten hatt. Statens forståelse av sikkerhets og identitetsspørsmålene henger også tett sammen med deres historie og kultur<sup>61</sup>. Det er viktig å ikke undervurdere disse aspektene ved statsborgerskapet fordi denne konteksten belyser ikke bare hensynenes utvikling, men også deres betydning og de overordnede verdiene de skal ivareta og de dilemmaene som kan oppstå i avveiningene mellom dem.

---

<sup>56</sup> Grunnloven kapittel E.

<sup>57</sup> Menneskerettsloven § 3.

<sup>58</sup> Kostakopoulou (2008) s 2-3.

<sup>59</sup> Redclif (2013) s 33.

<sup>60</sup> Midtbøen (2019) s 294-296.

<sup>61</sup> Midtbøen (2015) s 10.



### 3.2.1 Sikkerhetshensyn og framveksten av nasjonalstaten og det moderne statsborgerskapet

Sikkerhetshensyn har alltid hatt en sentral rolle i regulering av og tankene om statsborgerskaps rolle og tap av statsborgerskap og forvisning har røtter langt tilbake i historien, også til demokratiets vugge Athen<sup>62</sup>. Det moderne statsborgerskapet har også alltid vært knyttet tett opp mot sikkerhetshensynene og framveksten av nasjonalstatene<sup>63</sup>. En av de tradisjonelle tankene om statens rolle også lenge før etableringen av de moderne nasjonalstatene og statsborgerskapet har vært den såkalte nattvekterstaten<sup>64</sup> hvis fremste oppgave var å beskytte innbyggerne og staten fra angrep utenfra og innvendige farer. Statsborgerskapet og sikkerhetsspørsmålet knyttet seg i denne perioden tett til statens overlevelse blant annet gjennom spørsmål om individets lojalitet og tilhørighet til samfunnet<sup>65</sup>. Disse aspektene var særlig aktuelle på 1800tallet og første halvdel av 1900tallet. Dette var en periode preget av politisk uro, nasjonsbygging og storkriger mellom europeisk stater<sup>66</sup>. Statsborgerskapet hadde i den konteksten en sentral rolle ved å definere hvem som var del av staten og fellesskapet, og hadde samtidig som Redclif understreker, også en ekskluderende rolle<sup>67</sup>. Statsborgerskapet har dermed konstant hatt en slik todelt rolle med å definere hvem som er innenfor og hvem som står utenfor fellesskapet og hvordan samfunnskontrakten har en sentral rolle ved å tildele de som er del av fellesskapet rettigheter og plikter. Denne rollen var også viktig som del av nasjonsbyggingen gjennom å skape fellesskap innad i en befolkning som ofte var samlet innenfor land skapt gjennom kriger og konflikter.

I lys av den tette koblingen med nasjonalstaten og sikkerhetsspørsmålene knyttet til statsborgerskapet i urolige tider med kriger, var spørsmålet om dobbelt statsborgerskap lenge tett knyttet opp mot spørsmål om sikkerhet og lojalitet. Dette illustrerer også godt vektleggingen av flere av sikkerhetshensynene og deres utvikling over tid. Dobbelt statsborgerskap ble tradisjonelt sett på som «an offence to nature, an abomination on the order of bigamy»<sup>68</sup>. Statene hadde stort behov for innbyggerne og for å danne et fellesskap som kunne holde «nasjonen» samlet, for å skape legitimitet og som et grunnlag for nasjonens overlevelse i møte med eksterne trusler. Problemstillingene var særlig aktuelle på tidlig 1900tall i forbindelse med første verdenskrig og militær verneplikt. Slike spørsmål samt spørsmålet om statsløshet var noen av de grunnleggende spørsmålene om statsborgerskap som preget første halvdel av 1900tallet.

---

<sup>62</sup> Gibney (2013) s 647.

<sup>63</sup> Midtbøen (2019) s 294-296.

<sup>64</sup> Malnes og Midgaard (2009) s 120-121.

<sup>65</sup> Midtbøen (2019) s 294-296.

<sup>66</sup> Midtbøen (2019) s 294-296.

<sup>67</sup> Redclif (2013) s 114.

<sup>68</sup> Midtbøen (2019) s 294.

De var også de mest sentrale temaene i Haag-konvensjonen av 1930<sup>69</sup>. Sikkerhetshensyn knyttet til statsborgerskap har dermed tidlig hatt en sentral rolle i internasjonal regulering av statsborgerskap. Denne rollen er viktig fordi den belyser den rollen statsborgerskapet har hatt og hvilken historisk kontekst det har vokst fram i. Statsborgerskapet hadde også i denne perioden en klar ekskluderende rolle og reglene om tap av statsborgerskap ble ofte anvendt for å kvitte seg med etniske grupper<sup>70</sup>.

### 3.2.2 3.2.2 Andre verdenskrig og menneskerettighetene

Etter 2 verdenskrig og grusomhetene som hadde herjet Europa og verden, fikk menneskerettighetene, som universelle rettigheter for alle, mye oppmerksomhet internasjonalt. Denne utviklingen og de historiske erfaringene hadde også betydning for synet på statsborgerskap i tiden etter krigen<sup>71</sup>. Nazistene i Tyskland hadde allerede i 1933 aktivt fratatt innbyggere som hadde reist utenlands deres statsborgerskap, noe som i flere tilfeller hadde medført statsløshet og store følger for de som ble rammet<sup>72</sup>. De tyske jødene og sigøyerne (rom) hadde blitt fratatt sine statsborgerskap før de ble sendt i døden<sup>73</sup>. Fratakelse av statsborgerskap hadde en symbolsk stor betydning for det nazistiske regimet med deres mål om å samle hele det tyske folk og å utslette alt som var u-tysk. Dette viser hvordan å frata statsborgerskapet hadde klare politiske motiver og var begrunnet og rettet mot individer som etter deres definisjon var forrædere mot nasjonen og samfunnet, selv om nazistenes syn på jødene hovedsakelig var bygget på hva jødene var og representerte, snarere enn hva det enkelte individet hadde gjort<sup>74</sup>. Fratakelse av statsborgerskap har som Gibney understreker ikke bare blitt koblet til rasistiske standarder i det tredje riket, men også i liberale vestlige stater før andre verdenskrig<sup>75</sup>. De mange grusomme overgrepene og folkemordene som fant sted under krigen og de store flyktningstrømmene og forflytningene under og i perioden etter andre verdenskrig, bidro også til at spørsmålet om statsløshet var sentralt på den politiske agendaen etter krigen. Gibney viser også til hvordan tap av statsborgerskap på tidlig 1900tall hadde en viktig betydning for den økte koblingen mellom statsborgerskap og rettigheter. Dette fokuset ble styrket av det store behovet politisk handling og økt fokus på menneskerettigheter i kjølvannet av krigen<sup>76</sup>.

---

<sup>69</sup> Midtbøen (2019) s 295.

<sup>70</sup> Gibney (2020) s 2551-2552.

<sup>71</sup> Gibney (2020) s 2559-2560.

<sup>72</sup> Evans (2003) s 416-417.

<sup>73</sup> Gibney (2020) s 2552-2553.

<sup>74</sup> Evans (2003) s 419-440.

<sup>75</sup> Gibney (2020) s 2552 og 2559-2560.

<sup>76</sup> Gibney (2013) s 650-651.

Det ble også tidlig et stort fokus på rettighetsaspektene ved statsborgerskapet som også i likhet med mange andre spørsmål i samfunnet i etterkant av krigen ble knyttet opp mot menneskerettighetene. Behovet for å sikre økt globalt samarbeid, regulering og ivaretagelse av individets menneskerettigheter var viktig i formingen av FN i 1945, noe som understrekes av FN-paktens artikkel 1s formål om å skape fred og samarbeid og sikre menneskerettigheter. I 1948 kom også Menneskerettighetserklæringen (av 1948) som av Seamus Heanys karakteriseres som menneskerettssystemets «gullstandard»<sup>77</sup>. Statsborgerskapet fikk i perioden som fulgte mye oppmerksomhet og ble i større grad enn tidligere sett på som en rettighet. I FNs verdenserklæring understrekes det av «Enhver har rett til et statsborgerskap» og at «Ingen skal vilkårlig berøves sitt statsborgerskap eller nektes retten til å forandre det»<sup>78</sup>. Disse reglene samt arbeidet med å unngå statsløshet, har blitt fulgt opp i blant annet FNs 1954 Konvensjon om statsløses stilling og FNs 1961 Konvensjon om begrenning av statsløshet<sup>79</sup>.

Det var i denne konteksten at Hannah Arent sitt syn på statsborgerskapet som en «retten til å ha rettigheter»<sup>80</sup> hadde stor gjennomslagskraft. Arent sine argumenter var også sentral for den økte problematiseringen av tap av statsborgerskap ved å vise til koblingene dette hadde til totalitære regimer som Sovjetunionen og Nazi-Tyskland, og knyttet direkte tap av statsborgerskap opp til hvor totalitært et samfunn var<sup>81</sup>. Samtidig utviklet en rekke europeiske land sine velferdsstater og flere rettigheter ble gradvis løst fra statsborgerskapet ved å gjøres universelle<sup>82</sup>. Rettigheter ble dermed både en større del av statsborgerskapet, samtidig som menneskerettighetene og velferdsstatenes framvekst gjorde at stadig nye rettigheter var koblet til individet selv, gjennom sin universelle natur, uavhengig av personens statsborgerskap. I denne perioden begynte også motstanden mot tap av statsborgerskap å bli større i liberale demokratier, blant annet gjennom tanken om hvilke følger statsløshet hadde for individet<sup>83</sup>.

Til tross for at det var stor framgang for menneskerettighetene både i samfunnet og i forhold til statsborgerskapet i denne perioden, hadde likevel også sikkerhetshensynene stor betydning. Dette illustreres godt med at dobbelt statsborgerskap fremdeles ble sett på som problematisk fordi det satte spørsmålsteget ved individets lojalitet og tilhørighet i samfunnet<sup>84</sup>. Denne tradisjonelle motstanden mot dobbelt statsborgerskap vedvarte og hadde tett sammenheng med fokuset på lojalitet og individets eksklusive tilhørighet til samfunnet man er borger av. Mind-

---

<sup>77</sup> Andenæs og Bjørge (2012) s 68.

<sup>78</sup> FNs verdenserklæring art 15.

<sup>79</sup> Høgberg (2017) s 4.

<sup>80</sup> Joppke (2016) s 739.

<sup>81</sup> Gibney (2020) s 2559.

<sup>82</sup> Brochmann (2007) s 105-106.

<sup>83</sup> Gibney (2013) s 650-651.

<sup>84</sup> Midtbøen (2019) s 294-296 og 304 og Ot.prp.nr.41 (2004-2005) s 40.

retallets uttalelser i forarbeidene til statsborgerloven av 2005 illustrerer godt det negative synet på dobbelt statsborgerskap på store deler av annen halvdel av 1900tallet, og at flere av disse synene vedvarte ut på 2000tallet. Det ble vist til Johs Andenæs beskrivelser av dobbelt statsborgerskap som «en uting» (1948) og «noe som bør unngås så langt råd er» (1998)<sup>85</sup>. De sterke ordene Andenæs benytter, synliggjør den tradisjonelle sterke motstanden mot dobbelt statsborgerskap og prinsippet om et statsborgerskaps sterke rolle i samfunnet.

Spørsmålene om militær verneplikt og lojalitet fortsatte å være aktuelle temaer i denne perioden. Dobbelt statsborgerskap forekom til tross for denne motstanden gjennom 1800- og 1900tallet<sup>86</sup>. En sentral årsak til at dobbelt statsborgerskap har forekommet, ligger i statsborgerskapets rettslige natur (reguleringen av statsborgerskapet). Det er den enkelte staten selv som avgjør hvem som er dens statsborgere<sup>87</sup>, uavhengig av hva andre stater og individet selv måtte mene om saken. Til tross for motstanden mot dobbelt statsborgerskap har dette som vist vært en vedvarende utfordring for statene. Dette skyldes blant annet at en rekke stater har ulike regler for erverv av og tap av statsborgerskap. Dette har medført at mange gjennom tidene har blitt født med mer enn ett statsborgerskap. Kombinasjonen av migrasjon og ulike regler for erverv av statsborgerskap medførte at mange fikk doble statsborgerskap. Dette var også en utfordring i tiden før og etter andre verdenskrig med landegrensener som flyttet på seg og innbyggere som ble forflyttet eller måtte flykte. Det er også en utfordring at det vanskelig for den enkelte stat selv å holde oversikt over borgernes statsborgerskap. Dette illustreres gjennom UDI's uttalelser om hvor ressurskrevende undersøkelser om dobbelt statsborgerskap er<sup>88</sup>. I enkelte tilfeller er heller ikke individet selv klar over at det har mer enn ett statsborgerskap.

Utover på slutten av 1900tallet medførte det økte fokuset på menneskerettigheter og økt migrasjon til Europa til nye perspektiver på spørsmålene om statsborgerskap og sikkerhet. Endringene må også forstås i sammenheng med utviklingen av flere forhold som hadde stor betydning for sikkerhetsvurderingene. Dette skjedde blant annet gjennom at man gradvis bortregulerte seg fra flere av spørsmålene knyttet til militærtjeneste for borgere med dobbelt statsborgerskap, i Europa blant annet gjennom Europakonvensjon av 1963 om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap<sup>89</sup>. Dette må også sees i sammenheng med europeisk integrasjon gjennom EU og dets forløpere, slutten på den kalde krigen og tettere samarbeid mellom de europeiske landene på en rekke områder. Innvandring har også påvirket spørsmålene om statsborgerskap ved å gi

---

<sup>85</sup> Ot.prp.nr.41 (2004-2005) s 35-36.

<sup>86</sup> Midtbøen (2019) s 295.

<sup>87</sup> Brochmann (2007) s 104.

<sup>88</sup> Prop.111 L (2017-2018) s 28-29.

<sup>89</sup> Midtbøen (2019) s 295-296.

befolkningen en ny sammensetning, nye syn på fellesskapet og på tilhørighet. Dermed ble sikkerhetshensynet utover slutten av 1900-tallet mindre markant og synlig.

Sikkerhetshensynet hadde dermed som følge av disse endringene kommet noe i skyggen av menneskerettighetene, det moderne samfunnets behov og interesser med globalisering og demokratiens framvekst i Øst-Europa<sup>90</sup>, det var også liknende demokratiske trender i store deler av verden og statsborgerskapet og rettighetsaspektet ved det ble i mange land styrket<sup>91</sup>. I perioden hvor den politiske filosofen Fukuyama så for seg en slutt ikke bare på den kalde krigen, men en framvekst av det vestlige liberale demokratiet som den dominerende styreform i verden, noe som ville markere «the end of history»<sup>92</sup>.

Disse forholdene medførte at sikkerhetshensynene i statsborgerskapet fikk en mindre sentral rolle i forhold til andre hensyn. Holdningene til dobbelt statsborgerskap endret seg også gradvis i denne perioden, og i 1997 kom den Europeiske konvensjonen om Nasjonalitet som åpnet for at statene selv bestemmer om de vil tillate dobbelt statsborgerskap eller ikke, og i hvilke tilfeller borgere kan fratras statsborgerskap<sup>93</sup>. Dette markerte at dobbelt statsborgerskap ikke lenger i internasjonal regulering i seg selv ble sett på som et problem, det ble isteden oppfattet som noe som statene selv måtte regulere, i tråd med statenes egen suverenitet. Konvensjonen representerte også en anerkjennelse av at sikkerhetshensyn likevel fremdeles hadde en sentral rolle i statsborgerskapet ved at artikkel 7 (1) bokstav d åpnet for at statsborgerskap kunne fratras hvis personen hadde opptrådt «sterkt til skade for statspartens vitale interesser». Dette illustrerer hvordan sikkerhetshensynet også da hadde en rolle i den internasjonale reguleringen og fokuset på statsborgerskap, samtidig som tredje ledd begrenset dette ved å verne mot statsløshet<sup>94</sup>.

### 3.2.3 Det nye årtusenet: sikkerhetshensyn i lys av islamistisk terror

Situasjonen har endret seg i kjølvannet av terrorangrepene 11. september 2001, som bidro til at det ble et større fokus på sikkerhetshensyn innen migrasjons og statsborgerskapspolitikken. Sikkerhetshensynene fikk en større rolle og det ble argumentert for at endringer i statsborgerskapet var nødvendig «in light of new and unprecedented security threats posed by Al-Qaeda and other terrorist groups»<sup>95</sup>. Det er i lys av denne utviklingen at tanken om tap av statsbor-

---

<sup>90</sup> Kostakopoulou (2008) s 4.

<sup>91</sup> Heater (2002) s 33-34.

<sup>92</sup> Fukuyama (1989) s 3-4.

<sup>93</sup> Midtbøen (2019) s 296.

<sup>94</sup> ETS nr.166 art 7.

<sup>95</sup> Kostakopoulou (2008) s 5.

gerskap igjen har fått en sentral rolle i liberale demokratier<sup>96</sup>. Dette medførte økt fokus på styrking av det nasjonale fellesskapet og økte krav til naturalisering, samt en del begrensninger av sivile rettigheter, samtidig som det i flere land ble framvekst av den politiske høyresiden med islamkritiske synspunkter. Kostakopoulou beskriver dette som et endringspunkt hvor statsborgerskapet igjen fikk et økt fokus på sikkerhet på bekostning av de mer liberale optimistiske og rettighetsbaserte synspunktene som hadde preget statsborgerskapet i tiårene før<sup>97</sup>. Denne utviklingen mot sikkerhetshensyn har ytterligere blitt påvirket av flere islamistiske terroranslag i Europa, som har ført til at flere land har innført regler om tap av statsborgerskap. De økte sikkerhetsvurderingene knyttet til migrasjon og statsborgerskap må også sees i sammenheng med det økte politiske fokuset på migrasjon og den store oppmerksomheten knyttet til europeiske fremmedkrigere som reiser fra Europa for å delta i konflikter i utlandet særlig Syria og Irak<sup>98</sup>. Det har særlig vært fokus på IS-krigerne, IS-terrorister og sympatisører som både har begått en rekke grusomheter i Midtøsten, men også står bak rekruttering og flere terroraksjoner som har rammet Europa. Det er i denne konteksten som Midtbøen understreker at sikkerhetshensynet relatert til statsborgerskapet har fått et nytt fokus på lojalitet som en del av samfunnskontrakten og har bidratt til en kobling av dobbelt statsborgerskap og tap av statsborgerskap<sup>99</sup>. Det har dermed oppstått ny interesse for sikkerhetshensynene relatert til statsborgerskapet som følge av denne utviklingen. Det er i denne konteksten en rekke europeiske stater har innført tapsregler enten, som en straffereaksjon eller av hensyn til statens interesser<sup>100</sup>.

Selv om det har blitt et markant fokus på sikkerhetsaspektene, har ikke dette medført at rettighetsaspektene har forsvunnet fra statsborgerskapet. De liberale demokratiene har ikke opphørt å være liberale demokratier og rettsstaten har ikke forduftet over natten. Orgad viser til at den nye situasjonen med økt fokus på sikkerhet og lojalitet snarere skaper en utfordrende klemme for de demokratiske statene hvor hensynene avveies mot hverandre<sup>101</sup>. Joppke er klar på å koble dette opp mot problematikken med tap av statsborgerskap og understreker at det er en pågående debatt i en rekke samfunn om betydningen av å innføre regler om tap av statsborgerskap og deres betydning for menneskerettighetene, og plasserer dette i en kontekst med rettighets og sikkerhetshensyn som utfordrer hverandre og kobler dette opp mot terrorfaren og frykt for fremmedkrigerne ved en eventuell tilbakekomst<sup>102</sup>.

---

<sup>96</sup> Gibney (2013) s 646-647.

<sup>97</sup> Kostakopoulou (2008) s 4-6.

<sup>98</sup> Høgberg (2017) s 1-2.

<sup>99</sup> Midtbøen (2019) s 298-303 og Prop.111 L (2017-2018) s 6.

<sup>100</sup> Boeckstein og de Groot (2019) s 320 og Prop.146 L (2016-2017) s 17.

<sup>101</sup> Orgad (2014) s 99-100.

<sup>102</sup> Joppke (2016) s 732-738.

## 4 Tap av statsborgerskap og krav om lojalitet

### 4.1 Statsborgerskapets rolle og endring av rettstilstanden

Statsborgerskapet utgjør en avgjørende kobling mellom individet og den staten han eller hun er borger av. Det er statsborgerskapet som gir adgangen til de rettighetene som utelukkende er tilgjengelige for medlemmene av det fellesskapet som staten utgjør<sup>103</sup>. Tanken om dette som en samfunnskontrakt står sterkt<sup>104</sup> i norsk og europeisk kontekst. Denne koblingen mellom individet og staten har som Midtbøen<sup>105</sup> understreker, lange røtter og må forstås i lys av nasjonalstatenes framvekst og som Vink og de Groot<sup>106</sup> trekker fram, innbyggerne som en av de grunnleggende forutsetningene for staten.

Åpningen for tap av statsborgerskap som straff etter statsborgerloven § 26a var som Høgberg<sup>107</sup> understreker, en markant endring av rettstilstanden, som blant annet koblet statsborgerskapet til strafferetten og som medførte at dobbelt statsborgerskap i økt grad fikk betydning for hvor sikkert vernet om individets norske statsborgerskap er. Endringen viser at statsborgerskapet ikke er absolutt og at individets tilhørighet til samfunnet også er avhengig av individets handlinger, da et individs handlinger som følge av lovendringen kan medføre at individet mister sitt statsborgerskap, enten han vil det eller ikke.

Endringen har imidlertid ikke medført at statsborgerskapet først nå har blitt oppløselig. Statsborgerloven av 2005 har siden den ble vedtatt inneholdt en regel om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26. Fram til åpningen for dobbelt statsborgerskap i 2020 åpnet denne også for tilbakekalling av norsk statsborgerskap hvis søker ikke hadde fått løst seg fra annet statsborgerskap. Det er også regler som åpner for at norske statsborgere kan frasi seg sitt statsborgerskap så lenge dette ikke medfører at personen blir statsløs, jf. statsborgerloven § 25. Endringen har dermed ikke medført at et tidligere uløselig bånd mellom individet og staten nå har blitt noe som kan oppløses. Forskjellen ligger snarere i at hvor de tidligere reglene knyttet seg til frivillig løsning fra statsborgerskapet (statsborgerloven § 25) og tilbakekall av statsborgerskap på et «uriktig grunnlag»<sup>108</sup> (statsborgerloven § 26), er den nye tapsregelen i statsborgerloven § 26a en tapsregel som går på individets opptreden som (blir sett på som) klanderverdig, og hvor tapet av statsborgerskapet har et pønalt preg direkte knyttet til straffelovgivningen. At slikt tap anses som straff, framgår direkte av straffeloven § 29 (1)<sup>109</sup> bokstav f som nevner

---

<sup>103</sup> Vink og de Groot (2010) s 713-714.

<sup>104</sup> Vink og de Groot (2010) s 713-714, Føllesdal (2014) s 81 og Brochmann (2007) s 111.

<sup>105</sup> Midtbøen (2019) s 293-295.

<sup>106</sup> Vink og de Groot (2010) s 713-714.

<sup>107</sup> Høgberg (2017) s 18-20.

<sup>108</sup> Ot.prp.nr.41 (2004-2005) s 177.

<sup>109</sup> Straffeloven § 29.

rettighetstap etter statsborgerloven § 26a. En mulig tapsregel etter § 26b vil slik den er foreslått, ikke ha den samme tilknytningen til strafferetten, men isteden være et administrativt vedtak, men bygger i praksis på samme tanke om å være en reaksjon på et individs opptreden og potensielle skadeeffekt på samfunnet. Dette tas nærmere opp senere i teksten.

#### **4.2 Statsborgerskapet som samfunnskontrakt og spørsmål om lojalitetsklausul**

Innføringen av regler om tap av statsborgerskap og koblingen av dette til terror og forholdet til dobbelt statsborgerskap har i norsk kontekst vært koblet tett sammen av Høgberg<sup>110</sup> og Midtbøen<sup>111</sup>. Det har i denne sammenhengen også vært flere sammenkoblinger av endringer i statsborgerloven til statsborgerskapets funksjon som en samfunnskontrakt mellom individet og staten og et økt fokus på om dette forholdet innad i seg har en form for lojalitetsklausul<sup>112</sup>, selv om de ikke direkte benytter denne betegnelsen. Det har i denne diskusjonen vært ulike syn på dette og hvilken betydning dette vil ha for statsborgerskapet og det liberale demokratiet. Lojalitetstanken i statsborgerskapet er ikke noe nytt og dette aspektet illustreres klart gjennom de militære sikkerhetshensynene og eksklusivitetstankene som tradisjonelt har preget debatten om blant annet dobbelt statsborgerskap<sup>113</sup>. Spørsmålet som imidlertid reises i den norske konteksten, er om de vedtatte endringene med åpning for dobbelt statsborgerskap og tap av statsborgerskap som straff, medfører at statsborgerskapets lojalitetsaspekt i større grad har blitt en rettslig klausul innebygget i statsborgerskapet og om dette representerer en reell endring av hva statsborgerskapet er. Dette spørsmålet er viktig, fordi det berører en grunnleggende kobling mellom individet og staten som er sentral for både individets identitet og rettigheter. Høgberg argumenter for at slike endringer med åpning for tap av statsborgerskap, særlig som straff (statsborgerloven § 26a) eller mulig tapsregel «av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser»<sup>114</sup> (mulig statsborgerloven § 26b), medfører at statsborgerskapet har blitt politisk, og stiller kritiske spørsmål til om dette er ønskelig og hvilke konsekvenser slike endringer kan få for det enkelte individ og for det liberale demokratiet<sup>115</sup>.

Mye av kritikken av de ulike reaksjons og prevensjonstapsreglene i litteraturen går på hvilke konsekvenser tapet av statsborgerskapet har for statsborgerskapets rettslige rolle og rettslige

---

<sup>110</sup> Høgberg (2017) s 18-21.

<sup>111</sup> Midtbøen (2019) s 303.

<sup>112</sup> Orgad (2014) s 99-100 og Joppke (2016) s 734-739.

<sup>113</sup> Midtbøen (2019) s 294-296 og Prop.111 L (2017-2018) s 15 og 20.

<sup>114</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 38-39.

<sup>115</sup> Høgberg (2017) s 33-35.



vern<sup>116</sup>, og hvilken betydning slike tapsregler i deres ulike former har for det liberale demokratiet<sup>117</sup>. Det er selvfølgelig også fokus på de som rammes, men dette fokuset virker stort sett å komme i bakgrunnen av de «større» spørsmålene om statsborgerskapet, menneskerettigheter og rettsstaten. Dette henger trolig sammen med som Høgberg understreker, at disse individene har gjort forferdelige ting<sup>118</sup>. Det er ikke egentlig av sympati for dem eller deres handlinger dette gjøres, Joppke viser til at det i Tyskland var en viss sympati i deler av befolkningen for de målene og tankene de vest-tyske terroristene bygget på og indikerer at dette er noe som klart skiller den «nye terroren» fra dette og hvordan den oppfattes som samfunnsskadelig og utenkelig å sympatisere med, basert på fellesskapets verdier<sup>119</sup>. Selv om det ikke uttrykkes direkte, kan også dette henge sammen med at islamistisk terrorisme i relativt sekulariserte europeiske samfunn både framstår som uforståelig og klart uetisk når samfunnene bygger på tanke- og religionsfrihet som grunnleggende verdier. Det framstår også som at det særlig er muslimers lojalitet og oppslutning om demokratiet og deres lojalitet som det særlig stilles spørsmålstegn ved<sup>120</sup>. Det som er i hovedfokus, er hensynet til alle individers rettigheter og samfunnets overordnede verdier og rettslige garantier. Disse problemstillingene er særlig aktuelle i en tid hvor flere av de europeiske demokratiene er under press og migrasjonsspørsmålene skaper stor uenighet i Europa. Trenden med «securitisation», som er en prosess hvor sikkerhet og kontroll i stadig større grad påvirker migrasjonspolitikken og lovgivningen<sup>121</sup>, får en større rolle i vesten med tiltak som Fortress Europe, høyere krav til naturalisering, grensemuren mot Mexico og australsk internering av migranter.

Det er i denne sammenhengen disse trendene og den økte terrorfaren i kjølvannet av 11. september og annen islamistisk terror at spørsmålet om tap av statsborgerskap og en mulig lojalitetsklausul innebygget i statsborgerskapet særlig har blitt aktualisert<sup>122</sup>. Terrorfaren i Europa og fremmedkrigerproblematikken har ytterligere aktualisert dette. Joppke viser til at kontraktsteori om statsborgerskapet bygger på at det foreligger en hypotetisk enighet mellom individene som er grunnlaget for staten og systemet etter en hobbsiansk modell<sup>123</sup> som et argument for eksistensen av en slik lojalitetskrav (lojalitetsklausul). Hobbs' tanker om staten og

---

<sup>116</sup> Maclin (2018) s 163-167.

<sup>117</sup> Høgberg (2017) s 33-35.

<sup>118</sup> Høgberg (2017) s 31-33.

<sup>119</sup> Joppke (2016) s 732.

<sup>120</sup> Kostakopoulou (2008) s 5 og 33-34.

<sup>121</sup> Midtbøen (2019) s 294 og 298-299.

<sup>122</sup> Macklin (2018) s 161-167 og Boekestein og de Groot (2019) s 331.

<sup>123</sup> Joppke (2016) s 740-741.

samfunnskontrakten som det viktige vernet mot naturtilstanden, har i seg en sentral tanke om at individet som følge av dette har en sentral plikt til å følge samfunnets verdier og normer for å bidra til samfunnets overlevelse<sup>124</sup>, samfunnskontrakten har gjennom dette et tydelig lojalitetsaspekt ved seg som går tilbake lenge før det moderne statsborgerskapet. En slik samfunnskontrakt, selv om den ikke er bevisst inngått av individene, bygger på at individet har sluttet opp om disse felles grunnverdiene og tankene om statens oppgaver og styring og ivaretagelse av fellesskapet. Selv om Hobbs' tanker om graden av lojalitet nok ikke er forenelige med dagens samfunn, er de likevel illustrerende for hvor dype røtter tanken om samfunnskontrakten og lojalitet til fellesskapet har i forestillingen om staten og individenes relasjoner. Joppke understreker videre at kontrakts-aspektet ved statsborgerskapet som følge av utviklingen, har fått en mer prominent rolle og at dette særlig er aktuelt siden stadig flere får statsborgerskap gjennom å frivillig slutte seg til staten ved å søke om statsborgerskap<sup>125</sup>.

Hailbronner virker også å mene at det er slike krav til lojalitet innebygget i statsborgerskapet, men understreker at dette kravet ikke er et krav til generell lojalitet mot staten og alle dens aspekter og statsledelsens syn. Lojaliteten knyttes her til de mer grunnleggende verdiene samfunnet har og til å ikke bevisst gå inn for å skade dem og fellesskapet. Tap av statsborgerskap er etter dette hans mening noe som inngår i denne lojalitetsklausulen, men bare i noen få tilfeller og under forutsetning av det liberale demokratiets rettssikkerhetsgarantier<sup>126</sup>. Dette synet virker også å stemme godt overens med Gibneys beskrivelse av tap av statsborgerskap knyttet til individer som handler på en måte som er samfunnsskadelig<sup>127</sup>, selv om det vernet individene har hatt historisk, er mye svakere enn det Hailbronner argumenterer for.

Høgberg<sup>128</sup> viser til at tanken om statsborgerskapet som en samfunnskontrakt også i Norge har lange tradisjoner og at denne tanken ikke har vært til hinder for at innbyggerne kunne landsforvises, men at dette var noe som i praksis sjeldent ble gjort og som det skulle mye til for å gjøre. Noe som også er naturlig sett i lys av konsekvensene dette har for individet og den klassiske tanken om nasjonalstatens samling av alle som tilhører nasjonen. En slik lojalitetsklausul virker sannsynlig i lys av dette fokuset på samfunnskontrakten og at reglene i de fleste tilfeller retter seg mot handlinger som skiller seg fra alminnelig kriminalitet ved at handlingene nettopp har som formål å undergrave samfunnet<sup>129</sup>. At det er en slik lojalitetsklausul, underbygges også av selve ideen samfunnskontrakten som Joppke understreker, særlig for individer som har ervervet statsborgerskap ved søknad. Han viser til at hvis tanken om samfunns-

---

<sup>124</sup> Malnes og Midgaard (2009) s 84-87

<sup>125</sup> Joppke (2016) s 742.

<sup>126</sup> Hailbronner (2018) s 197-199.

<sup>127</sup> Gibney (2013) s 650, 653 og 656.

<sup>128</sup> Høgberg (2017) s 9-11.

<sup>129</sup> Joppke (2016) s 731.

kontrakten har noe for seg og den innebærer en tilslutning til fellesskapet og lojalitet til dette, må logisk sett også brudd på dette kravet, på kontrakten, medfører en mulighet for å tape statsborgerskapet<sup>130</sup>. Denne argumentasjonen får også noe støtte av Boeckstein og de Groot som viser til at lojalitetstanken i statsborgerskapet også finner støtte i hvordan andre sikkerhetstiltak kunne vært anvendt for å hindre terrorisme, men at disse i blant annet Nederland velges bort til fordel for frataskelse av statsborgerskap basert på en tanke om lojalitet som en grunnleggende del av statsborgerskapet<sup>131</sup>. Det har også i Norge vært diskutert om andre tiltak kan anvendes, noe Høgberg påpeker<sup>132</sup>, men dette virker å ha fått mindre oppslutning av lovgiver som har valgt å vedta tapsregelen i statsborgerloven § 26a.

Den historiske rollen og betydningen statsborgerskapet har hatt, er også et argument som taler for at det er en lojalitetsklauseul i statsborgerskapet. Statsborgerskapet har som funksjon å skille mellom de som tilhører fellesskapet og de som ikke gjør det, noe det fremdeles har. Lojalitetsaspektets vedvarende natur vises også tydelig gjennom den langvarige motstanden mot dobbelt statsborgerskap i flere europeiske land til ut på 2000tallet<sup>133</sup>, det var først i 2020 at Norge gikk bort fra prinsippet om ett statsborgerskap og lojalitets- og tilhørighetsaspektet hadde fremdeles en sentral rolle i drøftelsen av spørsmålet på 2000tallet<sup>134</sup>. Gibney viser også til at tap av statsborgerskap og krav til lojalitet lenge har vært en del av statsborgerskapstankingen og at det først er etter andre verdenskrig at slike regler har blitt problematiske for de liberale demokratiene<sup>135</sup>. Tanken om lojalitetskrav og tap av statsborgerskap for de illojale er dermed ikke noe nytt, dette styrker ideen om at lojalitet lenge har vært en del av statsborgerskapet.

De mest synlige tankene om plikter som inngår i statsborgerskapet, virker også å underbygge et slikt lojalitetsaspekt. Det tydeligste er den militære verneplikten som Midtbøen<sup>136</sup> tar opp som et vitalt hensyn gjennom statsborgerskapets historie. Dette spørsmålet har også vært sentralt tema i internasjonal regulering av statsborgerskap. Utviklingen av stemmeretten bør også sees i denne sammenheng, det er bare de som tilhører kjernen i staten (dens statsborgere) som har rett til å stemme<sup>137</sup> på hvem som skal inneha de høyeste politiske vervene i samfunnet og til å selv inneha dem. Stemmeretten er en av statsborgerskapets mest sentrale rettigheter og

---

<sup>130</sup> Joppke (2016) s 742-743.

<sup>131</sup> Boeckstein og de Groot (2019) s 331.

<sup>132</sup> Høgberg (2017) s 30.

<sup>133</sup> Midtbøen (2019) s 294-296.

<sup>134</sup> Føllesdal (2014).

<sup>135</sup> Gibney (2013) s. 646 og 650-651.

<sup>136</sup> Midtbøen (2019) s 295.

<sup>137</sup> Valgloven § 2-1.

bygger også på at stemmeretten medfører en uformell stemmeplikt, som Smith antyder<sup>138</sup>, og til å stemme i tråd med samfunnets og fellesskapets interesser. Høgberg viser til tanken om samfunnskontrakten og den europeiske tradisjonen med folkesuverenitet og maktfordelingsprinsippet som skal ivareta forholdet mellom folket og statens styre, i de nordiske landene bygger folkesuverenitetsprinsippet på at det er folket som skal velge hvem som skal representere dem<sup>139</sup>. Folket er i denne sammenhengen landets statsborgere som har stemmerett og på den måten er med å avgjøre styret av landet, den gir innflytelse på samfunnskontrakten. På denne måten illustrere dette at medlemmene av samfunnets kjernegruppe har rett til å delta i utformingen av det samfunnet som fellesskapet er en del av. Staten er suveren og det er folket gjennom folkesuverenitetsprinsippet som har fått stor tillitt til å delta i utformingen av det samfunnet som fellesskapet er en del av. Det er innbyggerne som skal styre staten og gi legitimitet til lederne som styrer samfunnet, makten utgår fra folket som velger sine representanter. Brochmann viser til at «Statsborgerskapet bygger på fire prinsipper: Rettighetene skal omfatte alle borgere; de skal være de samme for alle borgere; de er lovmessig fundert – man har krav på dem når man oppfyller borgerskapets plikter; og ansvaret for at rettighetene innfris ligger på staten»<sup>140</sup>. Statsborgerskapet er i lys av dette en tilgang til samfunnets styre og til deltagelse i fellesskapet. Dette gir dermed det enkelte individet ikke bare mulighet, men også en plikt til å handle i tråd med ikke bare egne ønsker og interesser, men også i fellesskapets interesser. Dette underbygges ytterligere ved at Brochmann når hun viser til at «Staten har makt, eller suverenitet, til å tildele statsborgerskap til å naturalisere personer med utenlandsk opprinnelse, og majoriteten er i sin fulle rett til å definere kriteriene for denne tildelingen gjennom de demokratiske institusjoner». Hun viser videre til at denne sosiale dimensjonen består av en rekke elementer som «identitet, lojalitet, tilhørighet, tillit og deltakelse»<sup>141</sup>. Det vises direkte og indirekte gjennom dette til lojalitetsaspektet ved statsborgerskapet og pliktene det medfører til deltagelse og lojalitet, samt at det påhviler statsborgerne en tillitt til å være del av samfunnet og bidra til dets felles ivaretagelse og overlevelse. Lojalitetsaspektet uttrykkes også klart gjennom hennes henvisning til at det er befolkningen som har rett til å definere hvem som skal ha tilgangen til disse rettighetene og pliktene. Når befolkningen har denne muligheten virker det også naturlig at dette må bygge på at befolkningen som et fellesskap også stiller enkelte minstekrav til de som skal være del av befolkningen gjennom lojalitet til kjerneverdiene i samfunnet. Det er i lys av dette naturlig at det også ligger inne i statsborgerskapet en tanke om at de som ikke er villige til å følge disse grunnprinsippene, ikke kan ta det for gitt at deres plass i fellesskapet er sikret, særlig hvis de handlingene de utfører er av særlig sam-

---

<sup>138</sup> Smith (2015) s 194-195.

<sup>139</sup> Høgberg (2017) s 10-11.

<sup>140</sup> Brochmann (2007) s 104.

<sup>141</sup> Brochmann (2007) s 104.

funnsskadelig og menneskefiendtlig karakter. Tapsregelen i statsborgerloven § 26a retter seg nettopp mot kapitlene i straffeloven som regulerer slike handlinger.

Innføringen av statsborgerseremoni med avleggelse av lojalitetsløfte illustrer også lojalitetstankens rolle i dagens statsborgerskap. Løftet og seremonien illustrerer godt hvordan lojaliteten til fellesskapet og dets verdier er sentrale. Brochmann viser til at innføringen i utgangspunktet ble innført fordi det var ønske fra flere organisasjoner som har tilknytning til innvandrerbefolkningen, ikke som et krav fra politikerne<sup>142</sup>. Et særlig sentralt sitat som hun peker på i forarbeidene kom fra Ressurscenteret for pakistanske barn «I et samfunn preget av et stadig økende etnisk mangfold, ser vi det som viktig å sette vilkår for å bli norsk statsborger. Overgangen til norsk statsborgerskap bør innebære en understrekning og markering fra samfunnets side av de grunnverdier samfunnet er tuftet på. For å kvalitetssikre samfunnets budskap bør den nye borgeren avgi troskapsløfte i en høytidelig seremoni»<sup>143</sup>. Sitatet viser at tanken om samfunnskontrakten og pliktene overfor fellesskapet og samfunnets verdier også er noe som vektlegges av de som erverver statsborgerskap. Dette stemmer også godt med hennes henvisning til at «majoriteten er i sin fulle rett til å definere kriteriene for denne tildelingen gjennom de demokratiske institusjoner»<sup>144</sup>. En slik lojalitetsplikt og et lojalitetsløfte bidrar i lys av dette til å skape tilhørighet til samfunnet som en sentral del av statsborgerskapet. Innføringen av en slik seremoni og lojalitetserklæring, selv om det er frivillig, illustrerer godt lojalitetstanken som inngår i oppfatningen om hva statsborgerskapet er og den tillitten statsborgerskapet viser.

Det er en rekke europeiske stater som i kjølvannet av den islamistiske terroren har innført liknende tapsregler<sup>145</sup>. Det at slike tapsregler er så utbredt og med et sterkt fokus på samfunnsskadelig virkninger, taler også for at det eksisterer en slik lojalitetsklausul i statsborgerskapet. Tapsreglene retter seg mot individer som er knyttet til terror eller annen aktivitet som potensielt rammer samfunnet som helhet<sup>146</sup>. Selv om tapsreglene har ulik utforming og ulike vilkår, retter de fleste av dem seg mot slike tilfeller. Fratakelse av statsborgerskap settes ofte opp i bestemmelsene med begrunnelser som «utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser», jf. statsborgerloven § 26a, i forslaget til § 26b «av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser»<sup>147</sup> eller den britiske reglen om fratakelse av statsborgerskap av hensyn til interessen til «the public good»<sup>148</sup>. Disse har det til felles at de nettopp bygger på at individet

---

<sup>142</sup> Brochmann (2007) s 100.

<sup>143</sup> Ot.prp.nr.41 (2004-2005) s 50.

<sup>144</sup> Brochmann (2007) s 104.

<sup>145</sup> Boekestein og de Groot (2019) s 320.

<sup>146</sup> Joppke (2016) s 731-734.

<sup>147</sup> Prop.134 L (2019-2020) s 25.

<sup>148</sup> Macklin (2018) s 164.

basert på sin opptreden, enten den straffes gjennom rettsvesenet eller ikke, oppfattes som bevist rettet mot å skade samfunnets interesser, den er illojal mot det fellesskapet som individet er en del av.

Det må understrekes at tapsreglene fra en rekke hold blir aktivt kritisert<sup>149</sup>, kritikken bærer preg av å rette seg mot menneskerettighetsloven og de rettsstatlige implikasjonene av tapet av statsborgerskapet og deres problematiske aspekter, snarere enn mot tanken på statsborgerskapet som en samfunnskontrakt som pålegger individet plikter og krav til lojalitet. Orgads innvending om at liberale samfunn ikke kan stille for store krav til lojalitet uten å gi opp sine liberale verdier<sup>150</sup>, er heller ikke en kontant avvisning av at det innebygget i statsborgerskapet er en lojalitetsklausul. Det virker snarere som at uenigheten dreier seg om følgene av brudd på en slik klausul. Joppke argumenterer for at tanken om lojalitetsklausulen også forutsetter at kontrakten kan sies opp<sup>151</sup>, men en slik slutning er ikke nødvendigvis sikker som følge, kontrakter kan også bygge på andre sanksjoner som svar på brudd på kontrakten. Det avgjørende er imidlertid at mye av motstanden ikke retter seg mot lojalitetskravet i seg selv, men snarere mot de eventuelle sanksjonene som skal kunne benyttes og forholdet til menneskerettigheter og rettsstat.

### 4.3 Lojalitetsklausulens innhold

Det virker på bakgrunn av dette som at lojalitetsklausulen retter seg mot individer som angriper eller på annen måte skader enkelte av de grunnleggende verdiene i samfunnet. Det er de individene som ikke bare handler i strid med disse verdiene, men som bevist vil ødelegge og undergrave dem, som virker å være den typen aktivitet som lojalitetsklausulen forutsetter at skal hindres. Klausulens strenghet og rekkevidde virker å variere mellom de ulike stater basert på hvor langt de tar sine tapsregler. Dette understrekes av Høgberg som viser til Danmark og Storbritannia som blant de strengeste<sup>152</sup>. Hun understreker videre at vil være store forskjeller med en tapsregel som statsborgerskapsloven § 26a representerer, i forhold til det § 26b vil representere. Høgberg er i den forbindelse særlig kritisk til den britiske tapsregelen som går ekstra langt ved å sette tap av statsborgerskap utenfor det særlige vernet som ligger i straffetretten og kritiserer også særlig forslaget til statsborgerloven § 26b som hun mener vil ta bort flere av rettsstatsgarantiene og om å overlate avgjørelsen til myndighetene gir tilstrekkelig sikkerhet for adgang til rettslig prøving. Så langt er det lite som tyder på at det norske lojalitetskravet er kommet dit, men som Kostakopoulou understreker, har lojalitetsfokuset i Europa knyttet til statsborgerskap, fått økt betydning som følge av terror og økte uroligheter særlig

---

<sup>149</sup> Macklin (2018) s 163-164 og Boekestein og de Groot (2019) s 320.

<sup>150</sup> Orgad (2013) s. 99-100.

<sup>151</sup> Joppke (2016) 736 og 741.

<sup>152</sup> Høgberg (2017) s 17.

koblet til migrasjon og muslimer i Europa<sup>153</sup>. Det er derfor uvisst hvordan dette med tiden vil utvikle seg, da dette trolig vil påvirkes av flere faktorer utenfor statene og hvordan disse blir opplevd av samfunnet. Innholdet i lojalitetsklausulen vil dermed trolig kunne endre seg over tid.

Lojalitetstanken står sterkt i det norske statsborgerskapet gjennom prinsippet om samfunnskontrakten. Dette understreket departementet i forbindelse med arbeidet med statsborgerloven av 2005: «statsborgerskapet er et viktig symbol på tilhørighet og lojalitet til det fellesskapet og de prinsippene som ligger til grunn for det»<sup>154</sup>. Lojaliteten til samfunnets verdier er et av grunnelementene i statsborgerskapet og det som naturlig må innfortolkes i statsborgerskapet. Samtidig er Norge et liberalt demokrati som bygger på individuell frihet og et sterkt individualistisk ansvar for egne handlinger og moralske overbevisninger. Det norske samfunnet bygger i dag på en rekke grunnleggende verdier som har vokst fram over tid, disse har avgjørende betydning for det norske samfunnet og legger føringen på den rettslige og politiske reguleringen av samfunnet. Blant disse er både Grunnloven (særlig kapittel E)<sup>155</sup> og Norges folkerettslige forpliktelser blant annet gjennom menneskerettighetsloven § 2<sup>156</sup> sentrale. Disse verdiene er med på å legge føringer for hvordan lojalitetsklausulens innhold tolkes, og på hvordan den kan anvendes når statsborgerskap eventuelt skal tapes som følge av skadelig oppførelsen. Dette må forstås i lys av at Norge som liberalt demokrati ikke kan stille for strenge krav til lojalitet av innbyggerne fordi, som Orgad understreker at «The more loyalty liberal democracies demand, the less liberal they become»<sup>157</sup>. Dette medfører at lojalitetsklausulen i tråd med menneskerettighetene til de individene og det fellesskapet de skal forsvare, må tolkes i lys av at disse verdiene skal gjelde for alle og at de bygger på en relativt stor grad av frihet for det enkelte individet. Dette er også i tråd med Hailbronners syn, da han understreker at det demokratiske samfunnet når det benytter seg av tapsreglene, må sikre at dette gjøres i tråd med samfunnets verdier<sup>158</sup>.

---

<sup>153</sup> Kostakopoulou (2008) s 33-34.

<sup>154</sup> Ot.prp.nr.41 (2004-2005) s 40.

<sup>155</sup> Grunnloven kapittel E.

<sup>156</sup> Menneskerettighetsloven § 2.

<sup>157</sup> Orgad (2014) s 100.

<sup>158</sup> Hailbronner (2018) s198-199.

## **5 Tapsreglens betydning for statsborgerskapet**

### **5.1 Innledning**

Utviklingen med åpning for tap av statsborgerskap og tydeliggjøringen av lojalitetsaspektet ved statsborgerskapet gjør det viktig å vurdere hvilke følger dette har for det norske statsborgerskapets rettslige status og hvilket vern det gir. Utviklingen markerer at statsborgerskapet med sikkerhet som en grunnleggende egenskap, har blitt utfordret og reiser spørsmål om dette medfører at statsborgerskapet i seg selv har blitt svekket<sup>159</sup>. Målet med dette kapitlet er å belyse hvordan statsborgerskapets rettslige status er påvirket av lojalitetskravet og mulighet for tap av statsborgerskap, de konsekvensene dette medfører for individet og for tanken om statsborgerskapet som likt for alle<sup>160</sup>. Siden det ikke er avgjort om statsborgerloven § 26b vil bli vedtatt eller ikke, og hvilket innhold den eventuelt vil ha, vil jeg også ta for meg de særlige følgene en slik tapsregel vil medføre i forhold til den tapsregelen som alt er innført i statsborgerloven § 26a.

### **5.2 Følgene av tap av statsborgerskap, statsborgerskapet som rettslig status**

Ved å innføre tapsregler for statsborgerskap har Norge i likhet med en rekke andre stater som Høgberg understreker endret på strukturer som har stor betydning for de europeiske rettsstatene, og endret dynamikken i forholdet mellom statens innbyggere og staten og det rettighets og pliktforholdet individet har overfor den<sup>161</sup>. Lojalitetsklausulen i statsborgerskapet er som vist, ikke noe nytt og heller ikke er tanken om at liberale demokratier kan frata borgerne deres statsborgerskap det, tanken om at dette ikke er i tråd med de moderne demokratiske rettsstatenes verdier er relativt ny<sup>162</sup>.

Innføringen av tapsreglene og tilbakekomsten til tanken om lojalitetsklausulen skaper en ny relasjon mellom rettighets og sikkerhetshensynene hvor statsborgerskapets rettslige status har kommet i en skvis. Noen, som Macklin, mener at statsborgerskapet bør være rettighetsbasert og vernet<sup>163</sup>, mens andre som Joppke understreker at fratakelse av statsborgerskapet er en nødvendighet i møte med de sterke sikkerhetsmessige hensynene som taler for å verne samfunnet i møte med mennesker som ønsker å ødelegge det<sup>164</sup>. Samfunnet er dermed under et

---

<sup>159</sup> Macklin (2018) s 163.

<sup>160</sup> Brochmann (2007) s 111.

<sup>161</sup> Høgberg (2017) s 33.

<sup>162</sup> Gibney (2013) s 646.

<sup>163</sup> Macklin (2018) s 163-166.

<sup>164</sup> Joppke (2016) s. 731-734.



sterkt krysspress, og det er viktig at samfunnet ikke mister av syne de rettsstatlige verdiene samfunnet bygger på. Hailbronner som er støtter denne typen tapsregler, er klar på at disse tapsreglene for å være akseptable må være i tråd med de alminnelige rettsstatlige prinsippene og at anvendelsen av dem må være et unntak, det vil si noe som bare skjer i et fåtall av tilfeller<sup>165</sup>. Joppke virker også om enn i noe mindre grad å støtte dette og understreker, i tråd med den norske reglen i statsborgerloven § 26a, at slikt tap bare bør gjelde ved forbrytelser som retter seg direkte mot å ramme samfunnet og fellesskapet<sup>166</sup>. Til tross for at tapsreglene og deres følger er noe omstridt, virker det klart at de ulike holdningene ikke bygger på at rettsstaten skal undergraves eller at tiltakene skal ødelegge de verdiene samfunnet bygger på, men snarere på ulike oppfatninger av følgene dette har for samfunnet og statsborgerskapet som helhet.

Når samfunnets strukturer og verdier angripes, er rettsstatens verdier også under angrep, og tiltakene som iverksettes må ikke gå på akkord med disse verdiene. Den nye terrorismen sees på som noe annet og mer alvorlig enn annen kriminalitet fordi terrorismens mål er å ødelegge de liberale demokratiene og de verdiene samfunnet står for og å undergrave samfunnet og fellesskapet<sup>167</sup>. Den norske tapsregelen i statsborgerloven § 26a virker gjennom sine vilkår for anvendelse og vektlegging av forholdsmessighetsvurderingen å ivareta flere av de demokratiske verdiene som den er ment å skulle beskytte, og stiller høye krav for sin anvendelse. Hvilke tapsregler et samfunn har og hvordan disse avveier sikkerhetshensyn mot rettighetshensynene, er avgjørende for i hvor stor grad staten ivaretar sine verdier. Liberale samfunn kan ikke gå på akkord med disse verdiene for å sikre denne lojaliteten, uten selv å miste de kjerneverdiene de ønsker å beskytte<sup>168</sup>. Det liberale samfunnet, rettsstaten og menneskerettighetene møter dermed en utfordring ved fratakelse av statsborgerskap. Som Joppke påpeker kan sammenknytning av «citizenship to the positive performance of “loyalty”»<sup>169</sup> representerer, en stor utfordring for samfunnets liberale verdier. Problemet er at koblingen medfører både utfordringer knyttet til ivaretagelse av samfunnets liberale verdier, og at lojalitetsregler fort vil komme på kant med menneskerettighetene, og de rettsstatsgarantier som er grunnleggende aspekter ved de liberale samfunnene. Dette medfører at selv om tapsreglene og tanken om lojalitet på en rekke områder har gode begrunnelser og som vist, henger tett sammen med statsborgerskapet og tanken om samfunnskontrakten, har de også potensiale til å ramme det samfunnet som fellesskapet ønsker å beskytte.

---

<sup>165</sup> Hailbronner (2018) s 197-198.

<sup>166</sup> Joppke (2016) s 732-734.

<sup>167</sup> Joppke (2016) s 730-732.

<sup>168</sup> Olgard (2014) s 100.

<sup>169</sup> Joppke (2016) s 737.

Det er en utfordring og problem for slike tiltak at lovgivning som regulerer tap av statsborgerskap, jo mer effektive de blir går på bekostning av individets rettigheter. Dette poenget synliggjøres blant annet i Høgbergs argumentasjon hvor hun understreker at tap av statsborgerskap er et meget inngrepene tiltak<sup>170</sup> som krever at sentrale rettsstatsprinsipper ivaretas. Dette medfører at Norge i likhet med de andre liberale demokratiene som innfører eller har innført liknende tapsregler, står overfor en rekke utfordringer når de innfører dem. Utfordringene med dette illustreres godt av USA som i sin «krig mot terror», som startet etter terrorangrepene 11. september 2001, har opplevd store utfordringer med hvordan samfunnets liberale verdier og rettsstatsgarantier kan ivaretas, noe som landet ikke alltid har lyktes med. Europa, har også i kjølvannet av 11. september og senere terroraksjoner i Europa fått et liknende fokus på sikkerhet som har blitt koblet opp mot både migrasjon, statsborgerskapspolitikken og lovgivningen. Hvilke rettslig status statsborgerskapet har, vil i stor grad avhenge av hva de inngrepene sikkerhetshensynene og lovgivningen åpner for og i hvilken grad menneskerettigheter og rettsstatsgarantier ivaretas både rettslig og i praksis. Derfor vil tapsreglens utforming og deres begrensninger være av stor betydning for hvilken rettslig status statsborgerskapet har og hva statsborgerskapet representerer i samfunnet.

### 5.2.1 Følgene for individene som rammes

Det vil være store ulikheter i hvilke følger tap av statsborgerskapet har for det enkelte individ, da ulike personer er i ulike situasjoner og følgene kan være svært ulike. Det er imidlertid en del felles følger. Tap av statsborgerskap medfører at det rettslige båndet mellom stat og individ brytes eller «rives over»<sup>171</sup>. Å bryte dette båndet har en rekke konsekvenser fordi det inneholder «både ideer om individuelle rettigheter og om sosiale bånd, identitet og deltakelse, og begrepet knytter an til viktige diskusjoner i mange nasjonalstater»<sup>172</sup>. Dette medfører dermed ikke bare et formelt brudd med det samfunnet man er en del av, men også en utestengelse fra en identitet og en formell anerkjennelse av at staten ikke anser deg som en verdig del av den. Hailbronner viser til at det er mulig at terrorister ikke bryr seg om statusen som statsborgere og at det i all hovedsak er de mulighetene det gir som er viktige<sup>173</sup>. Et slikt syn kan i enkelte tilfeller ha gode poenger knyttet til reisemuligheter og andre rettigheter. Dette overser imidlertid at det for den enkelte ofte kan være vanskelig å overskue hvilke følger tap av statsborgerskap får for dennes liv både rettslig og sosialt. Å hevde at en terrorist bare er opptatt av statsborgerskapet for de mulighetene det gir for å ødelegge samfunnet og bedrive terror, er å overse det faktum at også terrorister er mennesker som har egne oppfatninger og syn på ver-

---

<sup>170</sup> Høgberg (2017) s 24-25.

<sup>171</sup> Høgberg (2017) s 34.

<sup>172</sup> Brochmann (2007) s 102.

<sup>173</sup> Hailbronner (2018) s 200.

den, selv om de markant skiller seg fra majoritetsbefolkningen. Det er ulike behov og interesser av statsborgerskap og det å konstatere at «terrorister» bare er opptatte av et aspekt ved statsborgerskapet, er det ikke tilstrekkelige holdepunkter for.

Muligheten til å delta i samfunnet er som Smith understreker meget sentralt «Statsborgerskaps kjerne er retten til å delta i statens styre på likefot med andre, særlig i kraft av stemmerett og valgbarhet ved nasjonale valg»<sup>174</sup>. Ved tap av statsborgerskap mister individet sin mulighet og rett til å ha en slik aktiv politisk rolle i samfunnet. Macklin sammenlikner tap av statsborgerskap med dødsstraff fordi det medfører at personen er «politisk død» og «død for staten», hun viser til at det er en måte for staten å gjennomføre «the permanent elimination of wrongdoers»<sup>175</sup>. Selv om disse beskrivelsene nok i noen grad overdramatiserer følgene av tap av statsborgerskap, da en rekke rettigheter og muligheter i samfunnet er universelle og ikke lenger bygger på statsborgerskapet, er likevel poenget sentralt. Den som fratras statsborgerskapet, mister en identitet og rett til deltagelse i samfunnet, og det er noe endelig ved at tapet gjør at personen mister sin mulighet for å rehabiliteres tilbake til samfunnet, Hailbronner er uenig i dette og mener at dette bygger på en feilaktig forståelse av hva slikt tap av statsborgerskapet bygger på, han understreker at det er de som mister statsborgerskapet som selv har handlet på en måte som medfører at de har sagt fra seg sin tilknytning til samfunnet/fellesskapet de tidligere var del av. Dette har de gjort gjennom å angripe selve samfunnsfundamentet<sup>176</sup>. Dette synet er kontroversielt, blant annet understreker Obe og Silverman at det er behov for å rehabiliterer fremmedkrigere og få dem tilbake i samfunnet<sup>177</sup>, dette støttes av Boekestein og de Groot som understreker at man på den måten innad i det nasjonale rettssystemet løser problemet og at man ikke overlater det til andre stater<sup>178</sup>. Tap av statsborgerskapet medfører uansett en stor reduksjon av mulighet for deltagelse i samfunnet som personen med all sannsynlighet aldri har mulighet til å gjenvinne.

Ved tap av statsborgerskap mister personen også i utgangspunktet oppholdsretten i Norge. Dette bygger på at statsborgere ikke trenger en oppholdstillatelse. Ved tap av statsborgerskap må imidlertid personen skaffe en slik tillatelse, hvis ikke kan han utvises<sup>179</sup>. Dette er sentralt da målet i mange tilfeller er at terroristen skal kunne sendes ut av landet eller nektes å komme tilbake til landet igjen. En av kritikkene av tap av statsborgerskap har vært at statsborgerska-

---

<sup>174</sup> Smith (2015) s 80.

<sup>175</sup> Macklin (2014) s 7-8.

<sup>176</sup> Hailbronner (2018) s 199.

<sup>177</sup> Obe og Silverman (2014) s 37-39.

<sup>178</sup> Boekestein og de Groot (2019) s 327.

<sup>179</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 7 og 21.

pet da bare blir en ny form for oppholdstillatelse<sup>180</sup>. Joppke understreker at det nødvendigvis ikke er en så alvorlig følge siden en permanent oppholdstillatelse gir tilgang til en rekke rettigheter og muligheter i vestlige samfunn<sup>181</sup>. Følgene av tap av statsborgerskap vil imidlertid som Gibney understreker, være meget forskjellig basert på hvem personen som taper statsborgerskapet er, hva hans andre statsborgerskap er og hans personlige forhold til det andre hjemlandet<sup>182</sup>. For noen borgere vil følgen bli at de permanent blir boende i Norge uten mulighet til å forlate landet, dette kan skje hvis personen har flyktet fra sitt hjemland og aldri kan vende tilbake dit eller kontakte myndighetene. Som Franko og Mohn understreker, vil en utvisning kunne ha dramatiske følger for individet og dennes familie<sup>183</sup>. Individet kan ende opp i et land han ikke har vært på flere tiår og måtte leve under helt andre forhold og med et statsborgerskap som gir langt dårligere rettigheter og muligheter enn det et norsk gir, slik tilfellet var i en dansk sak mot en dansk-marokkaner, som hadde bodd i Danmark i over 30 år<sup>184</sup>. Følgene kan dermed for den enkelte bli meget store.

### **5.3 Måten avgjørelsen fattes og forskjellen mellom domstol og administrativt vedtak**

5.3.1 Skillet mellom statsborgerloven § 26a og forslaget til statsborgerloven § 26b Et sentralt skille mellom ulike lands tapsregler er hvordan avgjørelsen om tap av statsborgerskap fattes. I Norge krever statsborgerloven § 26a at tap etter denne bare kan skje «ved dom»<sup>185</sup>. I enkelte andre land som blant annet Storbritannia skjer derimot tap ved administrativt vedtak<sup>186</sup>. Hvordan avgjørelsen om tap av statsborgerskap fattes, er sentralt for å belyse hvilket rettslig og faktisk vern statsborgerskapet har, og for hvilken type rettslig avgjørelse fratakelse av statsborgerskapet er.

Ved utformingen av statsborgerloven § 26a og behandlingen av § 26b har ett av de grunnleggende spørsmålene for å avgjøre hvordan statsborgerskapet skal tas bort, vært om tap av statsborgerskap er å regne som straff eller ikke. Dette spørsmålet er av avgjørende betydning fordi dette i praksis avgjør hvordan en avgjørelse om fratakelse av statsborgerskapet skal kunne gjennomføres. Det følger av Grunnloven § 96 at ingen skal «straffes uten etter dom»<sup>187</sup>. Forarbeidene understreker at dette medfører at det bare er domstolene som kan ilegge straff og at

---

<sup>180</sup> Macklin (2018) s 163.

<sup>181</sup> Joppke (2016) s 741-742.

<sup>182</sup> Gibney (2013) s 654.

<sup>183</sup> Franko og Mohn (2015) s 158.

<sup>184</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 18.

<sup>185</sup> Statsborgerloven § 26a første ledd.

<sup>186</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 19.

<sup>187</sup> Grunnloven § 96 første ledd.

dette må skje som følge av at personen har begått en straffbar overtredelse<sup>188</sup>. Statsborgerloven § 26a bygger på at slik fratagelse som følge av straffbare handlinger nettopp er straff. Det framgår også som vist av straffeloven § 29<sup>189</sup> som klassifiserer et slikt «rettighetstap» som straff. Dette medfører i praksis at tap av statsborgerskap som følge av straffbare handlinger utelukkende kan skje som straff i forbindelse med domstolens behandling av straffespørsmålet. Slike avgjørelser kan dermed ikke fattes administrativt. Dette spørsmålet har også stor betydning for hvordan en eventuell statsborgerloven § 26b skal utformes. Den bygger på at statsborgerskapet skal kunne fratras borgere «av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser»<sup>190</sup>. I § 26b sitt tilfelle bygger hele reglen på at slik fratakelse av statsborgerskapet ikke er å regne som straff, både fordi det skal kunne gjøres administrativt av justis- og beredskapsdepartementet og fordi vedtaket skal kunne fattes selv om personen ikke kan straffes etter reglene i straffelovens kapittel 16-18.

Den foreslåtte tapsregelen (statsborgerloven § 26b) krever derfor at slikt tap ikke anses som straff i motsetning til tap etter § 26a. Departementas syn bygger på at slik fratakelse ikke er straff fordi administrativt vedtak om slikt rettighetstap forutsetter at det ikke er straff<sup>191</sup>. Dette var Høgberg i sin kritikk av forrige forslag svært uenig i fordi en slik tapsregel vil være fremtidsrettet basert på faren individet kan utgjøre, og at man ikke ivaretar de rettssikkerhetsgarantiene som straffesaker sikrer for å påse at avgjørelsen som fattes er riktig. Samtidig som bestemmelsen heller ikke legger opp til å stille de samme krav til klarhet, presisjon og forutberegnelighet som kreves i straffebestemmelser<sup>192</sup>. Ved å ikke anse tap etter statsborgerloven § 26b som straff vil dette i praksis åpne for at individet kan utsettes for et like alvorlig rettighetstap som etter statsborgerloven § 26a, men uten å ha de samme rettssikkerhetsgarantiene fordi saken skal avgjøres administrativt og ikke gjennom domstolene. Høgbergs kritikk er fremdeles aktuell i forhold til dagens forslag til statsborgerloven § 26b fordi det nye forslaget «i all hovedsak er likelydende» forslaget fra 2016<sup>193</sup>, som Høgberg kommenterte. Selv om Rt-2014-620 viser at lovgivers klassifisering av reaksjoner som straff eller ikke har «betydelig vekt», stiller grunnloven § 96 likevel noen skranker<sup>194</sup>. Dette er nødvendig siden man ikke politisk skal kunne utvanne en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti. Høgberg understreker

---

<sup>188</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 14-15.

<sup>189</sup> Straffeloven § 29 første ledd bokstav f.

<sup>190</sup> Prop.134 L (2019-2020) s 25.

<sup>191</sup> Prop.134 L (2019-2020) s 25.

<sup>192</sup> Høgberg (2017) s 23-24.

<sup>193</sup> Prop.134 L (2019-2020) s 5.

<sup>194</sup> Rt-2014-620 (Akvakulturdømmen) avsnitt 51.

også at departementets klassifisering ikke i tilstrekkelig grad underbygger deres syn og at det overser flere aspekter ved regelen<sup>195</sup>.

### 5.3.2 Utfordringer og følger av administrativ fratakelse av statsborgerskap mulig statsborgerlov § 26b

En stor styrke med dagens tapsregel i statsborgerloven § 26a er at fratakelse av statsborgerskap via domstolsbehandling sikrer og ivaretar rettssikkerheten for det berørte individet i mye større grad enn det en administrativ avgjørelse slik forslaget er til statsborgerloven § 26b, vil gjøre. Dette henger blant annet sammen med domstolenes uavhengighet<sup>196</sup> fra politisk styring som den tredje statsmakt. Denne uavhengigheten er særlig viktig i saker som vil ha stor politisk oppmerksomhet, slik saker om fremmedkrigere og islamister har. Krekar-saken og saken med hjemsendelsen av «IS-kvinnen» med sykt barn, sistnevnte medvirket til at FrP gikk ut av regjeringssamarbeidet i tidlig 2020, illustrerer den politiske vekten slike saker kan ha og betydningen av en grundig domstolsbehandling i tråd med de rettsstatlige prinsippene.

Et annet sentralt argument for domstolsbehandling er at behandlingen sikrer at individet får prøvet sin sak for en nøytral part hvor personen får mulighet til å framlegge sin sak og få juridisk bistand. Høgbergs eksempel med al-Berjawi fra 2010 viser til en person som ble fratatt sitt britiske statsborgerskap administrativt, mens han var i Somalia, og som grunnet faren for sitt liv ikke kunne kontaktes av sine advokater. Han ble senere drept av amerikanske droner timer etter en telefonsamtale med sin kone<sup>197</sup>. At personene fratras statsborgerskapet under liknende omstendigheter er ikke unikt. Joppke viser til at de fleste britiske statsborgere som var mistenkt for terrorisme og som har mistet statsborgerskapet siden 2006, har befunnet seg i utlandet når avgjørelsen ble tatt. Han viser til at dette har medført at personene fremdeles har hatt rettslig mulighet til å ta rettslige skritt i sakene, men at disse i praksis er små. Særlig siden det er minst to tilfeller hvor tidligere britiske statsborgere har blitt drept av amerikanere etter at de ble fratatt statsborgerskapet<sup>198</sup>.

Denne problemstillingen vil også kunne skje i Norge hvis statsborgerloven § 26b i sin foreslåtte form blir vedtatt, da forslaget er ment å innebære at vedtaket kan fattes mens personen er i utlandet og at innreise senere kan nektes<sup>199</sup>, og at fristen for å bringe vedtak for domstolene er en måned fra underrettelse om vedtaket etter forvaltningslovens regler<sup>200</sup>. Dette reiser spørsmål om hvilken innsats dette i praksis vil kreve for at personen skal kunne få faktisk

---

<sup>195</sup> Høgberg (2017) s 25-27.

<sup>196</sup> Smith (2015) s 76-77 og 186.

<sup>197</sup> Høgberg (2017) s 1-2.

<sup>198</sup> Joppke (2016) s 734.

<sup>199</sup> Prop.134 L (2019-2020) s 39.

<sup>200</sup> Prop.134 L (2019-2020) s 7 og 39.

beskjed, særlig med tanke på at mange av personene, slik som i Høgbergs eksempel, vil være på ukjent adresse i utlandet, ofte i skjul. Det er også et stort problem at fristen er kort fordi personen om han så skulle få beskjed vil kunne ha store utfordringer med å få juridisk assistanse og få fram sak. Det er dermed stor fare for at personens adgang til prøving av saken i praksis vil være ikke-eksisterende i flere tilfeller. Dette er særlig alvorlig i lys av hvor viktig saken antagelig vil være for de berørte og deres familiemedlemmer.

For å oppsummere er det store problemet med å åpne for administrativ fratakelse at tiltaket i praksis vil oppleves som en straff selv om det forsøkes bortdefinert som noe annet, noe Høgberg er kritisk til<sup>201</sup>. Samtidig medfører dette at en rekke av de rettsstatsgarantiene som er sikret i straffesaker og etter statsborgerloven § 26a, ikke vil ha den samme graden av sikkerhet for ivaretagelse, hvis vedtaket skjer etter foreslåtte statsborgerloven § 26b.

## **5.4 Hvem gjelder tapsreglene for? Ulike klasser av statsborgerskap**

### **5.4.1 Åpningen for dobbelt statsborgerskap og koblingen til statsløshet**

Norge er gjennom tilslutningen til Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 forpliktet til å ikke frata borgere det norske statsborgerskapet hvis dette medfører at de blir statsløse. Konvensjonen åpner for unntak hvis statsborgerskapet er skaffet på feilaktig vis, det vil si hvis det har vært gitt på et uriktig grunnlag<sup>202</sup>. Midtbøen understreker at vernet mot å bli statsløs var sentralt for at både Danmark og Norge har gått bort fra prinsippet om et statsborgerskap knyttet opp til reglene om tap av statsborgerskap<sup>203</sup>. Denne sammenhengen framgår også av forarbeidene<sup>204</sup>, hvor det vises til at tapsregelen vil ha større anvendelse hvis man åpner for dobbelt statsborgerskap. Regelen medfører at statsborgerloven § 26a har som vilkår for fratakelse av statsborgerskap at personen som fratras det norske statsborgerskapet ikke blir stående igjen som statsløs<sup>205</sup>. Norge skiller seg fra Storbritannia som i 2014 åpnet for at statsborgerskap kan fratras naturaliserte borgere, selv om dette medfører at de blir statsløse, av hensyn til «the public good»<sup>206</sup>. For Norge lar ikke det seg gjøre og det norske regelverket skiller heller ikke mellom borgere basert på hvordan det norske statsborgerskapet er ervervet. Dette sammen med at fratakelse av statsborgerskap skjer administrativt, med praktisk få muligheter for rettslig prøving, har medført at Storbritannia er regnet som et av de strengeste

---

<sup>201</sup> Høgberg (2017) s 25-29.

<sup>202</sup> ETS nr.166 artikkel 7.

<sup>203</sup> Midtbøen (2019) s 298-303.

<sup>204</sup> Prop.111 L (2017-2018) s 6.

<sup>205</sup> Statsborgerloven § 26a første ledd.

<sup>206</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 19.

landene i Europa på dette feltet og sammenliknes med Saudi-Arabia<sup>207</sup>. Norsk rett har dermed et absolutt vern mot fratakelse av statsborgerskap hvis det vil medføre statsløshet og ikke statsborgerskapet i første omgang er innvilget på «uriktig grunnlag»<sup>208</sup>, i slike tilfeller kan statsborgerskapet tilbakekalles etter statsborgerloven § 26<sup>209</sup>.

#### 5.4.2 Ulike klasser av statsborgerskap

Vernet mot statsløshet har dermed til følge at bare innbyggere som har et annet statsborgerskap ved siden av det norske, kan fratras det norske statsborgerskapet etter statsborgerloven § 26a<sup>210</sup>. Dette vernet har imidlertid samtidig som det er en rettighet, også en problematisk side ved at det medfører at noen av innbyggerne kan straffes på en måte som andre ikke kan. En problematisk side ved dette som anerkjennes akademisk er at dette kan medføre at det i praksis oppstår ulike klasser av statsborgerskap<sup>211</sup>. Dette vil blant annet kunne medføre at ulike individer, basert på noe som oppfattes som vilkårlig, vil rammes ulikt. Dette kan medføre diskriminerende utfall i strid med prinsippet om likhet for loven<sup>212</sup>. Det er også en utfordring i relasjon til dette at det er de ulike statene som selv basert på egen suverenitet i egen lovgivning, regulerer hvem som er landets statsborgere, og det er mange stater som aldri tillater noen å si fra seg deres statsborgerskap eller ofte ikke svarer på henvendelser<sup>213</sup>.

Det at det oppstår slike ulike klasser av statsborgerskap, har som følge at det i blant annet Norge bare er de med dobbelt statsborgerskap som kan straffes med tap av det norske statsborgerskapet etter statsborgerloven § 26a og etter forslaget til § 26b. Dette medfører at vernet om statsborgerskapet i praksis er ulikt for borgere. Boeckestein og de Groot understreker dette fører til ulike klasser av statsborgerskap og i praksis har en diskriminerende funksjon<sup>214</sup>. Joppke påpekte tidlig denne sammenhengen, men har i større grad sett på den som en nødvendig følge av forholdet mellom sikkerhetshensyn og rettighetshensyn<sup>215</sup>. Disse ulike klassene av statsborgerskap vil bygge på det rettslige vernet en persons statsborgerskap har. Siden det bare er de innbyggerne som har et statsborgerskap ved siden av det norske som kan fratras statsborgerskap, medfører dette at denne typen rettighetstap bare er noe enkelte borgere kan dømmes til. Siden rettighetstapet bare kan ramme dem, medfører dette at lojalitetsklausulen og muligheten til å anvende den ved illojal og skadelig opptreden mot samfunnet og sam-

---

<sup>207</sup> Høgberg (2017) s 2.

<sup>208</sup> Ot.prp.nr.41 (2004-2005) s 177.

<sup>209</sup> Statsborgerloven § 26.

<sup>210</sup> Statsborgerloven § 26a.

<sup>211</sup> Boeckestein og de Groot (2019) s 320-321, Joppke (2016) s 745 og Gibney (2013) s 652.

<sup>212</sup> Boeckestein og de Groot (2019) s 321.

<sup>213</sup> Prop.111 L (2017-2018) s 9.

<sup>214</sup> Boeckestein og de Groot (2019) s 320-321.

<sup>215</sup> Joppke (2016) s 744-745.



funnskontrakten utelukkende retter seg mot de av innbyggerne som også har et annet statsborgerskap ved siden av det norske.

Dette reiser flere utfordringer blant annet om dette i praksis strider mot prinsippet om likhet for loven som er tatt inn i Grunnloven § 98<sup>216</sup>. Macklin, som i utgangspunktet er meget kritisk til fratakelse av statsborgerskap, viser til at «The defining feature of contemporary legal citizenship is that it is secure»<sup>217</sup>, og at en slik endring vil medføre at statsborgerskapet i praksis blir en form for permanent oppholdstillatelse. Dette er særlig problematisk hvis dette bare gjelder for noen av innbyggerne, da, som Brochmann understreker, likhetsaspektet er så sentralt ved statsborgerskapet<sup>218</sup>. I den norske konteksten vil dette medføre at statsborgerskapet for noen fremdeles vil beholde denne sikre og absolutte karakteren som Macklin viser til som grunnleggende, mens andre fordi de har et annet statsborgerskap ved siden av, ikke vil ha det samme vernet.

Denne utviklingen blir ytterligere vanskeliggjort fordi, som både Boekestein og de Groot<sup>219</sup>, Høgberg<sup>220</sup> og Joppke<sup>221</sup> påpeker vil tapsreglene i denne formen i all hovedsak ramme folk med ikke-vestlig bakgrunn. Joppke viser til at tapsregelen i praksis i Storbritannia nesten utelukkende har rammet folk med ikke-vestlig bakgrunn og viser til at det av de 53 som hadde mistet statsborgerskapet siden 2002, var det bare en som hadde sitt andre statsborgerskap i et vestlig land og at de aller fleste av dem som tapte sitt statsborgerskap hadde blitt naturalisert<sup>222</sup>. I lys av den polariserte debatten rundt migrasjon og innvandring Europa opplever, vil slike tiltak hvis de i praksis rammer enkelte grupper, være med på å tegne et bilde av hvem som er reelle medlemmer av det større fellesskapet som statsborgerskapet utgjør innad i staten. Dette vil sende et signal om at det bare er enkelte grupper av borgere som det i realiteten stilles de samme lojalitetskravene til og at kravene bare er rettet mot en minoritetsbefolkning som ikke oppfattes som del av fellesskapet. Boekestein og de Groot viser til at dette kan ha uheldige konsekvenser både for integrering i samfunnet og for radikaliserings ved å skape tanker om at det er «us-versus-them»<sup>223</sup>. Hvis lojalitetskravet og faren for å miste statsborgerskapet i praksis bare retter seg mot minoriteter eller oppfattes å bare gjøre dette, er det som Advokatforeningen gav uttrykk for i forbindelse med høringen om åpning for tap av statsborger-

---

<sup>216</sup> Grunnloven § 98.

<sup>217</sup> Macklin (2018) s 163.

<sup>218</sup> Brochmann (2007) s 104.

<sup>219</sup> Boekestein og de Groot (2019) s 331-332.

<sup>220</sup> Høgberg (2017) s 1-2.

<sup>221</sup> Joppke (2016) s 744.

<sup>222</sup> Joppke (2016) s 744.

<sup>223</sup> Boekestein og de Groot (2019) s 331.

skap at regelen kunne medføre fare for radikaliserings hvis det bare var de med dobbelt statsborgerskap som kunne rammes og at dette kunne virke vilkårlig<sup>224</sup>. Det er også flere internasjonale organisasjoner som har gitt uttrykk for at slike regler som bare rammer noen (de mer dobbelt statsborgerskap) kan bidra til fremmedgjøring<sup>225</sup>. Regler som dette kan dermed oppfattes som å ramme urettferdig og som at de er ment å ramme etniske minoriteter, dette kan vanskeliggjøre integrering og gjøre radikaliserings enklere.

#### 5.4.3 Muligheter for å verne seg mot tap og forskjeller mellom statsborgerskap

En ytterligere utfordring er at statens suverenitet over statsborgerskapet også inkluderer deres rett til å bestemme om statsborgerskapet skal kunne sies opp eller ikke, selv om det er flere land som har begrensninger i adgangen til å regulere statsborgerskapet gjennom menneskerettigheter og andre folkerettslige forpliktelser. Det er enkelte stater som aldri tillater at sine statsborgere løser seg fra statsborgerskapet sitt enten de ønsker det eller ikke. Dette medførte utfordringer da Norge hadde prinsippet om ett statsborgerskap<sup>226</sup>.

Det å ha mer enn et statsborgerskap kan som følge av dette være en stor ulempe for den enkelte hvis han kan fratas statsborgerskapet som følge av dette, mens andre ikke kan. Macklin viser til at det i slike tilfeller kan innvendes at borgeren da likevel vil sitte igjen med et statsborgerskap som knytter ham til en stat<sup>227</sup>. Den norske statsborgerloven § 26a bygger på dette, det samme gjør forslaget til § 26b. Slike regler sikrer at individet ved fratakelsen ikke blir stående på bar bakke da han fremdeles har et rettslig bånd til en stat. Et slik perspektiv overser imidlertid, som Macklin understreker, at det er store forskjeller på hvordan tap av statsborgerskap vil ramme en person. Alle stater er formelt sett er «equal under international law, so too are all citizenships»<sup>228</sup>, denne måten å se det på overser imidlertid hvor store forskjeller det er mellom ulike statsborgerskap og hvor ulik betydning statsborgerskap kan ha for det enkelte individet. Det er denne kritikken Macklin understreker. Det framgår ikke av forarbeidene til statsborgerloven eller innføringen av tapsregler at disse forholdene skal tillegges noen avgjørende vekt, selv om dette til en viss grad vil ivaretas gjennom forholdsmessighetsvurderingen som skal foretas i alle saker om tap av statsborgerskap. Selv om statsborgerskapene er formelt like, er det både innebygget i statsborgerskapet selv og i samfunnene store forskjeller i de rettigheter og muligheter statsborgerne har. Ved tap av det norske statsborgerskapet mister man ikke bare det Smith karakteriserer som «statsborgerskapets kjerne ... retten til å delta i

---

<sup>224</sup> Prop.146 L (2016-2017) s 27.

<sup>225</sup> Boeckstein og de Groot (2019) s 330.

<sup>226</sup> Prop.111 L (2017-2018) s 9 og 16.

<sup>227</sup> Macklin (2018) s 169.

<sup>228</sup> Macklin (2018) s 69.

statens styre ... i kraft av stemmerett og valgbarhet»<sup>229</sup>, basert på hvilket annet statsborgerskap man har vil også dette kunne bety at man blir stående helt uten slike muligheter. Macklin understreker dette ved å spørre om kanadisk, somalisk, brasiliansk eller nordkoreansk statsborgerskap er det samme og at det ikke spiller noen rolle hvilket slikt statsborgerskap man har. Disse statsborgerskapene gir som hun videre understreker, store praktisk forskjeller for individet<sup>230</sup>. Det må heller ikke, som vist over, glemmes at det er store forskjeller mellom individer og deres omstendigheter. Det er en rekke norske statsborgere som har flyktningbakgrunn og ikke kan forventes å noensinne kunne kontakte hjemlandet, selv om de er statsborgere av landet. Når disse i tillegg kanskje aldri vil kunne bryte det formelle statsborgerbåndet til hjemlandet de har flyktet fra, settes de i en umulig posisjon hvor individet formelt sett vil ha et statsborgerskap, men hvor personen reelt sett vil være statsløs. Slik de facto statsløshet kan bli følgen hvis systemet prinsipielt bygger på at statsborgerskapene er like og overser de følgende dette kan få for individer. Mange vil da kunne sitte med et formelt statsborgerskap, men dette vil ikke kunne gi noen rettigheter eller muligheter i praksis.

## 5.5 Er reglene ønskelige og effekten av dem

Det er som vist en rekke utfordringer som de liberale demokratiske statene møter på grunn av den nye terror situasjonen. I hvilken grad det demokratiske samfunnet vil kunne håndtere en slik problemstilling, vil avhenge av hvordan den møter disse utfordringene. Kravet om politisk handlekraft virker å være stort, men samtidig kommer kritikken om at tiltakene kanskje først og fremst er for å vinne politiske symbolseiere snarere enn å faktisk oppnå resultater<sup>231</sup>. Orgad<sup>232</sup> og Hailbronner<sup>233</sup> har rett når de understreker at krav til lojalitet og til tapsregler krever at man går på en stram line slik at man ikke undergraver det demokratiske rettsstatssamfunnet og fellesskapet som man beskytter i møte med de truslene terrorismen utgjør. Det sentrale poenget disse og flere av kritikerne virker å understreke, er at sikkerhetstiltakene som ligger bak tap av statsborgerskap og også andre tiltak, ikke må gå for langt. Høgbergs kritikk av tapsreglene og særlig statsborgerloven § 26b illustrerer godt hvordan dette kan fare galt av sted, og faren dette medfører ikke bare for individet som rammes, men også for rettsstaten og demokrati<sup>234</sup>. Selv om enkelte som Macklin mener at statsborgerskapet i det moderne sam-

---

<sup>229</sup> Smith (2015) s 80.

<sup>230</sup> Macklin (2018) s 169-170.

<sup>231</sup> Boekestein og de Groot (2019) s 330.

<sup>232</sup> Orgad (2014) s 100.

<sup>233</sup> Hailbronner (2018) s 198-200.

<sup>234</sup> Høgberg (2017) s33-35.

funn nettopp bør være sikkert, og at de rettighetene det sikrer, bør være alle individer forunt, er det også som Joppke understreker en spesiell situasjon den nye terrorismen utgjør. Målet er å undergrave samfunnet, dets verdier og å ramme fellesskapet man er en del av. Det er som understreket mange usikkerhetsmomenter i hvilke effekter tapsregler for statsborgerskap vil kunne få.

Et grunnleggende problem som virker å ligge til grunn for dette, er at debatten om tapsreglene illustrerer at migrasjon og terror har satt de vestlige demokratiene og deres verdier under press. Det er imidlertid som Gibney understreker, ikke noe nytt i at liberale stater stiller krav til innbyggernes lojalitet og åpner for å frata dem statsborgerskapet hvis de gjennomfører handlinger som er skadelig for samfunnet<sup>235</sup>. Det nye i situasjonen er snarere at menneskerettighetene og synet på statsborgerskapet har utviklet seg etter andre verdenskrig, til tanken om statsborgerskapet som «rights to have rights» og som en kjerneverdi. Denne forståelsen har vokst fram i en tid hvor Europa har vært relativt fredelig og hvor integrasjonen har vært stor. Lojalitets og sikkerhetsaspektene har alltid vært del av statsborgerskapet, men har fått ligge i dvale en lenger periode fordi det i praksis har vært mindre behov for disse hensynene etter at oppgjøret etter andre verdenskrig var overstått. Det nye med situasjonen er dermed at sikkerhets- og lojalitetskravene nå kan stå opp mot kravene om menneskerettigheter og rettsstat på en helt ny måte som skaper debatt om hva som er statsborgerskapets innhold og vern. Det må her heller ikke undervurderes at betydningen av innvandring i større og større grad har blitt et sikkerhetsspørsmål<sup>236</sup>. I denne situasjonen blir tapsreglene i sine ulike former formet av det behovet det enkelte samfunn har for politisk handlekraft og for å bestemme hvem som er del av fellesskapet. Høgbergs frykt for at statsborgerskapet blir politisk<sup>237</sup>, er dermed bare delvis riktig. Statsborgerskapet har alltid vært politisk og kommer trolig alltid til å være det, det er hvordan tapsreglene utformes og praktiseres som vil avgjøre hvilket innhold og vern statsborgerskapet vil sitte igjen med. Hun er likevel inne på en grunnleggende fare; nemlig at statsborgerskapets vern kan bli svekket og i stor grad tas bort fra de rettssikkerhetsgarantiene som domstolene gir og overlates til politisk styring, noe som kan medføre uklare standarder og liten mulighet for innsyn og kontroll.

Det som imidlertid klart virker å være en felles oppfatning både blant kritikere som Macklin og Gibney, og støttespillere av tapsregler som Joppke og Hailbronner, er at de demokratiske verdiene og rettsstaten må ivaretas. En tapsregel som foreslåtte statsborgerloven § 26b, er som vist over trolig meget problematisk i en slik situasjon. Dette har Høgberg klart illustrert, og anvendelsen i Storbritannia viser også at dette for noen kan representere en frasingelse av an-

---

<sup>235</sup> Gibney (2013) s 646.

<sup>236</sup> Midtbøen (2019) s 3-4.

<sup>237</sup> Høgberg (2017) s 33-35.

svar og toing av hender når individer senere drepes av droner. Selv om tapsregler i seg selv er kontroversielle, virker imidlertid statsborgerloven § 26a å i stor grad ivareta mange av de rettsstatlige garantiene som et liberalt demokratisk samfunn krever. Dette medfører at statsborgerskapets rettslige vern i all hovedsak vil avhenge av de krav samfunnet og rettsstaten selv stiller til vilkårene for tap og de prosessene dette skal skje etter.

# Litteraturliste

## Litteratur

- Andenæs, Mads og Eirik Bjørge  
Bellamy, Richard
- Boekestein, Tom L. og Gerard-René de Groot
- Brochmann, Grete
- Evans, Richard J.
- Franko, Katja og Sigmund Book Mohn
- Fukuyama, Francis
- Føllesdal, Andreas
- Gibney, Matthew J
- Gibney, Matthew J
- «Menneskerettene og oss». Oslo Universitetsforlaget, 2012.
- «Citizenship: A Very Short Introduction». Oxford University Press, 2008.
- «Discussing the human rights limits on loss of citizenship: a normative-legal perspective on egalitarian arguments regarding Dutch Nationality laws targeting Dutch-Moroccans». *Citizenship Studies*. 23:4 2019 s 320-337.
- «Til Dovre Faller Å bli norsk – å være norsk – troskapsløfte og statsborgerskap i den foranderlige nasjonen» i «Migration och Tillhörighet: Inklusions- och exklusionsprosesser i Skandinavien» Gunnar Alsmark, Tina Kallehave og Bolette Moldenhawer (red.) Göteborg: Makadam Förlag, 2007, s 99-126.
- «The Comming of the Third Reich». London Alien Lane. 2003.
- «Utvisning som straff?: Om grensesnittet mellom strafferett og utlendingskontroll». *Tidsskrift for strafferett*, 15:2 (2015) s 154-176.
- «The end of History?» *The National Interest*. Volum 16 sommer 1989 s 3-18.
- «Hvis det norske forbudet mot dobbelt Norsk statsborgerskap er løsningen, hva er da problemet?» i «Politisk Kompetanse: Grunnlovas borgar 1814-2014». Nils Rune Langeland (red.) Oslo: Pax Forlag A/S, 2014, s 78-87.
- «Should Citizenship be Conditional? The Ethics of Denationalization» *The Journal of Politics*, volum 75, no.3 (2013) s 646-658.
- «Denationalisation and discrimination» *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46:12 (2020) s 2551-2568.

- Hailbronner, Kay «Revocation of Citizenship of Terrorists: A Matter of Political Expediency» i «Debating Transformations of National Citizenship». Rainer Bauböck (red.) Berlin: Springer link, 2018, s 197-200.
- Heater, Derek «What is Citizenship?». Cambridge: Polity Press 1999.
- Høgberg, Benedikte Moltumyr «Tap av statsborgerskap – Særlig om fremmedkri- gere og skade på nasjonens vitale interesser». Ret- færd. Nordisk Juridisk Tidsskrift. 3-4 2017 s 88- 116.
- Joppke, Christian «Terror and the loss of citizenship». Citizenship Studies. Volum 20:6-7 2016 s 728-748.
- Kostakopoulou, Dora «The Future Governance of Citizenship». Cam- bridge University Press, 2008.
- Macklin, Audrey «Citizenship Revocation, the Privilege to have Rights and the Production of the Alien». Queen's law journal, volum 40 (1), 2014, s 1-54.
- Macklin, Audrey «The Return of Banishment: Do the New Den- ationalisation Policies Weaken Citizenship?» i «Debating Transformations of National Citizen- ship». Rainer Bauböck (red.) Berlin: Springer link, 2018, s 163-172.
- Malnes, Raino og Knut Midgaard «Politisk Tenkning». Oslo Universitetsforlaget, tredje utgave 2009.
- Midtbøen, Arnfinn H «Citizenship, integration and the quest for social cohesion: nationality reform in the Scandinavian countries». Comparative Migration Studies. 3:3 2015 s 1-15.
- Midtbøen, Arnfinn H «Dual Citizenship in an era of Securitisation: The Case of Denmark» Nordic Journal of Migration Reaserch, 9 (3) 2019 s 293-309.
- Obe, Rachel Briggs og Tanya Silverman «Western foreign fighters Innovations in respond- ing to the threat». Institute for Strategic Dialogue, 2014. [https://www.isdglobal.org/isd- publications/western-foreign-fighters-innovations- in-responding-to-the-threat/](https://www.isdglobal.org/isd-publications/western-foreign-fighters-innovations-in-responding-to-the-threat/)
- Orgad, Liav «Liberalism, Allegiance and Obedience: The Inap- propriateness of Loyalty Oaths in a Liberal De- mocracy» Canadian Journal of Law and Jurispru-

- Redclif, Victoria dence, 27, No.1 (2014) s 99-122.  
«Statelessness and Citizenship Camps and the creation of political space». New York: Routledge, 2013.
- Smith, Eivind «Konstitusjonelt demokrati Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys». Oslo Fagbokforlaget, tredje utgave, 2015.
- Vink, Maarten P. og Gerard-René de Groot «Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends». Journal of Ethnic and Migration Studies, 36:5 2010 side 713-734.

## Norske rettskilder

### Lover

- 1814 Lov 17 mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
- 1999 Lov 21 mai 1999 nr.30 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (Menneskerettsloven).
- 2002 Lov 28 juni 2002 nr.57 Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (Valgloven).
- 2005 Lov 20 mai 2005 nr. 28 Lov om straff (Straffeloven).
- 2005 Lov 10 juni 2005 nr. 51 Lov om norsk statsborgerskap (Statsborgerloven).
- 2008 Lov 15 mai 2008 nr. 35 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven).

### Forarbeider

- NOU 2000:32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap (Statsborgerloven).
- NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap.
- Ot.prp.nr.41 (2004-2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).
- Prop.146 L (2016-2017) Endring i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser).
- Prop.111 L (2017-2018) Endring i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om et statsborgerskap).
- Prop. 134 L (2019-2020) Endring i statsborgerloven (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser).



## **Dommer**

Rt-2014-620 (Akvakulturdommen).

## **Internasjonale rettskilder**

FNs verdenserklæring

Verdenserklæringen for menneskerettigheter, 1948.

Convention relating to the status of stateless persons

Convention relating to the status of stateless persons, New York, 28. September 1954.

Convention on the Rights of the Child

Convention on the Rights of the Child, 20. November 1989.

ETS nr.166

Europeiske konvensjonen om statsborgerskap – EST nr.166. 1997.

## **Andre kilder**

### **Offentlig dokument**

Stortinget «Avgivelsesfrister for innstillinger». 2020. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Avgivelsesfrister/?yw=all&coid=KOMMFORV>

Hentet 17.11-2020.

### **Dansk forarbeid**

Lovforslag nr. L 45 Forslag til Lov om ændring af lov om ændring af dansk indfødsret og udlændingeloven, fremsatt 8 oktober 2020.

[https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/lovforslag/145/20201\\_145\\_som\\_fremsat.pdf](https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/lovforslag/145/20201_145_som_fremsat.pdf)