



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 134 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i statsborgerloven  
(tap av statsborgerskap av hensyn til  
grunnleggende nasjonale interesser)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	<b>5</b>	<b>Samfunnsmessige konsekvenser av tap av statsborgerskap</b> .....	20
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	7	5.1	Innledning .....	20
2.1	Innledning .....	7	5.2	Terror og radikaliserings .....	20
2.2	NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap .....	7	5.3	Integrering og tilhørighet .....	20
2.3	Prop. 146 L (2016–2017) Endringer i statsborgerloven mv. ....	8	<b>6</b>	<b>Rettsstilstanden i andre land</b> ....	22
2.4	Stortingets behandling av Prop. 146 L (2016–2017) og anmodningsvedak .....	8	6.1	Innledning .....	22
2.5	Prop. 141 L (2018–2019) Endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.) .....	9	6.2	Land som har ratifisert Europarådskonvensjonen om statsborgerskap .....	22
2.6	Høringen .....	9	6.3	Land som ikke har ratifisert Europarådskonvensjonen om statsborgerskap .....	23
<b>3</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	12	<b>7</b>	<b>Tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser</b> .....	25
3.1	Erverv og tap av statsborgerskap .....	12	7.1	Forslaget i høringsnotatet .....	25
3.1.1	Innledning .....	12	7.2	Høringsinstansenes syn .....	26
3.1.2	Sikkerhetssaker etter statsborgerloven .....	12	7.3	Departementets vurderinger .....	28
3.1.3	Saksbehandling av sikkerhetsaker etter statsborgerloven .....	12	7.3.1	Begrepene «statens vitale interesser» og «grunnleggende nasjonale interesser» .....	28
3.2	Rettsvirkninger av norsk statsborgerskap .....	13	7.3.2	Behovet for hjemmelen .....	28
3.3	Annet regelverk av betydning for forslaget .....	13	7.3.3	Hvilke handlinger som bør omfattes .....	29
3.3.1	Utlendingsloven .....	13	7.3.4	Om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser er straff .....	30
3.3.2	Politiregisterloven og politiregisterforskriften .....	15	7.3.5	«Kan»-skjønnets .....	32
3.3.3	Retts hjelploven, rettsgebyrloven og stykkprisforskriften .....	15	7.3.6	Utforming av bestemmelsen .....	32
<b>4</b>	<b>Menneskerettslige forpliktelser</b> .....	16	<b>8</b>	<b>Statsløshet, diskriminering, barn og forholdsmessighet</b> .....	34
4.1	Innledning .....	16	8.1	Forslaget i høringsnotatet .....	34
4.2	Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997 og FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961 .....	16	8.2	Høringsinstansenes syn .....	34
4.3	Forbudet mot tilbakevirkende lover .....	17	8.3	Departementets vurderinger .....	35
4.4	Forbud mot diskriminering .....	17	8.3.1	Statsløshet, diskriminering og barn .....	35
4.5	Vern om privat- og familieliv .....	17	8.3.2	Forholdsmessighet .....	35
4.6	Barnets beste .....	18	<b>9</b>	<b>Saksbehandling og rettshjelp</b> .....	37
			9.1	Forslaget i høringsnotatet .....	37
			9.1.1	Saksbehandling i forvaltningen ....	37
			9.1.2	Saksbehandling i domstolen .....	37
			9.2	Høringsinstansenes syn .....	38
			9.3	Departementets vurderinger .....	38

10	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	41	Forslag til lov om endringer i statsborgerloven (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser) .....	44
11	Merknader til de enkelte bestemmelsene .....	42		



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 134 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i statsborgerloven (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 12. juni 2020,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 10. juni 2005 om norsk statsborgerskap nr. 51 (statsborgerloven). Forslagene til lovendringer som fremmes i denne proposisjonen er i all hovedsak likelydende med forslag om endringer i statsborgerloven som ble sendt på høring av Justis- og beredskapsdepartementet 20. desember 2016. Lovforslaget ble fremmet av Justis- og beredskapsdepartementet 9. juni 2017 i Prop. 146 L (2016–2017), og Stortinget behandlet proposisjonen 15. mars 2018.

Departementet foreslår å innføre en hjemmel i statsborgerloven, ny § 26 b, for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. I dag kan statsborgerskap tapes hvis en person har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser og samtidig straffedømmes for disse forholdene (statsborgerloven § 26 a). Personer kan imidlertid utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser uten å være straffedømte, og forslaget åpner derfor for å frata personer statsborgerskapet også i slike tilfeller. Når det norske statsborgerskapet går tapt,

mister personen de rettighetene statsborgerskapet ga. Personen vil ikke lenger ha ubetinget rett til opphold i Norge, kunne ta seg inn i Norge med norsk pass, eller på annen måte benytte sitt norske statsborgerskap til å skade norske interesser.

Etter forslaget til ny § 26 b er det et vilkår for tap av statsborgerskap at personen har norsk og et annet statsborgerskap, og har utvist en fremferd som kan tilsi at vedkommende sterkt vil skade grunnleggende nasjonale interesser. Departementet foreslår at ingen skal tape statsborgerskap etter bestemmelsen for handlinger som er begått før fylte 18 år. Personen må således ha utvist fremferd som kan tilsi at personen sterkt vil skade grunnleggende nasjonale interesser etter fylte 18 år, men handlinger begått før fylte 18 år kan vektlegges i en samlet fremtidsrettet risikovurdering. Statsborgerskapet skal ikke tapes dersom det vil være uforholdsmessig overfor personen selv eller vedkommendes familie. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Det foreslås at vedtak i sakene skal treffes av departementet i første instans, etter samme prosedyre som gjelder i øvrige sikkerhetssaker etter statsborgerloven og utlendingsloven. Etter denne prosedyren kan departementets vedtak ikke påklages, men bringes inn for domstolen uten

kostnader for den saken gjelder. Fristen for å bringe saken inn for domstolen er én måned. Vedkommende har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Innledning

---

Stortinget har i vedtak 533, 534 og 535 (2017–2018) bedt regjeringen komme tilbake med forslag om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, og at slikt tap skal avgjøres av domstolen. Departementet mener det ikke foreligger gode grunner til at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke kan behandles av departementet i første instans. Departementet viser til at alle andre inngripende saker som berører hensynet til grunnleggende nasjonale interesser behandles av forvaltningen. Departementet viser videre til at Stortinget 9. desember 2019 vedtok å videreføre og styrke dagens ordning med forvaltningsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger, jf. Prop. 141 L (2018–2019), Innst. 62 L (2019–2020), Lovvedtak 10 (2019–2020).

I det følgende gjøres det nærmere rede for bakgrunnen for lovforslaget. Departementet viser til punkt 7.3.1 for en nærmere omtale av hva som ligger i begrepene «Norges vitale interesser» og «grunnleggende nasjonale interesser». Departementet vurderer at handlinger som er sterkt til skade for «statens vitale interesser», vil være handlinger som er sterkt til skade for Norges «grunnleggende nasjonale interesser».

### 2.2 NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

---

I statsråd 5. september 2014 ble professor Benedikte Moltumyr Høgberg ved Universitet i Oslo oppnevnt for å utrede muligheter for, og konsekvenser ved, å innføre regler om tap av statsborgerskap der en statsborger opptrer sterkt til skade for Norges vitale interesser eller frivillig tjenestegjør i fremmed militær styrke.

Høgbergs utredning, NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap ble overlevert regjeringen 24. mars 2015. Utrederen konkluderte med at det kan gis regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmede militære styrker eller

ved sterk skade på nasjonens vitale interesser. Det ble videre konkludert med at tap av statsborgerskap i disse situasjonene er å anse som straff i henhold til Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), og må ilegges av domstolene. Det ble anbefalt regler om tap av statsborgerskap for den som sterkt har skadet nasjonens vitale interesser, men ikke som en konsekvens av tjenestegjøring i fremmed militær styrke som sådan (ny § 26 a i statsborgerloven). Det ble anbefalt at tap av statsborgerskap etter den foreslåtte bestemmelsen knyttes til terrorbestemmelsen i straffeloven § 131, reglene om forbrytelser mot statsstyret i kapittel 17 og de reglene i kapittel 16 om folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten som kan lede til fengsel i 21 år eller mer. Tap av statsborgerskap etter den foreslåtte bestemmelsen ble regnet som straff i form av rettighetstap, og hvorvidt vedkommende taper sitt norske statsborgerskap skulle inngå som en del av domstolens konkrete straffeutmåling.

I forbindelse med spørsmålet om tap av statsborgerskap i de aktuelle situasjonene er å anse som «straff», foretok utrederen en gjennomgang av de såkalte Engel-kriteriene, som er utledet av dommen 8. juni 1976 – EMD 1971-5100 – i saken Engel mot Nederland. Utrederen presiserte at EMD har slått fast at enkelte reaksjoner som ikke er klassifisert som straff i nasjonal rett, likevel er å anse som straff i henhold til EMK. Det er for eksempel ikke avgjørende om reaksjonen er klassifisert som «straff» av myndighetene, men dette vil kunne være ett av flere momenter som spiller inn i en helhetlig vurdering. Tilsvarende utgangspunkter har den senere tid blitt lagt til grunn for tolkningen av Grunnloven § 96. Høyesterett har riktignok presisert at straffebegrepet etter Grunnloven § 96 kan forstås på annen måte enn straffebegrepet etter EMK, men har i hovedsak lagt den samme vurderingen til grunn. Utrederen konkluderte med at tap som skyldes tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller skade på nasjonens vitale interesser, må anses som «straff» etter Grunnloven §§ 95-96 og EMK artikkel 6, artikkel 7 og tilleggsprotokoll 7 artikkel 4. Sentralt for vur-

deringen er at tap av statsborgerskap, ifølge utrederen, er ment å være en direkte konsekvens av handlinger begått av den enkelte, der samfunnets holdning er at disse handlingene er straffverdige. Utrederen bemerker at reaksjonen også er av særdeles alvorlig karakter, fordi borgeren som rammes, ikke lenger er å anse som borger av det norske samfunnet og at den enkelte trolig vil oppleve reaksjonen som straff. Videre anses reaksjonen å ha preventive formål som typisk begrunner strafferettslige reaksjoner.

Den rettslige konsekvensen av at reaksjonen anses som straff, er ifølge utrederen at det strafferettslige og straffeprosessuelle vernet etter disse bestemmelsene trer inn. I korte trekk innebærer det at en beslutning om tap av statsborgerskap må treffes av domstolene på bakgrunn av klar og presis lovgivning og på bakgrunn av en rettfærdig rettergang.

### **2.3 Prop. 146 L (2016–2017) Endringer i statsborgerloven mv.**

Etter at NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap hadde vært på høring, utarbeidet Justis- og beredskapsdepartementet et høringsnotat med forslag til hjemler for tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Forslaget avvek fra forslaget i NOU 2015: 4 på flere punkter. Departementet mente at flere handlinger kunne og burde medføre tap av statsborgerskap og var av den oppfatning at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser kunne vedtas administrativt.

I Prop. 146 L (2016–2017) Endringer i statsborgerloven mv. ble det foreslått to hjemler for tap av statsborgerskap. For det første ble det fremmet forslag om at personer som har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser, kan tape statsborgerskapet dersom de straffes etter en bestemmelse i straffeloven kapitlene 16, 17 eller 18 om folkemord, grunnleggende nasjonale interesser og terrorhandlinger (ny § 26 a). Tap av statsborgerskap etter denne hjemmelen skal skje ved dom i straffesak. For det andre ble det foreslått en hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser (ny § 26 b). Det ble satt som vilkår for tap av statsborgerskap at personen har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser. Begrunnelsen for forslaget var at enkeltpersoner kan utgjøre en fare selv om de ikke er dømt for forholdene. Det ble foreslått at saksbehandlingen skulle foregå på samme måte som for sikkerhetssaker

som behandles av Justis- og beredskapsdepartementet som førsteinstans etter utlendingsloven kapittel 14. Prosedyren ble også foreslått innført for vedtak om å avslå søknad om norsk statsborgerskap fordi grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler mot innvilgelse, jf. statsborgerloven § 7 annet ledd.

### **2.4 Stortingets behandling av Prop. 146 L (2016–2017) og anmodningsvedak**

Den 8. mars 2018 behandlet Stortinget Innst. 173 L (2017–2018), jf. Prop. 146 L (2016–2017) om endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser).

Et samlet Storting vedtok å innføre en hjemmel for tap av statsborgerskap for personer som har norsk og annet statsborgerskap, som har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser, og som straffes etter en bestemmelse i straffeloven kapitlene 16, 17 eller 18 om folkemord, grunnleggende nasjonale interesser og terrorhandlinger (ny § 26 a). Det fremgår av bestemmelsen at ingen kan tape statsborgerskapet for handlinger begått før fylte 18 år.

I behandlingen av ny § 26 b delte Stortinget seg i et mindretall bestående av Høyre og Fremskrittspartiet og i et flertall bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti. Forslaget ble ikke vedtatt.

Saksbehandlingsprosedyren som var foreslått for behandling av sakene etter § 26 b, ble vedtatt for vedtak om å avslå søknad om norsk statsborgerskap etter § 7 annet ledd (avslag av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn).

Komiteens mindretall støttet departementets forslag til ny § 26 b. Komiteens medlemmer fra disse partiene drøftet hensyn for og imot domstolsbehandling og administrativ behandling av sakene. I drøftingen ble hensynet til legitimitet bak avgjørelsen trukket frem som et hensyn for domstolsbehandling, mens hensynet til effektivitet og helhetlig utlendingsrettslig perspektiv ble trukket frem som hensyn for administrativ behandling av sakene. Mindretallet pekte på at etterforskning og domstolsbehandling av straffbare forhold kan være tidkrevende, og at formålet med å avverge terror ikke vil kunne ivaretas i tilstrekkelig grad. For å kunne avverge et terroranslag eller liknende anså mindretallet det som



sentralt at tap av statsborgerskap og eventuelle utlendingsrettslige tiltak kan iverksettes raskt. Mindretallet vurderte det som avgjørende at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser behandles administrativt. Mindretallet viste til at domstolene fullt ut kan overprøve departementets vurdering av om den konkrete handlingen var «fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser».

Flertallet viste til at Stortinget våren 2017 vedtok å be regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven, slik at tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom, jf. Innst. 269 S (2016–2017). Flertallet viste til at tap av statsborgerskap er svært inngripende for den det gjelder, og at tap av statsborgerskap på grunn av hensynet til grunnleggende nasjonale interesser derfor bør avgjøres av domstolen og ikke av departementet. Flertallet understreket at domstolen i forbindelse med tap av statsborgerskap må foreta en forholdsmessighetsvurdering, og at domstolene er godt egnet til å foreta forholdsmessighetsvurderinger og vurdere rimeligheten av et eventuelt tap av statsborgerskap.

Stortinget fattet følgende anmodningsvedtak:

#### Vedtak 533

*Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om at tap av statsborgerskap, uavhengig av årsak, skal avgjøres av domstolen.*

#### Vedtak 534

*Stortinget ber regjeringen utrede om det kan etableres en ordning med rask domstolsbehandling av saker som gjelder tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.*

#### Vedtak 535

*Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, og at slikt tap skal avgjøres av domstolen.*

## 2.5 Prop. 141 L (2018–2019) Endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.)

Den 9. mai 2017 behandlet Stortinget representantforslag 33 S (2016–2017), jf. Innst. 269 S (2016–2017). I vedtak 649 ba Stortinget regjerin-

gen fremme forslag om å endre statsborgerloven, slik at tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom.

Kunnskapsdepartementet sendte høringsnotat med forslag til endringer i statsborgerloven på høring 5. november 2018. I høringsnotatet omtalte departementet to alternative behandlingsmåter for tilbakekall av statsborgerskap. Det ene alternativet var at vedtak i saker om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd skal treffes av domstolen i første instans. Det ble også beskrevet et alternativ hvor det fortsatt er forvaltningen som fatter vedtak, men hvor rettssikkerheten styrkes. Det ble bedt om høringsinstansenes syn på begge alternativene.

I høringen kom det sterke prinsipielle motforestillinger fra de sentrale aktørene i justissektoren til alternativet om at vedtaket skal treffes av domstolene i første instans. Det ble vist til at dette vil rokke ved maktfordelingsprinsippet som sikrer at statsmaktene er delt mellom lovgivende, utøvende og dømmende myndighet. Å pålegge domstolene forvaltningsoppgaver vil bryte med dette prinsippet og bidra til å svekke tilliten til domstolene. Det ble videre vist til at legitimiteten til domstolene vil svekkes, dersom domstolene skal utføre saksbehandling i første instans istedenfor kontroll av forvaltningens vedtak. Etter maktfordelingsprinsippet er det domstolenes oppgave å føre legalitetskontroll, ikke å drive forvaltning.

I september 2019 fremmet regjeringen forslag til Stortinget om å videreføre og styrke dagens ordning med forvaltningsbehandling i første instans i saker om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger. Lovforslaget ble enstemmig vedtatt av Stortinget 9. desember 2019.

## 2.6 Høringen

Forslagene til lovendringer som fremmes i denne proposisjonen er i all hovedsak likelydende med forslag om endringer i statsborgerloven som ble sendt på høring av Justis- og beredskapsdepartementet 20. desember 2016. Lovforslaget ble fremmet av Justis- og beredskapsdepartementet 9. juni 2017 i Prop. 146 L (2016–2017), og Stortinget behandlet proposisjonen 15. mars 2018. Lovforslaget er på denne bakgrunnen ikke sendt på ny høring, da det må anses som åpenbart unødvendig, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3 andre ledd, tredje kulepunkt.

Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat ble sendt til de samme adressatene som fikk

tilsendt NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap, samt Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Dette var:

#### Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)  
 Barneombudet  
 Datatilsynet  
 Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)  
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)  
 Domstolsadministrasjonen  
 Folkehelseinstituttet  
 Forsvarets etterretningstjeneste  
 Kriminalomsorgsdirektoratet  
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
 Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)  
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)  
 Norges Forskningsråd  
 Politidirektoratet  
 Politiets utlendingsenhet (PU)  
 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)  
 Regjeringsadvokaten  
 Riksadvokaten  
 Statistisk sentralbyrå  
 Statens helsetilsyn  
 Statens råd for likestilling av funksjonshemmede  
 Statsadvokatembetene  
 Utdanningsdirektoratet  
 Utlendingsdirektoratet (UDI)  
 Utlendingsnemnda (UNE)  
 Vox, nasjonalt fagorgan for kompetanepolitikk (fra 1. januar 2017 Kompetanse Norge)  
 ØKOKRIM

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM)

Riksrevisjonen  
 Sametinget  
 Sivilombudsmannen

Høyesterett  
 Lagmannsretten  
 Tingrettene

Fylkeskommunene  
 Kommunene

Forskningsstiftelsen FAFO  
 Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)  
 Forsvarets høyskole  
 Gáldu – kompetansesenter for urfolks rettigheter  
 Institutt for samfunnsforskning (ISF)

Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse (NAKMI)  
 Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)  
 Norsk senter for barneforskning  
 Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)  
 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)  
 Norsk senter for menneskerettigheter  
 Norut Alta  
 NTNU Samfunnsforskning  
 Nordlandsforskning  
 Telemarksforskning  
 Politihøgskolen  
 PRIO  
 Universitetene

Adopsjonsforum  
 Akademikerne  
 Amnesty International Norge  
 Antirasistisk senter  
 Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Caritas Norge  
 Civita – Den liberale tankesmien  
 Den norske advokatforeningen  
 Den norske dommerforening  
 Den norske Helsingforskomite  
 Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid  
 Flyktningshjelpen  
 Frivillighet Norge  
 Human Rights Service (HRS)  
 Innvandreneres landsorganisasjon (INLO)  
 InorAdopt  
 Internasjonal helse- og sosialgruppe  
 Juss-Buss  
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)  
 Kriminalomsorgens yrkesforbund  
 Kristent interkulturelt arbeid  
 KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 LIM – Likestilling, integrering og mangfold  
 Minotenk  
 MiRA ressursenter for innvandrere- og flyktningkvinner  
 Multikulturelt initiativ- og ressursnettverk (MIR)  
 Norges Juristforbund  
 Norges Røde Kors  
 Norsk fengsels- og friomsorgsforbund  
 Norsk Folkehjelp  
 Norsk legeförening  
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)  
 Norsk psykologforening  
 Norsk psykiatrisk forening  
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)	Politiets utlendingsenhet
Osloenteret for fred og menneskerettigheter	Politiets høgskolen
Politiets fellesforbund	Riksadvokaten
Redd Barna	Sør-Vest politidistrikt
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn	Utlendingsdirektoratet
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)	Utlendingsnemnda
Senter for kunnskap og likestilling (KUN)	Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Senter for flerkulturell ungdom	
Senter for fredsstudier	
Tankesmien Agenda	Buskerud Fylkeskommune
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede	Askim kommune
Utdanningsforbundet	Bjerkreim kommune
Verdens barn	Drammen kommune
Virke	Amnesty International Norge
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund	Den norske advokatforening
	Institutt for samfunnsforskning
Arbeiderpartiet	Jussbuss
Fremskrittspartiet	Norges Røde Kors
Høyre	Rettspolitisk forening
Kristelig folkeparti	
Miljøpartiet de grønne	<i>Følgende instanser meddelte at de ikke hadde merknader til forslaget:</i>
Rødt	Arbeids- og sosialdepartementet
Senterpartiet	Helse- og omsorgsdepartementet
Sosialistisk Venstreparti	Klima- og miljødepartementet
Venstre	Kunnskapsdepartementet
	Landbruks- og matdepartementet
<i>Departementet mottok realitetsmerknader fra følgende instanser:</i>	Samferdselsdepartementet
Det nasjonale statsadvokatembetet	Utenriksdepartementet
Domstoladministrasjonen	
Kripos	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet LDO	Kriminalomsorgsdirektoratet
Møre og Romsdal politidistrikt	Statistisk Sentralbyrå
Oslo politidistrikt	
Politidirektoratet	Høyesterett
Politiets sikkerhetstjeneste	

## 3 Gjeldende rett

### 3.1 Erverv og tap av statsborgerskap

#### 3.1.1 Innledning

Statsborgerloven regulerer erverv og tap av norsk statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 1 første ledd. Bestemmelsene om tap og tilbakekall finner man i kapittel 5 (§§ 23-27).

Norsk statsborgerskap kan *erhverves* på fire forskjellige måter: Ved fødsel, ved adopsjon, etter søknad og ved melding.

Norsk statsborgerskap kan *tilbakekalles* ved omgjøring etter forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler dersom grunnlaget for omgjøring er feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, jf. statsborgerloven § 26 første ledd. Et vedtak om statsborgerskap kan også tilbakekalles dersom søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, jf. § 26 annet ledd. Statsborgerskap som er ervervet av en person som var under 18 år på tidspunktet for erverv eller søknad, og som er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt av foreldre eller besteforeldre mot bedre vitende, kan som hovedregel ikke tilbakekalles. Vedtak om tilbakekall treffes av Utlendingsdirektoratet. Norsk statsborgerskap kan videre *tapes* automatisk ved fravær fra riket, jf. § 24 og etter søknad, jf. § 25. Tap av statsborgerskap i disse tilfellene anses ikke som straff.

Ved lov av 25. mai 2018 nr. 19, ble det vedtatt ny § 26 a. Bestemmelsen fastsetter at statsborgerskap kan tapes dersom vedkommende straffes etter en bestemmelse i straffeloven kapitlene 16, 17 eller 18 som kan føre til fengselsstraff i seks år eller mer. Tap av statsborgerskap etter denne hjemmelen skjer ved dom i straffesak.

En person som har tapt sitt norske statsborgerskap er utlending og omfattes av bestemmelsene i utlendingsloven.

Etter gjeldende rett er det ikke hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser dersom vedkommende ikke er dømt for forholdene.

#### 3.1.2 Sikkerhetssaker etter statsborgerloven

En søker har ikke rett til å erverve norsk statsborgerskap dersom hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler mot, jf. statsborgerloven § 7 annet ledd. For å ivareta hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn har departementet instruksjonsmyndighet. Statsborgerloven § 28 annet ledd gir departementet hjemmel til å instruere i enhver sakstype, så fremt nevnte hensyn foreligger. I saker der det er aktuelt å avslå av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, er det departementet som treffer vedtak i første instans, jf. statsborgerloven § 27 første ledd tredje punktum.

Hva som ligger i begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» er nærmere forklart i punkt 11.5 i Prop. 50 L (2011–2012) om endringer i statsborgerloven:

«Begrepet «*grunnleggende nasjonale interesser*» må tolkes i lys av den generelle samfunnsutviklingen og endringer i det internasjonale trusselbildet, og har en dynamisk karakter. Begrepet vil omfatte både norske og utenlandske interesser i Norge, samt trusler mot norske interesser i utlandet. Videre kan begrepet omfatte hensynet til Norges alliansepartnere. En avgrensning av begrepet vil bero på en sammensatt vurdering, og må gjøres konkret i hvert enkelt tilfelle».

#### 3.1.3 Saksbehandling av sikkerhetssaker etter statsborgerloven

Statsborgerloven kapittel 6 del II inneholder særskilte regler for saksbehandling i domstolen av søksmål om gyldigheten av vedtak etter § 7 annet ledd. Bestemmelsene her trådte i kraft 1. januar 2019. Bestemmelsene omhandler forholdet til tvistelovens regler, særlige søkmålsfrister, oppnevning av særskilt advokat og dennes rolle, behandling av opplysninger som nevnt i tvisteloven § 22-1, kommunikasjonen mellom den særskilte advokaten, den saken gjelder og dennes

partsfullmektig, øvrige regler om rettens behandling av saken og rettens avgjørelser.

Bakgrunnen for å innføre særskilte regler for saksbehandling i domstolen i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser er at det er nødvendig med egne prosessuelle regler som sikrer tilstrekkelig kontradiksjon for den enkelte, uten at graderte opplysninger offentliggjøres.

Utlendingsloven kapittel 14 inneholder særskilte regler for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Begrepene grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn vil til en viss grad kunne være overlappende, eksempelvis i saker som gjelder personer med tilknytning til internasjonal terrorisme. Begrepene forstås på samme måte som i utlendingsloven. Det vises til omtalen av utlendingsloven under punkt 3.3.1 nedenfor.

### 3.2 Rettsvirkninger av norsk statsborgerskap

---

Grunnloven § 106 annet ledd annet punktum slår fast at norske statsborgere ikke kan nektes adgang til riket. En norsk statsborger kan heller ikke utvises fra Norge. Det samme gjelder utlendinger som er født i Norge og senere uavbrutt har hatt fast bopel her, jf. utlendingsloven § 69. Norske statsborgere har videre rett til norsk pass etter reglene i passloven. Å inneha et norsk pass gir større reisefrihet enn mange andre lands nasjonalitetspass.

En annen sentral rettighet som er forbeholdt norske statsborgere, er retten til å stemme ved valg til Stortinget, samt retten og plikten til å stille til valg som stortingsrepresentant, jf. Grunnloven § 50. Det er videre kun norske statsborgere som kan bli utnevnt til statsråd, jf. Grunnloven § 12.

Etter Grunnloven § 119 og forsvarsloven § 6 er norske statsborgere vernepliktige. Den som har dobbelt statsborgerskap er ikke vernepliktig i Norge hvis konvensjon med en annen stat er til hinder for det. Personer som ikke er norske statsborgere, men som hører hjemme her i riket, kan med visse begrensninger, pålegges verneplikt etter søknad, jf. forsvarsloven § 6 tredje ledd og vernepliktsforskriften § 2.

En norsk borger kan ikke utleveres til annet land, jf. utleveringsloven § 2. Reglene om overlevering av personer mellom Norge og medlemsstater i Den europeiske unionen og mellom Norge og andre nordiske stater for straffbare forhold på grunnlag av en arrestordre gjelder som hoved-

regel også norske borgere, jf. arrestordreløven § 10 første ledd.

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

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

Lederen, nestlederen og minst ett annet medlem i Trygderetten må oppfylle kravene til å være høyesterettsdommer, jf. trygderettsloven § 3. Sammenholdt med domstolloven § 53 innebærer dette krav om norsk statsborgerskap. Faste medlemmer av Trygderetten er uansett embetsmenn, slik at de må ha norsk statsborgerskap, jf. Grunnloven § 114. Også andre stillinger og verv forutsettes besatt av personer som fyller kravene til å være høyesterettsdommer. Dette gjelder for eksempel for sivilombudsmannen, jf. sivilombudsmannsloven § 1.

Tilsatte med alminnelig politimyndighet i politi- og lensmannsetaten må være norske borgere, jf. politiløven § 18. Det samme gjelder utsendte utenriktjenestemenn, jf. utenriktjenesteløven § 9.

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

### 3.3 Annet regelverk av betydning for forslaget

---

#### 3.3.1 Utlendingsloven

En person som taper det norske statsborgerskapet blir utlending, og vil dermed falle inn under utlendingsregelverket. Ved innvilgelse av søknad om norsk statsborgerskap faller gjeldende tillatelse etter utlendingsloven bort. En person som taper norsk statsborgerskap, etter bestemmelsene som foreslås her, vil verken ha permanent oppholdstillatelse eller annen tillatelse etter utlendingsloven, selv om vedkommende har hatt det tidligere. Ved en eventuell søknad om ny oppholdstillatelse, må utlendingsmyndighetene foreta en konkret vurdering i den enkelte sak av om vilkårene for dette er oppfylt. Det kan i et slikt tilfelle være aktuelt å nekte oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 59, dersom det foreligger

omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til eller opphold i riket i medhold av andre bestemmelser i loven. Oppholdstillatelse vil også kunne nektes av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, jf. utlendingsloven § 126 første ledd.

#### *Utvisning*

Et vedtak om utvisning innebærer at en utlending plikter å forlate riket, samt blir ilagt et tidsbegrenset eller varig forbud mot å reise inn i riket igjen (innreiseforbud). Utlendingens oppholdsstatus har betydning for hvilke handlinger som kan føre til utvisning. Adgangen til å utvise utlendinger som ikke er omfattet av EØS-avtalen (tredjelandsborgere) er regulert i utlendingsloven kapittel 8. Grunnlaget for utvisning kan være brudd på utlendingsloven eller straffbare forhold. En utlending kan ikke utvises dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene, jf. utlendingsloven § 70 første ledd. Det følger for øvrig av utlendingsloven § 69 at utlendinger som uavbrutt har hatt fast bopel i Norge og norske statsborgere er vernet mot utvisning. Vern mot utsendelse iht. utlendingsloven § 73 er til hinder for at det treffes vedtak om utvisning i medhold av utvisningsbestemmelsene i utlendingsloven §§ 66-68.

For utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen finnes særskilte regler om utvisning i utlendingsloven kapittel 13, hhv. § 122 om utvisning av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet og § 123 om utvisning av hensyn til folkehelsen. Bestemmelsene bygger på direktivet om fri personbevegelse, direktiv 2004/38/EF.

Utlendingsloven kapittel 14 har særskilte regler for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Det følger av utlendingsloven § 126 annet ledd at det av hensyn til «grunnleggende nasjonale interesser» kan treffes vedtak om utvisning. Det kan ikke treffes vedtak om utvisning dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene, jf. § 126 tredje ledd. Det følger videre av utlendingsloven § 126 femte ledd at vern mot utsendelse iht. utlendingsloven § 73 første til tredje ledd ikke er til hinder for at det treffes vedtak om utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, men at vedtaket ikke kan iverksettes før grunnlaget for vern

mot utsendelse er bortfalt. Forholdet mellom utvisning etter utlendingsloven § 122 og § 126 er omtalt i Prop. 141 L (2012–2013) Endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetsaker) kapittel 8.1.

#### *Behandling av sikkerhetsaker*

I Prop. 141 L (2012–2013) om endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetsaker) foreslo Justis- og beredskapsdepartementet (JD) nye regler for hvordan forvaltningen og domstolene skal behandle utlendingssaker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn (sikkerhetsaker). Formålet var å etablere regler som gir muligheter for kontradiksjon i saker der opplysninger som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen, må hemmeligholdes. Samtidig skulle det legges til rette for en effektiv saksbehandling, tilpasset sakenes særegne karakter og viktighet.

Lovforslaget ble vedtatt av Stortinget 21. juni 2013. I utgangspunktet treffes vedtak eller beslutninger i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn av Utlendingsdirektoratet, jf. utlendingsloven § 127 første ledd. Vedtak etter utlendingsloven § 126 om å utvise en utlending som har oppholdstillatelse i Norge, tilbakekalle en oppholdstillatelse eller nekte fornyelse av en oppholdstillatelse som utlendingen ellers har rett til å få fornyet, treffes av departementet (JD), jf. utlendingsloven § 127 fjerde ledd. Departementet treffer også vedtak i tilsvarende saker som gjelder utlending med oppholdsrett etter utlendingslovens kapittel 13. Det samme gjelder vedtak om bortfall av vernet mot utsendelse for en utlending som tidligere er utvist, jf. utlendingsloven § 73. Departementet kan også beslutte at en sak som kan avgjøres av UDI, likevel skal avgjøres av departementet.

I saker som ikke er avgjort av departementet i førsteinstans, og hvor grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn helt eller delvis har vært avgjørende for utfallet av saken, er departementet klageinstans, jf. utlendingsloven § 129 første ledd. Vedtak i sikkerhetsaker som fattes av departementet i førsteinstans, kan ikke påklages. Imidlertid kan spørsmål om vedtakets gyldighet bringes inn for domstolen uten kostnad for utlendingen, jf. utlendingsloven § 129 annet ledd.

Bakgrunnen for denne ordningen er å legge til rette for at retten til kontradiksjon som følger av EMK artikkel 13 (retten til et effektivt rettsmiddel) og muligheten for konfidensialitet kan ivaretas. Informasjonen departementet mottar fra PST

eller andre i tilknytning til enkeltsaker som berører grunnleggende nasjonale interesser vil ofte være gradert etter sikkerhetsloven eller etter instruks av 17. mars 1972 om behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen). Hensynet til grunnleggende nasjonale interesser kan også begrunne unntak fra retten til innsyn etter forvaltningsloven og offentleglova.

I den såkalte Krekar-saken (Rt. 2007 s. 1573) kommenterte førstvoterende forholdet mellom retten til effektivt rettsmiddel i EMK artikkel 13 og tvisteloven § 22-1 (som innebærer at retten ikke blir gjort kjent med materiale som må holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet og forholdet til fremmede stater). Han fant det «ikke uten videre innlysende» at det norske regelverket innfridde de krav som følger av EMK artikkel 13. Førstvoterende viste til Den europeiske menneskerettsdomstols (EMD) dom av 20. juni 2002 i saken Al-Nashif mot Bulgaria avsnitt 123, og uttalte følgende i et obiter dictum:

«85. Utvisningsvedtaket ovenfor A er et inngrep i hans familieliv etter EMK artikkel 8. I utgangspunktet synes det forutsatt, også når nasjonale sikkerhetsinteresser står på spill, at slike vedtak må underkastes «some form of adversarial proceedings before an independent body competent to review the reasons for the decision and relevant evidence, if need be with appropriate procedural limitations on the use of classified information.»

For å ivareta retten til et tilstrekkelig effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13, må det altså sikres at grunnlaget for avgjørelsen legges frem for et uavhengig organ. Det vises til Prop. 141 L (2012–2013) om endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetssaker) punkt 4 for en mer detaljert gjennomgang av internasjonal rett på området.

### 3.3.2 Politiregisterloven og politiregisterforskriften

Ifølge politiregisterloven § 30 er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysninger utleveres fra politiet til andre offentlige organer i deres interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforvarlig måte.

Politiregisterforskriften § 9-6 gjelder utlevering av opplysninger til andre offentlige organer i

deres interesse. I medhold av politiregisterloven § 30 kan det blant annet utleveres opplysninger til utlendingsmyndighetene, for bruk i saker etter statsborgerloven, jf. første ledd nr. 9.

Før opplysninger utleveres skal politiet foreta en nødvendighetsvurdering, hvor det blant annet skal legges vekt på om mottakerorganet vil settes i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste enn om det ikke hadde mottatt opplysningene, jf. § 9-6 andre ledd. Vilkåret om å hindre at virksomhet blir utøvd på uforvarlig måte vil særlig være oppfylt dersom samfunns- og sikkerhetsmessige hensyn tilsier det, jf. § 9-6 tredje ledd.

### 3.3.3 Rettshjelploven, rettsgebyrloven og stykkprisforskriften

#### *Fri rettshjelp i sikkerhetssaker etter statsborgerloven*

Vedtaket om å avslå søknad om statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn treffes av departementet, jf. statsborgerloven § 27 første ledd tredje punktum. Det fremgår av § 27 sjuende ledd tredje punktum at den det gjelder har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Ved et eventuelt søksmål bærer staten alle kostnader med saken. Det gis da fritak for rettsgebyr jf. rettsgebyrloven § 10 første ledd pkt. 17, og rett til fri sakførsel, jf. rettshjelploven § 16 første ledd nr. 4.

#### *Fri rettshjelp i sikkerhetssaker etter utlendingsloven*

Det fremgår av utlendingsloven § 92 at utlendinger har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av tilatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument, jf. § 120. Dette gjelder likevel ikke i utvisningssaker i henhold til §§ 66 første ledd bokstav b og c, 67 første ledd bokstav a, b og c, 68 første ledd bokstav a og b og 122.

I tillegg til retten til fritt rettsråd uten behovsprøving som følger av § 92 første og annet ledd, skal det gis fritt rettsråd uten behovsprøving i forbindelse med saksbehandlingen i UDI dersom saken kan berøre utenrikspolitiske hensyn eller grunnleggende nasjonale interesser, jf. § 126 sjette ledd bokstav b. I sikkerhetssaker der departementet treffer vedtak i førsteinstans, bærer staten kostnadene ved et eventuelt søksmål, jf. § 129 annet ledd. Det er da gitt fritak for rettsgebyr jf. rettsgebyrloven § 10 første ledd pkt. 16, og rett til fri sakførsel, jf. rettshjelploven § 16 første ledd nr. 4.

## 4 Menneskerettslige forpliktelser

### 4.1 Innledning

Både Grunnloven og internasjonale konvensjoner setter grenser for utformingen av en hjemmel for tap eller tilbakekall av statsborgerskap og for praktiseringen av en slik hjemmel. Grunnlovs- og konvensjonsbestemmelser som er av betydning, er blant annet

- Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997 artikkel 7 nr. 1
- FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961 artikkel 8 nr. 2 bokstav b
- Grunnloven § 97, EMK artikkel 7 (forbudet mot tilbakevirkende lover)
- Grunnloven § 98 (forbud mot diskriminering)
- Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 (vern om privat- og familieliv)
- Grunnloven § 104 annet ledd, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 (hensynet til barnets beste)
- Grunnloven § 113 (inngrep ovenfor den enkelte må ha hjemmel i lov)

### 4.2 Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997 og FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961

I Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997 (Europarådskonvensjonen om statsborgerskap) artikkel 4 angis noen hovedprinsipper som statspartenes nasjonale lovgivning skal bygge på. Et av prinsippene er at ingen vilkårlig skal bli fratatt sitt statsborgerskap (bokstav c). Ifølge den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen om statsborgerskap knytter prinsippet seg både til det faktiske grunnlaget for tap og de prosessuelle sikkerhetsmekanismene. I kapittel IV i denne konvensjonen fremgår det at avgjørelser om statsborgerskap skal inneholde skriftlig begrunnelse og skal kunne gjøres til gjenstand for administrativ eller rettslig overprøving. I den forklarende rapporten fremheves:

«Selv om EMK ikke inneholder noen bestemmelser om sivil rettshjelp, kan retten til en rettferdig prøving av saken i henhold til artikkel 6 nr. 1 noen ganger gjøre det påkrevet at staten sørger for advokatbistand når dette er uunnværlig, for eksempel på grunn av en saks kompleksitet. (...)»

Europarådskonvensjonen om statsborgerskap artikkel 7 inneholder en uttømmende liste for når statene kan frata personer deres statsborgerskap. Statsborgerloven inneholder allerede hjemler for tap av statsborgerskap i de fleste av tilfellene som tillates i henhold til artikkel 7 nr. 1, se punkt 3.1 ovenfor. Det fremgår av den forklarende rapporten til konvensjonen at ordlyden i artikkel 7 nr. 1 bokstav d («conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party») er hentet fra FNs konvensjon om begrensning av statsløshet. I henhold til FNs konvensjonen om begrensning av statsløshet kan statsborgerskapet fratras personer som «i strid med sin lojalitetsplikt overfor den kontraherende stat har opptrådt på en måte som står i alvorlig strid med interesser av avgjørende betydning for staten», jf. artikkel 8(3)(a)(ii) («has conducted himself in a manner seriously prejudicial to the vital interests of the State»).

Hva som ligger i formuleringene er nærmere beskrevet i den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen om statsborgerskap:

«Bokstav c

64. Denne bokstav dekker frivillig tjeneste i enhver utenlandsk militær styrke uten hensyn til om den er en del av en utenlandsk stats væpnede styrker. Personer anses ikke for å ha tjenestegjort i en utenlandsk militær styrke dersom de, før de ervervet statsborgerskap, tjenestegjorde i en militær styrke i et land som de var borgere av. (...)

Bokstav d

67. Ordlyden «fremferd som er sterkt til skade for statspartens vitale interesser» er hentet fra artikkel 8 nr. 3 a ii i 1961-konvensjonen om begrensning av statsløshet. Slik frem-



ferd innbefatter særlig landsforræderi og andre aktiviteter rettet mot vedkommende stats vitale interesser (for eksempel arbeid for en utenlandsk hemmelig tjeneste), men omfatter ikke vanlige straffbare forhold, uansett hvor alvorlige de måtte være.»

De to konvensjonene er forskjellige på et viktig punkt. Europarådskonvensjonen om statsborgerskap artikkel 7 nr. 3 tillater ikke at personer som taper statsborgerskapet gjøres statsløse, mens FNs konvensjonen om begrensning av statsløshet artikkel 8 åpner for denne muligheten. Konvensjonen tillater at personer gjøres statsløse, forutsatt at staten ved tiltredelse til konvensjonen allerede har en slik hjemmel og forbeholder seg denne retten.

Definisjonen av statsløshet fremgår av FN-konvensjonen om statusen til statsløse personer av 1954 artikkel 1 nr. 1: ...the term «stateless person» means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.

### 4.3 Forbudet mot tilbakevirkende lover

Grunnloven § 97 fastsetter at: «Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft». Forbudet gjelder alle rettsområder, men er særlig viktig på strafferettens område.

Det avgjørende tidspunktet for vurderingen av tilbakevirkning etter Grunnloven § 97 er i utgangspunktet lovens vedtakelse. Det bør bemerkes at det tilsvarende tilbakevirkningsvernet etter EMK artikkel 7 normalt legger tidspunktet for kunngjøring til grunn, ikke det tidligere tidspunktet når loven ble vedtatt. Den enkelte kan dermed få et bedre vern etter EMK artikkel 7 enn etter Grunnloven § 97.

### 4.4 Forbud mot diskriminering

Grunnlovens diskrimineringsvern i § 98 fastsetter at:

«Alle er like for loven.

Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.»

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

er gjort i mange av menneskerettighetskonvensjonene.

EMK artikkel 14 forbyr diskriminering innenfor konvensjonens område. Etter EMK artikkel 14 kan diskriminering ikke skje på grunnlag av kjønn, rase, hudfarge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eieendom, fødsel eller annen status. Tilsvarende bestemmelse om fratakelse av statsborgerskap finnes i FNs konvensjon om begrensning av statsløshet artikkel 9.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr forskjellsbehandling blant annet på bakgrunn av etnisitet, religion og livssyn. Loven § 9 åpner for forskjellsbehandling der forskjellsbehandlingen har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende ovenfor den eller de som forskjellsbehandles.

### 4.5 Vern om privat- og familieliv

Retten til respekt for privatliv og familieliv følger blant annet av Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Som utgangspunkt må det antas at det vernet Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har etablert i saker om statsborgerskap i henhold til EMK artikkel 8, også skal legges til grunn for forståelsen av det vernet som følger av Grunnloven § 102 i tilsvarende saker.

EMK artikkel 8 lyder i norsk oversettelse slik:

- «1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden og kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Ved vurderingen av om EMK artikkel 8 er krenket, vil EMD først ta stilling til om det foreligger et inngrep i den enkeltes privatliv eller familieliv. Dersom dette er tilfelle, vil EMD vurdere om inngrepet er lovmessig, om det ivaretar et legitimt formål og om det er nødvendig i et demokratisk samfunn. I denne vurderingen vil problemstillingen være hvorvidt det foreligger en «fair balance» mellom inn-

grepet og statens legitime mål. I relasjon til EMK artikkel 8 nr. 2 utgjør blant annet rikets sikkerhet, offentlig sikkerhet og hensynet til statens økonomiske velferd legitime formål.

Saken K2 v. The United Kingdom (42387/13) gjaldt tap av statsborgerskap for en terrormistenkt person. EMD vurderte om tapet var vilkårlig, og hvilke konsekvenser tapet påførte personen. Beslutningen til britiske myndigheter var ikke vilkårlig fordi den var gjort i henhold til lov og med tilstrekkelige prosessuelle garantier. Beslutningen ble heller ikke ansett å være uforholdsmessig. I vurderingen legges det vekt på at personen ikke ble gjort statsløs ved tap av britisk statsborgerskap og at personen hadde reist frivillig fra Storbritannia før vedtaket om tap av statsborgerskap. Personens familie bodde ikke lenger i Storbritannia og besøkte ham relativt ofte i Sudan.

Saken *Genovese v. Malta* (53124/09) gjaldt søknad om maltesisk statsborgerskap for sønnen av en britisk mor og en maltesisk far. Ifølge maltesisk regelverk kunne barn født i utlandet kun få maltesisk statsborgerskap dersom moren var maltesisk. Søkeren hevdet at beslutningen om å nekte statsborgerskap var i strid med diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14, og at saken falt innenfor virkeområdet av artikkel 8 om retten til privatliv.

EMD uttaler at konseptet privatliv er et vidt uttrykk som kan omfatte flere aspekter av en persons fysiske og psykiske identitet. I avsnitt 33 fremgår det at:

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

Både avslag på statsborgerskap og tap av statsborgerskap er altså inngrep som kan falle innenfor virkeområdet til EMK artikkel 8, og dermed antakelig også Grunnloven § 102.

#### 4.6 Barnets beste

Ved utforming av regler om tap av statsborgerskap vil hensynet til barnets beste være et grunn-

leggende hensyn. Dette følger blant annet av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Grunnloven § 104 lyder slik:

«Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.»

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barnekomiteen beskriver hensynet til barnets beste som et trefoldig konsept (General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013). For det første er det en materiell rettighet som medfører at barnets beste skal vurderes i avgjørelser som gjelder barn. For det andre er barnets beste et tolkningsprinsipp: Dersom en bestemmelse kan tolkes på flere måter, skal tolkningen som i størst grad ivaretar barnets beste legges til grunn. For det tredje er barnets beste en prosessuell regel: Avgjørelser som gjelder barn må foranlediges av en prosess som viser at barnets interesser er identifisert og hvordan de er veiet mot andre hensyn.

Hensynet til barnets beste har blitt trukket fram i flere saker om vedtak etter utlendingsloven. Den såkalte Maria-saken (Rt. 2015 side 93) gjaldt gyldigheten av vedtak om utvisning av moren til en norsk jente på fire år. Den utviste moren var jentas eneste omsorgsperson. Høyesterett viste til at barnets interesser inngår som et tungtveiende element ved forholdsmessighetsvurderingen etter Grunnloven § 102 om retten til respekt for privat- og familieliv. At jenta var norsk statsborger var sentralt i rettens vurdering. Høyesterett kom enstemmig til at vedtaket var ugyldig fordi det var uforholdsmessig overfor den norske jenta. I dommen er det flere uttalelser om statsborgerskapets betydning. Førstvoterende uttaler blant annet i avsnitt 76:

«Statsborgerskap utgjør, etter mitt syn, et grunnleggende rettslig, sosialt og psykologisk bånd, som kan være av avgjørende betydning for et menneskes identitet og utvikling gjennom hele livet, fra fødsel til død.»

I Høyesteretts dom den 9. desember 2019 (HR 2019-2286-A) kom Høyesterett til at utvisningen av mor ikke var et uforholdsmessig tiltak ovenfor hennes fire barn som var norske statsborgere. Saken gjaldt en kvinnelig asylsøker som hadde oppgitt uriktig opprinnelsesland ved ankomst til Norge, fremlagt falske identitetsdokumenter og forklart seg usant om asylgrunnlaget. Hun fikk tilbake sitt norske statsborgerskap i juni 2015 fordi hun hadde oppgitt uriktige opplysninger om identitet. Overtredelsene var meget alvorlige. Hun hadde ingen berettiget forventning om å bli i Norge og etablere et beskyttet familieliv her. Det forelå ingen uoverkommelig hindring for å fortsette familielivet i hjemlandet. Selv om utvisningen ville medføre vanskeligheter for barna, forelå ikke opplysninger om at dette ville gå ut over det som må forventes i en slik situasjon. Det forelå ikke slike ekstraordinære forhold som i de tilfellene der EMD har kommet til at EMK artikkel 8 er brutt. Høyesterett kunne etter dette ikke se at barna ville bli utsatt for uvanlig store belastninger, eller at det forelå ekstraordinære omstendigheter som tilsa at utvisning i to år ville være et uforholdsmessig inngrep overfor noen av barna, jf. utlendingsloven § 70, EMK artikkel 8 og barnekonvensjonen artikkel 3.

FNs høykommissær for flyktninger har uttalt følgende om hensynet til barnets beste i saker om statsborgerskap (Guidelines on statelessness no. 4: ensuring every child's right to Acquire a Nationality through Articles 1–4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness):

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

Barnekonvensjonen har også andre bestemmelser som berører barns rett til statsborgerskap. Det følger av Barnekonvensjonen artikkel 7 at barn har rett til å erverve et statsborgerskap. Etter artikkel 8 er Norge forpliktet til å respektere barnets rett til å bevare sin identitet, herunder statsborgerskap, uten ulovlig innblanding. Videre følger det av artikkel 12 at barn har rett til å bli hørt i administrativ og rettslig saksbehandling. Barnets mening skal tillegges vekt etter barnets alder og modenhet.

Samlet sett er det etter dette ingen tvil om at hensynet til barnet må tillegges vekt både ved utformingen av bestemmelser om tap av statsborgerskap, og i den enkelte sak, der det må foretas en individuell vurdering av barnets situasjon. Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven og skal ved motstrid ha forrang fremfor andre lover, jf. menneskerettsloven § 3.

## 5 Samfunnsmessige konsekvenser av tap av statsborgerskap

### 5.1 Innledning

En del av mandatet for Moltumyr Høgbergs utredning var å belyse hvordan og i hvilken grad regler om tap av statsborgerskap vil kunne antas å forebygge terror og radikaliseringsprosessen, og å diskutere hvordan forslaget vil virke i integreringsprosessen. Det ble innhentet notater fra Truls Hallberg Tønnessen ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og fra Marta Bivand Erdal og Tove Heggeli Sagmo ved Peace Research Institute Oslo (PRIO). Notatene er inntatt som vedlegg i NOU 2015: 4.

### 5.2 Terror og radikaliseringsprosessen

Truls Hallberg Tønnessen vurderer i sitt notat hvilke konsekvenser innføring av nye regler om tap av statsborgerskap for personer som opptrer sterkt til skade for Norges vitale interesser, eller frivillig har tjenestegjort i en fremmed militær styrke, kan få for terror og radikaliseringsprosessen i Norge.

Tønnessen uttaler at tap av statsborgerskap vil begrense fremmedkriegers adgang til Norge og dermed også begrense deres mulighet til å utføre terror i Norge. På den annen side kan innføring av regler om tap av statsborgerskap øke trusselen mot norske interesser i utlandet. Etter Tønnessens oppfatning kan man ikke se bort fra at den tidligere norske statsborgeren eller andre norske statsborgere vil hevne seg på vegne av personen ved å gjennomføre et angrep i Norge. Tønnessen viser til at IS-sympatisører har gjennomført angrep for å hevne seg mot land som er involvert i kampen mot IS.

En annen mulig negativ konsekvens som Tønnessen trekker frem, er at det blir vanskeligere for norske myndigheter å kontrollere aktivitetene til den forhenværende norske statsborgeren. Personen kan etablere seg i et konfliktområde eller oppsøke en terrororganisasjon og eventuelt bruke sin posisjon til å angripe norske interesser. Å bli fratatt statsborgerskapet kan også ha betydning for den såkalte «sikkerhetspakten». Pakten går ut på at jihadister ikke angriper landet som har gitt dem beskyttelse og mulighet til å

praktisere islam. Tønnessen hevder at tap av statsborgerskap kan anses som et brudd på sikkerhetspakten.

I hvilken grad regler om tap av statsborgerskap vil virke preventivt eller radikaliserende, avhenger ifølge Tønnessen av hvordan reglene utformes og praktiseres. For at reglene skal fremstå så objektive som mulig, bør det foreligge klare retningslinjer for hva som menes med «Norges vitale interesser» og «fremmed makts tjeneste». Tønnessen bemerker at mange fremmedkriegerer har så høy motivasjon at tap av statsborgerskap neppe vil virke avskrekkende. Det uttales at reglene kan virke mot sin hensikt ved at de kan påvirke samarbeidet mellom myndighetene og det muslimske miljøet i negativ retning. Videre kan enkeltsaker om tap av statsborgerskap brukes til å radikaliserer personer.

### 5.3 Integrering og tilhørighet

Marta Bivand Erdal og Tove Heggeli Sagmo har drøftet hvordan innføring av regler om tap av statsborgerskap for personer som opptrer sterkt til skade for Norges vitale interesser, eller frivillig har tjenestegjort i en fremmed militær styrke, kan antas å påvirke integreringsprosessen.

Erdal og Sagmo stiller seg tvilende til om målet om å avskrekke befolkningen kan oppnås når reglene om tap av statsborgerskap bare omfatter personer med dobbelt statsborgerskap. Videre uttaler de at nye regler om tap av statsborgerskap strider mot prinsippet om likhet for loven, fordi det bare vil gjelde personer med annet statsborgerskap i tillegg til det norske. For disse personene vil det norske statsborgerskapet få lavere verdi enn for de som bare har norsk statsborgerskap. Nye tapsregler vil ifølge forfatterne dermed kunne bidra til å svekke tilliten til staten.

Forfatterens oppfatning er at nye regler om tap av statsborgerskap kompliserer forholdet mellom statsborgerskap og integrering. Nye tapsregler vektlegger at statsborgerskap er noe man skal gjøre seg fortjent til og som kan bli fratatt hvis en persons handlinger og verdier ikke sam-

svarer med statens interesser. Dette signaliserer en vilkårlighet i statsborgerskapet. Vilkaerligheten gir seg ogsaa utslag i en differensiering mellom hvem staten skal ta ansvar for og ikke.

Nar det gjelder deltakelse i fremmed militær styrke, fremhever Erdal og Sagmo at det ikke alltid er tverrpolitisk enighet om hvem som kjemper den legitime kampen og at det er vanskelig å skille humanitære og militære aktiviteter. De to

forfatterne anbefaler ikke å innføre nye tapsregler. Ved eventuell innføring av tapsregler er det ifølge forfatterne avgjørende at man går inn for en domstolsprosess der reglene knyttes opp til eksisterende straffelov. En grundig gjennomgang av sammenhengene mellom statsborgerskap og integreringsprosesser er avgjørende for å identifisere tiltak som kan øke trygghet, tilhørighet og tillit.

## 6 Rettstilstanden i andre land

### 6.1 Innledning

Av de landene som har tiltrådt Europarådskonvensjonen har Danmark, Finland, Nederland, Bulgaria, Montenegro og Romania regler om tap av statsborgerskap ved skade på statens vitale interesser. Nederland har regler om at personer som slutter seg til en utenlandsk organisasjon som deltar i væpnet konflikt, og som utgjør en trussel mot nasjonal sikkerhet, kan fratras nederlandsk statsborgerskap administrativt.

Flere av de landene som ikke har tiltrådt konvensjonen har mer skjønnsmessige formuleringer for hvilke handlinger som kan føre til tap, i liknende tilfeller som nevnt i Europarådskonvensjonen om statsborgerskap artikkel 7 nr. 1 bokstav d. I Storbritannia kan statsborgerskapet tilbakekalles når det er til «allmennhetens beste», i Belgia dersom personen har «sviktet sine forpliktelser som statsborger», i Irland dersom personen har «brutt troskap og lojalitet til landet» og i Frankrike ved forbrytelser mot «statens fundamentale interesse».

### 6.2 Land som har ratifisert Europarådskonvensjonen om statsborgerskap

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

Etter *finsk* «Medborgarskapslag» § 33 a kan finsk statsborgerskap fratras hvis en person har blitt dømt for forbrytelser mot Finlands vitale interesser. Det er et vilkår at personen er dømt til fengsel (eller kombinasjonsstraff) i minst fem år. Også forsøk på forbrytelser av denne art, kan medføre tap av finsk statsborgerskap. Etter § 33 b skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering ved vurderingen av tap av statsborgerskap.

Personer under 18 år kan ikke tape sitt statsborgerskap etter denne bestemmelsen.

Finland har ingen bestemmelser om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser utover bestemmelsen i § 33 a.

*Danmark* vedtok den 24. oktober 2019 et lovforslag som gikk ut på at personer som hadde utvist en handlemåte som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, kan fratras sitt danske statsborgerskap. Unntak gjelder hvis frataskelsen medfører at personen blir statsløs. Det ble vedtatt at det er utlendings- og integreringsministeren som skal behandle saken om tap av statsborgerskap etter den nye hjemmelen. Avgjørelsen er et vedtak etter forvaltningsloven, og saksbehandlingsreglene i den danske forvaltningsloven gjelder for disse sakene.

Det forutsettes i loven og forarbeidene at frataskelse av statsborgerskap etter denne bestemmelsen også kan anvendes på personer som befinner seg i utlandet, se vedtatt forslag til ny § 8 F stk. 5 i Lovforslag L 38 (2019–2020) tredje behandling:

«Stk. 5. Retten bestemmer, hvordan den, der efter § 8 B, stk. 3, har fået frataget sin danske indfødsret, i tilfælde af at vedkommende opholder sig i udlandet, får lejlighed til at udtale sig over for retten.»

Danmark legger opp til en løsning der en særlig sikkerhetsklarert advokat skal føre saken.

Etter *tysk* statsborgerlov § 28 skal en tysk statsborger tape sitt statsborgerskap dersom vedkommende frivillig og uten tyske myndigheters samtykke, verver seg til væpnede styrker eller en annen sammenlignbar væpnet organisasjon for en fremmed stat hvor vedkommende også er statsborger. Tap skal ikke skje dersom den tyske statsborgeren har adgang til å verve seg i henhold til internasjonale konvensjoner.

Tysk statsborgerlovgivning har ingen uttrykkelig hjemmel for tap av statsborgerskap der en tysk statsborger opptre sterkt til skade for statens vitale interesser eller begår alvorlige kriminelle handlinger.

Personer som skal få tysk statsborgerskap ved søknad, må bekrefte at de slutter seg til det

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

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

Den nederlandske statsborgerloven § 14 annet ledd åpner for tilbakekall der en person er dømt for overtredelse av visse straffebestemmelser med en strafferamme på åtte år eller mer. Dette omfatter forbrytelser mot statens sikkerhet, Kongen og fremmede statsledere, samt forbrytelser som hindrer utøvelsen av visse demokratiske rettigheter og plikter. Bestemmelsen åpner videre for tilbakekall av statsborgerskap der en nederlandske statsborger er endelig domfelt for en terrorhandling eller for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser. Den som straffes for å ha drevet rekruttering til fremmed militær tjeneste eller væpnet konflikt, kan også tape sitt nederlandske statsborgerskap. Tilbakekall kan skje både når statsborgerskapet er ervervet ved fødsel, og når det er ervervet søknad eller liknende. Tilbakekall kan kun skje dersom den det gjelder ikke blir statsløs. Tilbakekallet gjøres ved et administrativt vedtak.

Det nederlandske senatet vedtok en lovendring 7. februar 2017. Personer over 16 år som slutter seg til en utenlandsk organisasjon som står oppført på en liste over organisasjoner som deltar i væpnet konflikt, og som utgjør en trussel mot

nasjonal sikkerhet, kan fratas nederlandske statsborgerskap administrativt. Bestemmelsen gjelder bare personer med flere statsborgerskap. Tiltaket er ikke betinget av at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for strafferettslig forfølgning for deltakelse i væpnet konflikt i utlandet. Utgangspunktet for å treffe vedtak er en konkret vurdering av vedkommendes adferd. Sikkerhetstjenesten har en viktig rolle i å avgjøre om personen er engasjert i en terrorgruppe.

### 6.3 Land som ikke har ratifisert Europarådskonvensjonen om statsborgerskap

I *Belgia* kan belgisk statsborgerskap blant annet tilbakekalles dersom en person har sviktet sine forpliktelser som belgisk statsborger, jf. belgisk statsborgerlov § 23. En person tapte sitt belgiske statsborgerskap etter denne bestemmelsen i 2010 etter å ha blitt dømt for terrorisme. Statsborgerskapet kan ikke tilbakekalles dersom vedkommende har fått statsborgerskapet ved fødsel eller adopsjon gjennom en belgisk forelder. Det kan heller ikke tilbakekalles der personen fikk belgisk statsborgerskap etter spesielle regler som gjelder for barn født i Belgia av utenlandske foreldre som også ble født i Belgia. Videre er det et vilkår at vedkommende ikke blir statsløs ved tilbakekallet, med mindre statsborgerskapet er ervervet på grunnlag av falske opplysninger eller liknende. Tap av statsborgerskap skjer ved dom.

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

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

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

Det er et vilkår etter § 25 at vedkommende ikke blir statsløs. Det er videre et vilkår at grunnlaget for tilbakekallet oppstod før ervervet av fransk statsborgerskap eller innen ti år etter ervervet. Fra 2000 til 2014 fikk åtte personer tilbakekalt sitt franske statsborgerskap etter § 25; én i 2002, én i 2003, fem i 2006 og én i 2014. Tilfellet i 2014 gjaldt en person som var dømt til syv års fengsel for terrorhandlinger.

I *Storbritannia* kan britisk statsborgerskap bli tilbakekalt dersom det er til allmennhetens beste («conductive to the public good»), jf. britisk statsborgerlov § 40 nr 2. Vedtaket om tilbakekall er en administrativ avgjørelse som treffes av den britiske innenriksministeren. Britiske myndigheter har i retningslinjer til loven indikert at tilbakekall er til allmennhetens beste der en person har utøvd

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

Tilbakekall kan som hovedregel bare gjøres dersom den det gjelder ikke blir statsløs ved tilbakekallet. I 2014 trådte en lovendring i § 40 nr. 4A i

kraft slik at statsborgerskap som er ervervet ved naturalisasjon, det vil si ved søknad eller liknende, kan tilbakekalles selv om det fører til statsløshet. Tilbakekall må være til allmennhetens beste fordi vedkommende har opptrådt alvorlig til skade for statens vitale interesser. Det er i tillegg et krav at britiske myndigheter har en rimelig grunn til å anta at personen kan bli statsborger av et annet land. I perioden 2006 til 2013 fikk 24 personer tilbakekalt sitt statsborgerskap. To av disse fikk tilbakekalt statsborgerskapet på grunn av at de hadde gitt gale opplysninger etter britisk statsborgerlov § 40. 22 av dem fikk statsborgerskapet tilbakekalt på grunn av hensynet til allmennhetens beste, jf. § 40 nr. 2. I desember 2013 ble det rapportert at åtte britiske statsborgere hadde mistet sitt statsborgerskap så langt i 2013 på grunn av hensynet til allmennhetens beste.

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



## 7 Tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser

### 7.1 Forslaget i høringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet foreslo i høringsnotat av 20. desember 2016 en hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser (ny 26 b). Departementet uttalte at en person, gjennom handlinger, kan utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser selv om vedkommende ikke er dømt for noen forbrytelse. Det er derfor behov for en hjemmel som ikke krever at personen er dømt for overtredelse av en av bestemmelsene i straffeloven kapittel 16, 17 eller 18.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at Europarådskonvensjonen om statsborgerskap gir adgang til å ta statsborgerskapet fra personer som ikke er funnet skyldige i overtredelse av straffeloven. De må imidlertid ha utvist fremferd som er «sterkt til skade for statspartens vitale interesser». Det kreves en type aktivitet eller handling. Uttalelsene fra den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen og fra UNHCR, viser at det er fremferdens («conduct») art og karakter som er avgjørende for om statsborgerskapet skal kunne gå tapt. Handlinger som er omfattet av Europarådskonvensjonen om statsborgerskap er ifølge den forklarende rapporten til konvensjonen «særlig landsforræderi og andre aktiviteter rettet mot vedkommende stats vitale interesser (for eksempel arbeid for en utenlandsk hemmelig tjeneste)». Om den liknende bestemmelsen i FNs konvensjonen om begrensning av statsløshet har UNHCR uttalte at «the conduct covered by this exception must threaten the foundations and organization of the State whose nationality is at issue». Handlinger som nevnes er landsforræderi, spionasje og terrorisme. Opplistingen av handlinger er ikke uttømmende.

Videre foreslo departementet at tap av norsk statsborgerskap etter bestemmelsen også måtte være nødvendig ut fra en vurdering av hensynet til grunnleggende nasjonale interesser. Departementet viste til at det ved vurderingen av om en person utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, etter gjeldende rett gjøres en fremtids-

rettet risikovurdering. Hvor stor grad av sannsynlighet som kreves, ville bero på hvor alvorlig den faren som truer er.

Departementet foreslo at beviskravet for at en person har utvist en slik adferd (slik handling er utført) skulle være kvalifisert sannsynlighetsovervekt.

Departementet foreslo at vedtak i disse sakene skal treffes av departementet i første instans, etter samme prosedyre som gjelder i sikkerhetssaker etter utlendingsloven. En administrativ behandling forutsetter at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke anses som straff. På denne bakgrunnen gjorde departementet en vurdering av om vedtak om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ville utgjøre «straff» etter EMK eller Grunnloven.

Departementet vurderte at tap av statsborgerskap i slike situasjoner ikke er å anse som straff. Vurderingen ble foretatt ut fra en anvendelse av de vurderingsnormene EMD har oppstilt for vurdering av straffesiktelse etter EMK artikkel 6, de såkalte Engel-kriteriene. Etter Engel-kriteriene skal det legges vekt på om sanksjonen er klassifisert som straff i nasjonal rett, normens karakter og sanksjonens innhold og alvor. En konkret anvendelse av de tre Engel-kriteriene førte etter departementets vurdering til at tap av statsborgerskap på dette grunnlaget ikke er å anse som straff etter EMK.

Når det gjelder det første kriteriet, sanksjonens nasjonale klassifikasjon, er tap av statsborgerskap i seg selv ikke klassifisert som straff.

Når det gjelder det andre kriteriet, synes EMD å sondre mellom «deterrent» og «punitive» formål på den ene siden, og et «preventive» formål på den andre siden. Denne nyanseringen er viktig. Der reaksjonen er «preventive, not criminal, in character», har EMD ansett at formålet med handlingsnormen ikke er straff etter sin natur. De som taper norsk statsborgerskap etter den foreslåtte hjemmelen, vil i fremtiden ikke kunne ta seg inn i riket med norsk pass eller på annen måte benytte sitt norske statsborgerskap til å skade norske

interesser. Formålet med hjemmelen er altså ikke å straffe handlinger som har blitt begått, men er å regne som tiltak for å ivareta nasjonens grunnleggende interesser. Departementet mente at dette indikerte at tap av statsborgerskap etter forslaget i høringsnotatet ikke er straff i EMKs forstand.

Når det gjelder det tredje og siste Engel-kriteriet, reaksjonens alvorlighetsgrad, mente departementet at tap av statsborgerskap er en alvorlig reaksjon. Etter praksis har dette Engel-kriteriet blitt ansett å foreligge uten støtte av øvrige momenter ved «svært tyngende reaksjoner», i praksis ved bruk av fengselsstraff, jf. HR-2004-1487 avsnitt 49. Departementet viste til at negative vedtak etter utlendingsloven eller statsborgerloven generelt, for eksempel tap av statsborgerskap på andre lovbestemte grunnlag, utvisning, nektelse av oppholdstillatelse, nektelse av asyl mv., regelmessig vil virke sterkt inngripende for den enkelte. Alvorlighetsgraden ved slike reaksjoner har likevel ikke medført at reaksjonene anses å utgjøre straff etter EMK artikkel 6. EMD har gjentatte ganger understreket at denne typen avgjørelser er verken «criminal charge» eller «civil rights and obligations». Departementet vurderte det slik at de folkerettslige hensyn som begrunner denne avgrensningen, trolig medfører at reaksjonens potensielle alvorlighet ikke er tilstrekkelig til å bringe tap av statsborgerskap på nevnte grunnlag innenfor strafferettens sfære i EMKs forstand. Departementet fant uansett grunn til å understreke at det i den konkrete sak vil være tale om personer med et dobbelt statsborgerskap, med presumtiv tilknytning til et annet land enn Norge, idet Norge er traktatrettslig forpliktet til ikke å gjøre noen statsløse. Det vil videre være tale om personer som gjennom sine handlinger har lagt for dagen et motsetningsforhold til norske interesser, slik at det ikke uten videre kan legges til grunn at det i den konkrete sak vil oppleves inngripende for den enkelte å miste statsborgerskapet til landet. Forholdet til vedkommendes eventuelle familie i riket vil ivaretas gjennom EMK artikkel 8 og forholdsmessighetsvurderingen som skal gjøres ved avgjørelse av om personen skal tape statsborgerskapet. Samlet sett vurderte departementet det slik at heller ikke reaksjonens potensielle alvor vil bringe tap av statsborgerskap på nevnte grunnlag innenfor strafferettens sfære. EMD har understreket at de alternative Engel-kriteriene ikke utelukker en kumulativ tilnærming der separate analyser av det enkelte kriterium ikke gjør det mulig å nå en entydig konklusjon om det foreligger straff. Departementet mente at heller ikke en slik samlet vurde-

ring medfører at et vedtak om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser utgjør straff i EMKs forstand.

På bakgrunn av det som fremgår ovenfor, la departementet til grunn at en konkret anvendelse av Engel-kriteriene ikke vil lede til at tap av statsborgerskap på grunn av fremferd som truer grunnleggende nasjonale interesser anses som straff etter EMK. Departementet mente at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser heller ikke er å anse som straff i Grunnlovens forstand. Sentralt i denne vurderingen er at formålet med tapshjemmelen ikke er å straffe retroaktivt, men er ment som et sikkerhetstiltak for å trygge nasjonens sikkerhet.

## 7.2 Høringsinstansenes syn

*Det nasjonale statsadvokatembetet, Kripes, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Politiets utlendingsenhet (PU) og Rogaland politidistrikt støtter forslaget.*

*Det nasjonale statsadvokatembetet* viser til departementets argumentasjon og konklusjon. De uttaler at det sannsynligvis vil bli et begrenset antall saker, men at «en slik hjemmel kan vise seg å være helt avgjørende i enkelte situasjoner».

*PST* uttaler at det vil være et viktig forebyggende virkemiddel for en sikkerhetstjeneste å tilbakekalle et statsborgerskap. Det vil være et sterkt signal om at visse handlinger kan få alvorlige konsekvenser. *PST* har i enkelte tilfeller måtte konstatere at det ikke har vært mulig å foreta forebyggende tiltak overfor personer som er vurdert å representere en alvorlig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. *PST* deler departementets vurdering av at Engel-kriteriene ikke er til hinder for en administrativ behandling. De peker på at tap av statsborgerskap vil være et virkemiddel i deres forebyggende virksomhet. Videre viser *PST* til at den fremferd som beskrives i den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen, nettopp er den type fremferd *PST* skal forebygge jf. politiloven § 17b. *PST* legger til grunn at bestemmelsen regulerer de alvorligste tilfellene av skadelig adferd. *PST* er enig i at det bør være krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at den aktuelle fremferden har funnet sted. De mener at beviskravet bør fremgå i loven.

*Kripes* mener at forslaget ivaretar sentrale hensyn som ikke ivaretas dersom det kreves straffedom. *Kripes* mener at vilkåret om fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser er tilstrekkelig klart og forutberegnetlig og støtter

beviskravet kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Kripos stiller spørsmål ved om man kan legge vekt på fremferd forut for erverv av norsk statsborgerskap.

POD støtter forslaget og viser til uttalelser fra Kripos' hørings svar om behovet for en slik hjemmel. Når det gjelder beviskravet, viser POD også til Kripos' uttalelse om at det er noe uklart hvilket beviskrav som skal gjelde, og foreslår at kravet tydeliggjøres. POD mener videre at det bør presiseres at man i risikovurderingen kan legge vekt på adferd forut for innvilgelse av norsk statsborgerskap. Ved vurderingen av om en person utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser må det i henhold til høringsnotatet foretas en fremtidsrettet risikovurdering. POD mener dette er en vurdering som forvaltningen er særlig egnet til å foreta.

Oslo politidistrikt anser det hensiktsmessig å innføre regler om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, selv om den forebyggende effekten anses å være begrenset. Særlig samfunnets behov for å beskytte seg mot enkeltpersoner gjennom fysisk utestengelse fra riket, samt behovet for gjengjeldelse mot rystende og illojale handlinger mot riket, er hensyn de mener må vektlegges.

Utlendingsnemnda (UNE) uttaler seg ikke rettspolitisk, men vil peke på noen sentrale momenter og hensyn. UNE uttaler at når grunnleggende nasjonale interesser taler for tilbakekall av tillatelser etter utlendingsloven, vil slike interesser generelt også tale for tilbakekall av statsborgerskap. UNE fremhever at tap av statsborgerskap griper inn i fundamentale og eksklusive rettigheter som norsk statsborger og eventuelt også vedkommendes identitet. De uttaler at tap kan fremstå som mer inngripende enn for eksempel tilbakekall av permanent oppholdstillatelse, men at hvor alvorlig tapet blir avhenger av vedkommendes reelle tilknytning til Norge. UNE viser til at momentene som taler henholdsvis for og mot tap av statsborgerskap, vil bli ivarettatt i forholdsmessighetsvurderingen.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til at lovkrav i Grunnloven, EMK og Europarådskonvensjonen om statsborgerskap stiller krav til klarhet og forutberegnelighet. De anbefaler at det gis konkrete retningslinjer for vurderingen av «hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.» Det bør også klargjøres at PSTs trusselvurdering skal bygge på disse retningslinjene. NIM mener at det bør oppstilles momenter for utøvelsen av den diskresjonære kompetansen hvor vilkårene for fratakelse av statsborgerskap i § 26 b

er oppfylt («kan»-skjønn). Videre uttaler de at vilkåret om «utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser» bør presiseres med en angivelse av hvilke type handlinger som omfattes, basert på videre henvisninger til den objektive gjerningsbeskrivelsen i aktuelle straffebud i straffeloven. Angivelsen må ikke være uttømmende, men den bør reflektere terskelen og type handlinger som gir grunnlag for fratakelse av statsborgerskap innenfor rammen Europarådskonvensjonen art. 7, nr. 1, bokstav d setter.

NIM anser det som mest nærliggende at fratakelse av statsborgerskap i medhold av § 26 b ikke vil bli ansett som straff. De mener likevel at konklusjonen er usikker, og at det er en betydelig risiko for at en domstol vil komme til motsatt resultat. De viser til at EMD ikke har avklart dette spørsmålet tidligere. NIM foreslår at fratakelse av statsborgerskap på det grunnlag som er foreslått i § 26 b tilpasses rettighetene i EMK art. 6, 7 og TP 7 art. 4. NIM viser blant annet til Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) om behandlingen av administrative sanksjoner som er straff.

Advokatforeningen, Amnesty International, Buskerud Fylkeskommune; Drammen kommune, Institutt for samfunnsforskning (ISF) og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) støtter ikke forslaget.

Advokatforeningen mener at forslaget undergraver vernet mot utvisning som gjelder for norske statsborgere jf. utlendingsloven § 69 første ledd. Når det etter Europarådskonvensjonen kreves at noe konkret har skjedd, bør det ikke stilles mindre krav til bevis enn det som gjelder for utlendinger etter utlendingsloven §§ 66–68. Dette tilsier, ifølge Advokatforeningen, at det må foreligge en straffedom i bunnen. Dersom forslaget likevel fremmes, mener foreningen at det bør understrekes at reglen ikke omfatter «vanlige straffbare forhold, uansett hvor alvorlige de måtte være». Videre uttaler foreningen at grunnleggende nasjonale interesser har et snevert anvendelsesområde i internasjonale instrumenter, og at det bør fremgå at den norske loven skal gis et tilsvarende snevert anvendelsesområde.

Amnesty International advarer på det sterkeste mot å innføre en generell hjemmel for tap av statsborgerskap. Amnesty International er sterkt uenig i departementets argument om at tap av statsborgerskap av hensyn til nasjonale interesser ikke utgjør straff. De viser til vurderingen som er gjort i NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap.

Jussbuss mener at å frata en borger statsborgerskapet er noe av det mest inngripende en

stat kan gjøre. De mener at forslaget primært må frafalles, og sekundært at slikt tap av statsborgerskap må avgjøres av domstolen. Det er nødvendig at personen får uttale seg og imøtegå statens påstander. Jussbuss mener at domstolsbehandling vil sikre at Norge på bedre måte oppfyller sine internasjonale forpliktelser. Det vises til Europarådskonvensjonen om statsborgerskap artikkel 4 bokstav c om at ingen vilkårlig skal bli fratatt sitt statsborgerskap og de prosessuelle sikkerhetsmekanismene som omtales der.

*Institutt for samfunnsforskning* (ISF) har innvendinger mot forslaget. ISF mener det er en utfordring for rettssikkerheten dersom statsborgerskapet fratras mennesker ved et administrativt vedtak. De uttaler at praksisen kan oppleves som lite forutsigbar. Videre uttaler de at det er en rekke prinsipielle utfordringer knyttet til å la vurderinger av hva som til enhver tid utgjør «grunnleggende nasjonale interesser», bestemmes i administrative vedtak med begrenset rett til innsyn.

*Likestillings- og diskrimineringsombudet* (LDO) fremhever at regler og praksis ikke må føre til direkte eller indirekte diskriminering på bakgrunn av nasjonal opprinnelse, etnisitet eller religion. De mener at rettssikkerhetshensyn taler for domstolsbehandling.

*Buskerud fylkeskommune* er mot innføringen av en hjemmel for tap av norsk statsborgerskap uten at personen har overtrådt bestemte straffebud. De viser til at domfellelse for planlagte, men ikke gjennomførte lovbrudd, vanligvis gir en lavere straff enn dersom lovbruddet gjennomføres. Fylkeskommunen uttaler at forslaget legger opp til lik straff for planlagte handlinger som for gjennomførte handlinger. Buskerud fylkeskommune uttaler at lovverket også er til for å beskytte enkeltmennesker mot overgrep fra myndighetene, og at forslaget er et skritt i feil retning.

*Drammen kommune* er mot innføringen av en hjemmel for tap av norsk statsborgerskap uten at personen har overtrådt bestemte straffebud. De uttaler at en ikke skal miste statsborgerskapet som følge av en mistanke.

## 7.3 Departementets vurderinger

### 7.3.1 Begrepene «statens vitale interesser» og «grunnleggende nasjonale interesser»

Departementet har merket seg at *Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter* mener det må tydeliggjøres hva som menes med «fremferd

sterkt til skade for Norges vitale interesser» og «grunnleggende nasjonale interesser».

Som det pekes på i NOU 2015: 4 og departementets høringsnotat, er det utfordrende å skulle presisere hva som omfattes av formuleringen i Europarådskonvensjonen om statsborgerskap. Ordlyden er hentet fra konvensjonen om begrensning av statsløshet. Formuleringen i Europarådskonvensjonen er oversatt til «fremferd sterkt til skade for statspartens vitale interesser», mens formuleringen i Konvensjonen om begrensning av statsløshet er oversatt til «har opptrådt på en måte som står i alvorlig strid med interesser av avgjørende betydning for staten». De engelske konvensjonstekstene har nesten identisk ordlyd, og begge benytter ordene «conduct», «prejudicial» og «vital interest». De norske oversettelsene er imidlertid ulike.

Handlinger som er omfattet av Europarådskonvensjonen, er ifølge den forklarende rapporten til konvensjonen «særlig landsforræderi og andre aktiviteter rettet mot vedkommende stats vitale interesser (for eksempel arbeid for en utlandsk hemmelig tjeneste)». Om den liknende bestemmelsen i Konvensjonen om begrensning av statsløshet har UNHCR uttalt at «the conduct covered by this exception must threaten the foundations and organization of the State whose nationality is at issue» (Expert meeting convened by the Office of the United Nations High Commissioner for refugees, Tunis, Tunisia, 31 October–1 November 2013). Handlinger som nevnes i rapporten, er landsforræderi, spionasje og terrorhandling. Dette er eksempler og gir ingen uttømmende oversikt.

Hva som ligger i begrepet «grunnleggende nasjonale interesser», må tolkes i lys av den generelle samfunnsutviklingen og endringer i det internasjonale trusselbildet. Det er arten og karakteren til fremferden («conduct») som er avgjørende for om statsborgerskapet skal kunne gå tapt.

Departementet vurderer at handlinger som er sterkt til skade for «statens vitale interesser», vil være handlinger som er sterkt til skade for Norges «grunnleggende nasjonale interesser». Begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» benyttes både i statsborgerloven og utlendingsloven, samt i andre lover og praksis, og departementet vil i det videre benytte dette begrepet.

### 7.3.2 Behovet for hjemmelen

Høringsinstansene har ulike syn på behovet for en hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Det er ulike

oppfatninger av hvilken preventiv effekt den foreslåtte bestemmelsen vil få.

Flere høringsinstanser mener det er behov for bestemmelsen om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. *Det nasjonale statsadvokatembetet* uttaler at en hjemmel om tap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser kan være helt avgjørende. *PST* uttaler at det er behov for tiltak overfor personer som anses å utgjøre en alvorlig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Departementets oppfatning er at det er et behov for hjemmel i statsborgerloven for å kunne frata personer norsk statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, selv om personen ikke er straffedømt. Departementet legger til grunn at en slik hjemmel kan vise seg å være helt avgjørende i enkelte situasjoner. Etter bestemmelsen er det et vilkår at personen har utvist fremferd som tilsier at det er nødvendig at det gjøres tiltak for å hindre at personen gjennomfører noe som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser. Se nedenfor om hva som ligger i dette kravet, herunder om kravet til sannsynlighet for at denne fremferden faktisk er utvist. Personene som omfattes av bestemmelsen må vurderes å ha både kapasitet og vilje til å utføre stor skade for det norske samfunnet, for at bestemmelsen skal komme til anvendelse.

Formålet med bestemmelsen er å forbygge disse personenes muligheter til å utføre handlinger som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser. Bestemmelsen skal bare anvendes når tap av statsborgerskap anses å kunne bidra til å forebygge slik skade. Blant annet vil tap av statsborgerskap kunne forhindre at personer med norsk pass utfører terrorhandlinger. Tap av statsborgerskap vil også gjøre det mulig å utvise vedkommende, og dermed bidra til å forebygge gjennomføring av terrorhandlinger i Norge.

### 7.3.3 Hvilke handlinger som bør omfattes

Flere høringsinstanser har innsigelser mot innholdet og utformingen av forslaget. Advokatforeningen mener at forslaget undergraver utvisningsvernet for norske borgere, og at norske statsborgere blir stilt på lik linje med utlendinger når de kan utvises uten at det foreligger straffedom.

Departementet påpeker at det etter forslaget skal mer til for å frata norsk statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser enn for å utvise utlendinger av hensyn til grunn-

leggende nasjonale interesser. Departementets forslag til ny § 26 b forutsetter at den norske statsborgeren har utvist en fremferd som tilsier at de sterkt vil kunne skade grunnleggende nasjonale interesser. Et slikt vilkår finnes ikke i utlendingsloven § 126 om utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Det vises til rundskrivene GI-08/2018 og GI-14/2018 om behandling av sikkerhetssaker etter utlendingsloven.

Tap av det norske statsborgerskapet forutsetter at personen tidligere har utvist fremferd som gir holdepunkter for at det er reell fare for at vedkommende i fremtiden vil utføre handlinger som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser. Det stilles krav til hvilken type utvist fremferd som kan tilsi at vedkommende i fremtiden vil komme til å begå slike handlinger. Dette kan for eksempel være opplysninger om at en person er medlem i ekstreme nettfora, legger ut radikaliserende tekster eller oppfordringer til vold på nett eller ved taler for forsamlinger, er medlem av radikale grupperinger, er i kontakt med kjente radikaliserere, eller for øvrig oppfordrer til eller viser aksept for bruk av vold for å oppnå politiske mål eller viser støtte til gjennomførte terrorangrep. Det kan også være opplysninger om konkrete planer om å reise til utlandet for å tilslutte seg en terrororganisasjon, overføring av penger til terrorformål, eller innkjøp av våpen, militær- eller annet utstyr ment for terrorformål, men uten at planleggingen er så konkret eller forberedelsene er kommet så langt at det er grunnlag for straffesak. Videre kan det dreie seg om opplysninger om ulovlig etterretningsevne, bidrag i arbeid for spredning av masseødeleggelsesvåpen, ulovlig kunnskapsoverføring, eller øvrig kriminalitet som er sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser. Det vil bero på en helhetsvurdering om den foreliggende informasjonen om personens fremferd gir grunn til å anse at vedkommende utgjør en fremtidig trussel.

Det stilles krav om kvalifisert sannsynlighet for at den aktuelle personen har utvist slik fremferd. Departementet vurderer at det å bli fratatt norsk statsborgerskap er mer alvorlig enn at en utenlandsk statsborger blir utvist og nektet opphold, eller får avslått en søknad om norsk statsborgerskap, og at det derfor bør stilles strengere krav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Bestemmelsen vil være mest aktuell å bruke overfor personer som følges av Politiets sikkerhetstjeneste, og den vil bare kunne anvendes der det foreligger tilstrekkelig informasjon til å underbygge at personen vurderes å ha både kapasitet

og vilje til å utføre stor skade for det norske samfunnet. Bestemmelsen skal bare anvendes når tap av statsborgerskap anses å kunne bidra til å forebygge handlinger som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser.

En grunnleggende del av vurderingen av hvilken trussel vedkommende utgjør, vil være å vurdere hvorvidt personen antas å ha kapasitet og vilje til å gjennomføre eller bidra til gjennomføring av en terrorhandling eller andre handlinger som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser, som for eksempel ulovlig etterretning eller ulovlig kunnskapsoverføring som gjelder masseødeleggelsesvåpen. I vurderingen kan eventuelle tidligere straffbare handlinger som kan gi indikasjoner på kapasitet og intensjon ha betydning. Bestemmelsen skal bare benyttes når tap av statsborgerskapet vil kunne ha forebyggende effekt.

Fare for kriminalitet som ikke er sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser kan ikke føre til tap av statsborgerskap, uansett hvor alvorlig den måtte være.

*Kripas* spør om det kan legges vekt på fremferd forut for ervervet av norsk statsborgerskap. Departementet vurderer at anvendelsen av taps hjemmelen ikke skal begrenses til fremferd som utvises etter erverv av norsk statsborgerskap. Dette innebærer at handlinger som er begått før personen ble norsk statsborger, kan vektlegges i den fremtidsrettede risikovurderingen.

### 7.3.4 Om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser er straff

Høringsinstansene har ulike synspunkter når det gjelder vurderingen av om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser er straff eller ikke. Departementet holder fast ved konklusjonen om at tap av statsborgerskap etter forslaget til ny § 26 b ikke er straff verken i EMKs eller Grunnlovens forstand.

Departementet kjenner ikke til EMD-praksis som gjelder spørsmål om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser er å regne som straff i EMKs forstand. EMD-dommer om avslag på statsborgerskap, utvisning og nektelse av opphold gir imidlertid veiledning til hvordan EMD ville vurdere spørsmålet. Departementet finner ikke holdepunkter i EMDs praksis for at EMK artikkel 6 kommer til anvendelse på tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Verken alternativet «civil rights and obligations» eller «criminal

charge» ser ut til å få anvendelse på en slik hjemmel. Det vises for eksempel til Al Hamdani mot Bosnia and Herzegovina, dom 7. februar 2012, avsnitt 72:

«The Court reiterates that Article 6 § 1 of the Convention does not apply to proceedings regulating a person's citizenship (...) as such proceedings do not involve either the «determination of civil rights and obligations or of any criminal charge against him».

Det samme ser ut til å gjelde spørsmålet om tap av statsborgerskap på dette grunnlaget er å anse som en «criminal offence» eller «penalty» etter EMK artikkel 7 (lovkrav og tilbakevirkningsforbud på strafferettens område). I en sak om utvisning avvises klagen under artikkel 7 på følgende måte:

«The Commission recalls its opinion that the applicant's exclusion must be seen as a security measure and not as a penalty. It accepts that his exclusion may have farreaching effects on his situation. However, if the nature and purpose of the measure is not that of a penalty, this is not in itself sufficient to bring it within the scope of Art. 7 (Art. 7). Accordingly, there is no indication of a breach of this provision.»

Det er heller ikke holdepunkter i EMDs praksis for at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser er å anse som «punishment» etter EMK tilleggsprotokoll 7 art. 4.

Departementet vurderer det også slik at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke vil kunne anses å utgjøre straff, ut fra en anvendelse av de vurderingsnormer EMD har oppstilt for vurdering av straffesiktelse etter EMK artikkel 6, jf. omtale ovenfor.

Når det gjelder det første kriteriet, sanksjonens nasjonale klassifikasjon, er tap av statsborgerskap i seg selv ikke kategorisert som straff i norsk rett. Norsk statsborgerskap kan tapes på ulike måter, blant annet ved fravær fra riket, jf. statsborgerloven § 24. Departementet vurderer at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke er å anse som straff.

Når det gjelder det andre kriteriet, normens karakter, synes EMD å sondre mellom «deterrent» og «punitive» formål på den ene siden, og et «preventive» formål på den andre siden. Denne nyanseringen er viktig. Der reaksjonen er «pre-

ventive, not criminal, in character», har EMD ansett at formålet med handlingsnormen ikke er straff etter sin natur.

I *M v. UK* vektla Kommisjonen at utelukkelsen fra riket på grunn av mistenkt terroraktivitet var et preventivt sikkerhetstiltak, og ikke avskrek-kende straff:

«The applicant submits that his exclusion involves the determination of a criminal charge within the meaning of Art. 6, para. 1 (Art. 6-1).

[...]

The Commission does not, however, consider that this provision is applicable in the present case. It considers that the applicant's exclusion from Great Britain is to be seen as a security measure because of his suspected involvement in the «commission, preparation or instigation of acts of terrorism» and not as a criminal penalty. It refers, in this respect, *mutatis mutandis*, to the decision of the European Court of Human Rights in the *Guzzardi* case (judgment of 6.11.80, para. 108; see also Dec. No. 7729/76, 17.12.76, D.R. 7 p. 176).»

Bestemmelsen om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser er ment som et tiltak for å trygge nasjonens sikkerhet. De som taper norsk statsborgerskap etter denne hjemmelen, vil i fremtiden ikke kunne ta seg inn i riket med norsk pass eller på annen måte benytte sitt norske statsborgerskap til å skade norske interesser. I enkelte tilfeller kan det også være viktig å hindre personer i Norge fra å reise utenlands. Formålet med hjemmelen er altså ikke å straffe handlinger som har blitt begått, men er et tiltak for å ivareta nasjonens grunnleggende interesser. Dette indikerer at tap av statsborgerskap etter forslaget i denne proposisjonen ikke er straff i EMKs forstand.

Høyesterett har uttalt at dersom det forutsettes en skyldkonstatering, trekker dette i retning av at sanksjonen er straff, jf. HR-2012-1323-A avsnitt 38. Departementet påpeker at det ikke forutsettes noen skyldkonstatering for et straffbart forhold etter forslaget til ny § 26 b, slik det gjøres etter gjeldende § 26 a. Etter den foreslåtte § 26 b må det være utvist fremferd sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser. Departementets vurdering er at den foreslåtte bestemmelsen om tap av statsborgerskap verken har karakter av å være straff eller formål om straff.

Selv om det ikke er noe skyldkrav etter den foreslåtte bestemmelsen, er ikke dette nødvendigvis et avgjørende argument for at tiltaket ikke skal

regnes som straff. I HR 2015-1757- A avsnitt 48 flg., vurderte Høyesterett om en handling skal karakteriseres som straff etter Engel-kriteriene. Saken gjaldt spørsmålet om soningsoverføring fra et åpent fengsel til et fengsel med høyere sikkerhetsnivå var å anse som straff. Overføringen ble besluttet på bakgrunn av mistanke om narkotikaforbrytelse i fengselet.

I dommen uttaler Høyesterett at

«Straffebegrepet i EMK artikkel 6 (rettferdig rettergang) er vesentlig videre enn straffebegrepet etter intern norsk rett. Det følger av EMDs praksis at straffebegrepet er det samme i EMK artikkel 6 som i tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 (P 7-4).»

Videre uttaler Høyesterett i avsnitt 49

«I Rt-2015-392 avsnitt 29 siteres sammenfatningen av kriteriene i Rt-2012-921 avsnitt 19:

«Ved vurderingen av om et forhold skal anses som straff skal det legges vekt på om sanksjonen er klassifisert som straff i nasjonal rett, normens karakter og sanksjonens innhold og alvor, jf. blant annet Rt-2010-1121 avsnitt 32. Kriteriene er alternative, slik at det er tilstrekkelig at ett av dem er til stede for at sanksjonen skal anses som straff. Men et forhold kan bli å anse som straff også etter en helhetsvurdering av normens karakter og sanksjonens innhold og alvor.»

I høyesterettsdommen fikk formålet med bestemmelsen betydning for konklusjonen om at bestemmelsen ikke hadde straffekarakter. Høyesterett kom til at soningsoverføringen og virkningen av denne ikke hadde slik karakter at overføringen var å regne som straff (HR 2015-1757- A avsnitt 53 flg.).

Når formålet er å sikre tredjepersoner fra fare, taler det mot at normen har straffekarakter. Formålet med bestemmelsen som foreslås her, er å sikre Norge mot potensielt farlige personer og å sikre at det norske statsborgerskapet ikke kan brukes som et verktøy for å skade Norges interesser. Formålet med tiltaket er ikke å straffe vedkommende. Tiltaket iverksettes av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Departementets vurdering er etter dette at normen ikke har straffekarakter. Formålet er å sikre Norges grunnleggende interesser. Normens karakter tilsier på bakgrunn av dette at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke er straff.

Når det gjelder det tredje kriteriet – sanksjonens innhold og alvor – mener departementet at det å bli fratatt norsk statsborgerskap er alvorlig.

Etter praksis har dette Engel-kriteriet blitt ansett å foreligge uten støtte av øvrige momenter ved «svært tyngende reaksjoner», i praksis bruk av fengselsstraff, jf. HR-2004-1487 avsnitt 49. Generelt vil negative vedtak etter utlendingsloven eller statsborgerloven, for eksempel tap av statsborgerskap på andre lovbestemte grunnlag, utvisning, nektelse av oppholdstillatelse, nektelse av asyl mv., regelmessig virke sterkt inngripende for den enkelte. Alvorlighetsgraden ved slike reaksjoner har likevel ikke medført at reaksjonene anses å utgjøre straff etter EMK artikkel 6. EMD har gjentatte ganger understreket at denne typen avgjørelser er verken «criminal charge» eller «civil rights and obligations».

Departementet understreker at saker etter § 26 b vil gjelde personer med et dobbelt statsborgerskap. Disse personene vil således ha tilknytning til et annet land enn Norge. Det vil videre være tale om personer som gjennom sine handlinger har lagt for dagen et motsetningsforhold til norske interesser. Hensynet til vedkommendes eventuelle familie i riket vil ivaretas gjennom EMK artikkel 8 og forholdsmessighetsvurderingen som skal gjøres ved avgjørelse av om tap av statsborgerskap skal vedtas.

Samlet sett vurderer departementet det slik at heller ikke reaksjonens potensielle alvor vil medføre at det foreslåtte grunnlaget blir å regne som straff.

EMD har understreket at de alternative Engel-kriteriene ikke utelukker en kumulativ tilnærming dersom separate analyser av det enkelte kriterium ikke gjør det mulig å nå en entydig konklusjon om det foreligger straff. Dette er også fremhevet i flere høyesterettsavgjørelser. Departementet mener at heller ikke en slik samlet vurdering medfører at et vedtak om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser utgjør straff i EMKs forstand.

Grunnloven har et snevrere straffebegrep enn EMK, jf. blant annet HR 2015-1757-A avsnitt 19. På bakgrunn av dette vurderer departementet at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser heller ikke er straff i henhold til Grunnloven § 96.

Ut fra dette kan tap av statsborgerskap vedtas administrativt i disse tilfellene. Videre kan en person som blir fratatt statsborgerskapet etter § 26 b, eventuelt straffes senere, på bakgrunn av de samme handlingene som førte til tap av stats-

borgerskap, uten at dette utgjør dobbeltstraff. Tap av statsborgerskap kan også vedtas administrativt etter § 26 b i tilfeller hvor det tidligere har vært gjennomført straffesak, men personen ikke ble idømt tap av statsborgerskap. Departementet opprettholder derfor forslaget om at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser kan vedtas administrativt.

### 7.3.5 «Kan»-skjønnet

Departementet viser til at *Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter* har bedt om at det presiseres hva som ligger i «kan»-skjønnet i den foreslåtte bestemmelsen.

Dersom alle vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, også at tapet anses forholdsmessig, er utgangspunktet at departementet benytter adgangen til å vedta tap av norsk statsborgerskap. Etter den foreslåtte bestemmelsen kan imidlertid departementet beslutte at tap av statsborgerskap ikke skal vedtas selv om vilkårene er oppfylt. I denne vurderingen utøver departementet fritt skjønn.

Et viktig moment i vurderingen er om formålet med bestemmelsen oppnås i det konkrete tilfellet. Departementet må vurdere om tap av statsborgerskap vil bidra til økt sikkerhet. Det kan tas hensyn til om personen anses å ville benytte det norske statsborgerskapet for å skade norske interesser.

Det må vurderes om handlingene og trusselen gjør det nødvendig å anvende en så vidt sterk reaksjon som tap av statsborgerskap kan være.

Momenter som er relevante i forholdsmessighetsvurderingen, som omtales i punkt 8, kan også være relevante ved utøvelsen av kan-skjønnet.

Det kan ikke tas hensyn til at handlingen er straffverdig. Alle pønale hensyn regnes som utenforliggende.

Dersom spørsmålet om tap av statsborgerskap for den aktuelle personen tidligere har vært vurdert i en straffesak, bør det ses hen til de vurderingene som ble gjort der, men disse vurderingene er ikke bindende. Tap av statsborgerskap etter § 26 b har en annen begrunnelse enn tap av statsborgerskap etter § 26 a. Selv om domstolen ikke fant det hensiktsmessig å idømme tap av statsborgerskap som straff, kan departementet komme til at det er hensiktsmessig å vedta tap av statsborgerskap som et sikkerhetstiltak.

### 7.3.6 Utforming av bestemmelsen

Departementet fastholder forslaget til hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunn-



leggende nasjonale interesser, med enkelte endringer.

Departementet foreslår enkelte språklige endringer i første ledd. I forslaget som ble sendt på høring ble det stilt vilkår om at personen «har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser». Som det fremgår av punkt 7.3.1 må vilkåret «grunnleggende nasjonale interesser» forstås på samme måte som vilkåret «statens vitale interesser» i Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d. Begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» benyttes derfor gjennomgående. Endringen innebærer ingen realitetsendringer. Departementet viser til redegjørelsen for innholdet i begrepene under punkt 7.3.1. Videre er det tydeliggjort i første ledd at det skal foretas en fremtidsrettet risikovurdering på bakgrunn av den utviste fremferden. Det oppstilles som vilkår at personen har utvist en fremferd som kan tilsi at vedkommende sterkt vil skade grunnleggende nasjonale interesser. Kravene til hvilken type fremferd som må være utvist for at bestemmelsen kan komme til anvendelse, er nærmere beskrevet i punkt 7.3.3.

Paragrafens annet ledd fastsetter at ingen skal tape statsborgerskap på grunn av fremferd som er utvist før fylte 18 år. Til forskjell fra forslaget som ble sendt på høring, er det presisert at fremferd som er utvist før personen fylte 18 år kan vektlegges i en fremtidsrettet vurdering, dersom personen utviser fremferd sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser etter fylte 18 år.

Paragrafens tredje ledd er identisk med høringsforslaget. Det lovfestes en forholdsmessighetsvurdering, og at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn.

Departementets vurdering er at forslaget til § 26 b i all hovedsak er likelydende med forslaget som var på høring i 2016. Lovforslaget er på denne bakgrunnen ikke sendt på ny høring, da dette må anses som åpenbart unødvendig, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3 annet ledd, tredje kulepunkt. Departementets konkrete forslag fremgår av utkastet til § 26 b.

## 8 Statsløshet, diskriminering, barn og forholdsmessighet

### 8.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet understreket departementet at det skulle være en forutsetning for tap av statsborgerskap at personen har et annet statsborgerskap i tillegg til det norske. Det skulle ikke være tilstrekkelig at personen på enkelt vis kunne få tilbake sitt opprinnelige statsborgerskap etter tap av norsk statsborgerskap.

Departementet foreslo at norsk statsborgerskap ikke kan tapes på grunnlag av handlinger som ble begått før vedkommende fylte 18 år, og å ta inn i lovteksten at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn.

Etter departementets forslag skulle ikke statsborgerskap kunne tapes dersom det, ut fra forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket, ville være et uforholdsmessig tiltak overfor personen selv eller personens nærmeste familiemedlemmer.

Departementet fremsatte følgende relevante momenter i vurderingen av tilknytningen til riket i saker om tap av statsborgerskap:

- hvor lenge personen har vært norsk statsborger
- hvilke andre statsborgerskap personen har og hvordan forholdene er i de landene dette gjelder
- personens tilknytning til Norge vurdert i forhold til tilknytningen til annet statsborgerland, der momenter som botid og slektninger i hhv. Norge og annet statsborgerland, alder ved ankomst til Norge, reiser til annet statsborgerland og lengden av eventuelle opphold der, språkferdigheter mv. er relevant
- om personen har familie og eventuelt mindreårige barn i Norge, og hensynet til dem, herunder om personen bor sammen med sin familie, har omsorgsansvar for barn mv. I denne forbindelse vil også personens betydning for eventuelle særkullsbarn av ektefelle eller samboer måtte vektlegges
- hvorvidt familielivet ble etablert før eller etter at personen burde forstått at tap av statsborgerskapet kunne være aktuelt

- muligheten for fortsettelse av etablert familieliv i annet statsborgerland
- personens eller familiemedlemmenes helsetilstand og konsekvenser for dette ved tap av statsborgerskap
- graden av integrering gjennom blant annet utdanning og arbeid

Departementet foreslo at kravet til forholdsmessighet burde fremgå av statsborgerloven. Forholdsmessighetsvurderingen vil likne på vurderingen som gjøres i utvisningssaker etter utlendingsloven. Forholdets alvor på den ene siden skal veies mot konsekvensene tapet av statsborgerskapet vil ha for den enkelte og dennes familie på den andre siden.

Det ble foreslått tatt inn i bestemmelsen at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

### 8.2 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder statsløshet, uttaler *Rogaland politidistrikt* at de er enig i at ingen kan miste sitt norske statsborgerskap dersom man blir statsløs som følge av vedtaket.

*Jussbuss og Advokatforeningen* uttaler at forslaget er diskriminerende fordi det kun vil gjelde de som har norsk og minst ett annet statsborgerskap. Advokatforeningen viser til omtalen av diskriminering i NOU 2015: 4 og til Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap artikkel 4 bokstav c om at ingen vilkårlig skal bli fratatt sitt statsborgerskap.

*Kripes* uttaler at personer kan se seg tjent med å si fra seg annet statsborgerskap for å hindre anvendelse av tapshjemmelen. Et mottiltak kan være å varsle myndighetene i det andre landet.

*Politidirektoratet* (POD) bemerker at det prinsipielt er uheldig at det er snevrere adgang til frata norsk statsborgerskap på grunnlag av utførte handlinger enn ved erverv på uriktig grunnlag. De viser til at det i førstnevnte tilfeller vil foreligge enda tyngre samfunnshensyn som tilser tap av statsborgerskap. Også ut fra hensynet til den alminnelige rettsoppfatning kan det stilles spør-

mål ved en slik forskjell. Det vises videre til Kripós uttalelse om at det er mulig å omgå regelverket ved å si fra seg annet statsborgerskap.

*Møre og Romsdal politidistrikt* er ikke enig i forslaget om at tap av statsborgerskap ikke kan ilegges dersom vedkommende blir statsløs. Politidistriktet uttaler videre at det ikke bør være en slavisk grense på 18 år, men heller slik at alder på handlingstidspunktet får en betydelig rolle i den skjønsmessige personindividuelle forholdsmessighetsvurderingen. Dersom det skal vurderes en absolutt grense, bør den vurderes opp mot straffelovens aldersgrense på 15 år.

Når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen uttaler *Jussbuss* og *Rogaland politidistrikt* at det må legges til grunn en streng forholdsmessighetsvurdering. *Kripós* og *Politiets sikkerhetstjeneste* (PST) støtter forslaget. PST antar det vil være hensiktsmessig med en nærmere angivelse av momenter i forskrift eller rundskriv. Under vurderingen av forholdets alvor savner *Kripós* betraktninger om hvorvidt det har betydning at domfelte representerer en fremtidig skaderisiko.

*Advokatforeningen* mener det bør presiseres at forholdsmessighetsvurderingen må skje innenfor rammen av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

*Politiets utlendingsenhet* (PU) viser til sin uttalelse til NOU 2015: 4 og lovforarbeidene til utlendingsloven 2008, Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) der det står at «Det vil imidlertid vanskelig fremstå som uforholdsmessig å fatte vedtak om utvisning når det skal foretas en avveining opp mot grunnleggende nasjonale interesser». PU mener at uttalelsen har relevans for en bestemmelse om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

POD slutter seg til PUs uttalelse om forholdsmessighetsvurderingen i saker etter foreslått § 26 b.

## 8.3 Departementets vurderinger

### 8.3.1 Statsløshet, diskriminering og barn

I henhold til Europarådskonvensjonen om statsborgerskap artikkel 7 nr. 3, kan tapshjemmelen som foreslås her, ikke lede til statsløshet. Europarådskonvensjonen skiller mellom tap av statsborgerskap der statsborgerskapet er ervervet på uriktig grunnlag, og tap av statsborgerskap av andre grunner. Statsborgerskap som er ervervet på uriktig grunnlag, kan tilbakekalles selv om personen blir statsløs.

Etter departementets syn er forslaget i tråd med diskrimineringsforbudene i Grunnloven § 98

og de internasjonale konvensjonene, også EMK artikkel 14. Bakgrunnen for at statsborgerskap bare kan fratras personer med flere statsborgerskap er å forhindre statsløshet. Det har ikke betydning hvilke statsborgerskap personen har, eller hvordan de ulike statsborgerskapene ble ervervet.

Når det gjelder muligheten for omgåelse av regelverket ved å si fra seg andre statsborgerskap, vil departementet vurdere hvordan denne muligheten kan begrenses. Som nevnt i høringen er et mulig tiltak at norske myndigheter kontakter myndighetene i andre statsborgerland.

Etter forslaget skal § 26 b kun gjelde personer som både har norsk og annet statsborgerskap. Departementet foreslår videre at ingen skal tape statsborgerskap etter bestemmelsen for handlinger som er begått før fylte 18 år. Personen må således ha utvist fremferd sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser etter fylte 18 år. Dersom personen utviser fremferd sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser etter fylte 18 år, kan likevel handlinger begått før fylte 18 år vektlegges i en samlet fremtidsrettet risikovurdering.

Det vises til lovutkastets § 26 b første og tredje ledd.

### 8.3.2 Forholdsmessighet

For at tap av statsborgerskap skal være forenelig med Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, må reaksjonen være forholdsmessig. Det vises til avgjørelsen til Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i saken K2 v. the United Kingdom. Domstolen vurderte konsekvensene av tap av statsborgerskap for en terrorismistenkt mann på følgende måte:

«62. The applicant was not rendered stateless by the decision to deprive him of his British citizenship, as he was entitled to – and has since obtained – a Sudanese passport. Furthermore, the Court cannot but have regard to the findings of SIAC in its judgment of 22 December 2005; namely, that the applicant had left the United Kingdom voluntarily prior to the decision to deprive him of his citizenship; his wife and child were no longer living in the United Kingdom and could freely visit Sudan and even live there if they wished; and the applicant's own natal family could – and did – visit him «reasonably often» (see paragraph 33 above). Although in his most recent corre-

spondence the applicant contends that his wife and child are resident in the United Kingdom, he has not substantiated that claim. In any case, the fact remains that they are free to visit him in Sudan or even to relocate there.

63. The applicant does not appear to have complained in the domestic proceedings about the adverse impact of the impugned measures on his reputation. Before this Court he asserts that he has been placed on a list of persons prohibited from air travel, but he has advanced no evidence to substantiate that claim.»

Etter departementets syn skal det vurderes om konsekvensene et tap av statsborgerskap har for den enkelte, veies opp av det forholdet som ligger til grunn for tilbakekallet. I hver enkelt sak må det foretas en avveining av alle relevante hensyn med utgangspunkt i forholdets alvor og personens tilknytning til riket. Departementet fastholder at

temaet for forholdsmessighetsvurderingen bør fremgå av statsborgerloven. I saker etter den foreslåtte § 26 b vil forholdets alvor være knyttet til den utviste fremferden.

Etter departementets oppfatning må det gjøres en konkret vurdering av forholdsmessigheten i hver enkelt sak. I vurderingen av personens tilknytning til Norge, vil momentene som er beskrevet under punkt 8.1 ovenfor, kunne være relevante. Etersom tap av statsborgerskap kun vil være aktuelt i svært alvorlige tilfeller, skal det imidlertid mye til for at tilknytningen til riket kan gjøre tap av statsborgerskap uforholdsmessig.

Forholdsmessighetsvurderingen må skje innenfor rammene av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Det vises til omtalen av menneskerettslige forpliktelser under punkt 4. Forholdsmessighetsvurderingen er et rettsanvendelses-skjønn som kan overprøves av domstolene. Det vises til lovforslagets § 26 b tredje ledd.

## 9 Saksbehandling og rettshjelp

### 9.1 Forslaget i høringsnotatet

#### 9.1.1 Saksbehandling i forvaltningen

Departementet foreslo i høringsnotatet at saker om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser skulle behandles etter en prosedyre der departementet treffer vedtak om tap av statsborgerskap i førsteinstans.

Departementet foreslo at det skal gis rett til fritt rettsråd uten behovsprøving under behandlingen i departementet, og det ble foreslått tilsvarende stykkprisbetaling som i saker om utvisning og tilbakekall etter utlendingsloven. Det vil si at ved bistand som ikke overstiger to timer, betales det med en og en halv gang den offentlige salærsatsen og at ved bistand over to timer betales det med tre ganger den offentlige salærsatsen.

Det ble foreslått at departementets vedtak ikke kan påklages, men at det kan kreves overprøvd av domstolene uten kostnader for den saken gjelder. Departementet foreslo at det skulle fastsettes nærmere hvordan UDI kan bistå departementet i forberedelsen av slike saker.

#### 9.1.2 Saksbehandling i domstolen

Departementet foreslo å sette en frist for å bringe departementets vedtak inn for domstolen til en måned fra underretning om vedtaket etter statsborgerloven. Begrunnelsen for å innføre en frist er å sikre rask saksbehandling av saker som berører grunnleggende nasjonale interesser. Departementet mente at tidsrammen balanserer statens interesse i å få avklart vedtakets gyldighet og sikre iverksetting og personens interesse i å få tid til å overveie om og hvordan vedkommende skal angripe vedtaket.

Departementet foreslo at sakene skulle prioriteres i domstolen, på samme måte som utlendingssaker som berører grunnleggende nasjonale interesser. Tap av statsborgerskap vil kunne føre til at personen også vurderes utvist. Det ville være i både statens og den enkeltes interesse å legge til rette for en hurtig og effektiv behandling av disse sakene.

Saker om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser vil være saker som kan inneholde graderte opplysninger, og som samtidig berører retten til privatliv og familieliv etter EMK artikkel 8. Retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 gjør det nødvendig med egne prosessuelle regler som sikrer tilstrekkelig kontradiksjon for den enkelte, uten at graderte opplysninger offentliggjøres. Forslaget var basert på lovforslag i Prop. 141 L (2012–2013) Endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetssaker), som er gjennomført i utlendingsloven kapittel 14. Departementet foreslo at det i saker hvor det inngår materiale som er gradert etter sikkerhetsloven, skulle åpnes for at Kongen kunne sette som vilkår for samtykke til å fremlegge de graderte opplysningene for retten, at det oppnevnes en særskilt sikkerhetsklarert advokat for den saken gjelder. Den særskilte advokaten skulle opptre i tillegg til personens eventuelle øvrige prosessfullmektige i saken.

Det følger av forslaget at det skulle være den særskilte advokaten som skulle representere personen når det gjelder bevis som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, jf. tvisteloven § 22-1. Advokaten vil ha taushetsplikt om disse opplysningene. Forslaget innebærer videre at det skulle være den særskilte advokaten som ville motta prosesskriv der slike bevis omtales, og som skulle ivareta personens interesser i den delen av rettsmøtet der det forhandles om slike bevis. Det ble foreslått at etter at advokaten har blitt gjort kjent med de graderte opplysningene i saken, skulle han ikke lenger ha adgang til å kommunisere med personen saken gjelder eller dennes eventuelle øvrige prosessfullmektig. Unntak ble foreslått ved at den særskilte advokaten kan motta skriftlige henvendelser fra den saken gjelder eller den ordinære prosessfullmektigen.

Den særskilte advokaten skulle ha rett til å angripe statens beslutning om at opplysninger nektes fremlagt for den saken gjelder. Dersom retten gir medhold i at det ikke er grunnlag for å holde opplysninger hemmelige, åpnet forslaget

for at staten kunne velge å frafalle bevisene, men fastholde hemmelighold.

Departementet foreslo at de advokatene som skulle benyttes som særskilte advokater, skulle være sikkerhetsklarert til «strengt hemmelig». På denne måten ville man blant annet unngå et eventuelt advokatbytte dersom saken skulle bli tilført opplysninger som er gradert høyere enn hemmelig.

Det ble foreslått at det skulle oppnevnes en særskilt advokat så snart departementet har tatt stilling til om man vil samtykke til fremleggelse av graderte opplysninger ved bruk av en slik advokat.

Den særskilte advokaten skulle etter forslaget varsles om alle rettsmøter, og ha rett til å delta i alle rettsmøter som avholdes i saken. En særskilt advokat vil ha taushetsplikt om de opplysningene som ellers kunne vært hemmeligholdt av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat etter tvisteloven § 22-1 første ledd. En advokat som har vært oppnevnt som særskilt advokat i eksempelvis tingretten, og har fått tilgang til gradert informasjon, vil ikke kunne være personens ordinære advokat i en eventuell behandling i senere rettsinstans. Dette og andre begrensninger i adgangen for den særskilte advokaten til å ha befatning med saken mv. på et senere tidspunkt, ble foreslått regulert i forskrift.

Departementet foreslo at retten i slike saker ikke kunne settes med dommerfullmektig eller meddommere, jf. statsborgerloven § 31 g annet ledd. For øvrig ble det foreslått at personen saken gjelder og dennes prosessfullmektig, ikke skulle ha rett til innsyn i den delen av avgjørelsen som inneholder opplysninger som ellers ville vært hemmeligholdt av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat.

## 9.2 Høringsinstansenes syn

*Jussbuss og Likestillings- og diskrimineringsombudet* (LDO) mener at rettssikkerhetshensyn tilsier at domstolene skal avgjøre om norsk statsborgerskap skal fratras en norsk statsborger. *Amnesty International* mener at tap av statsborgerskap må anses som straff og viser til NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap.

*POD* bemerker at rettssikkerhetshensyn, herunder hensynet til kontradiksjon er ivaretatt gjennom saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og statsborgerloven. De mener at den foreslåtte ordningen vil sikre en god balanse mellom hensynene til effektivitet, rettssikkerhet og legitimitet samt behovet for politisk styring.

*Rettspolitisk forening* støtter forslaget om fri rettshjelp dersom departementet opprettholder forslaget.

*Advokatforeningen* mener det ikke er mulig å gjøre noe forsvarlig arbeid på det antall timer fritt rettsråd som departementet foreslår. Det vises til at en som er norsk borger har en så vidt sterk tilknytning til riket at det vil være mye faktum som skal belyses og mye dokumentasjon som skal fremlegges i forbindelse med et varsel om tap av statsborgerskap.

*POD* støtter at saker om tap av statsborgerskap og utvisning behandles samlet.

## 9.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at saker om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser skal behandles etter en prosedyre der departementet treffer vedtak om tap av statsborgerskap i førsteinstans. Departementet bemerker at alle andre inngripende saker som berører hensynet til grunnleggende nasjonale interesser, behandles i departementene i første instans, herunder avslag på søknad om statsborgerskap etter statsborgerloven § 7 annet ledd. Etter gjeldende rett er det samme prosedyre for behandling av sakene etter utlendingsloven og statsborgerloven, og departementene har opparbeidet seg erfaring og kompetanse på slike saker.

Som det fremgår av punkt 2.6, vedtok Stortinget 9. desember 2019 å videreføre og styrke ordningen med forvaltningsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger, jf. Prop. 141 L (2018–2019), Innst. 62 L (2019–2020), Lovvedtak 10 (2019–2020). Det er sterke prinsipielle argumenter mot å pålegge domstolene forvaltningsoppgaver. Dette vil rukke ved maktfordelingsprinsippet som sikrer at statsmaktene er delt mellom lovgivende, utøvende og dømmende myndighet, og vil bidra til å svekke tilliten til domstolene. Legitimiteten til domstolene vil svekkes, dersom domstolene skal utføre saksbehandling i første instans istedenfor kontroll av forvaltningens vedtak. Det er domstolenes oppgave å føre legalitetskontroll, og ikke drive forvaltning etter maktfordelingsprinsippet.

I saker om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, er det i tillegg også ytterligere argumenter som taler mot at domstolene skal fatte vedtak.

For å kunne avverge et terroranslag eller liknende, anser departementet det som avgjørende

at tap av statsborgerskap og eventuelle utlendingsrettslige tiltak, som for eksempel utvisning, kan iverksettes raskt. Alle norske statsborgere har rett til opphold i og innreise til Norge, og norske myndigheter har ikke mulighet til å stoppe norske statsborgere på grensen. I verste fall kan manglende handling fra myndighetene føre til at terrorangrep ikke blir forebygget. Etter departementets vedtak om tap av statsborgerskap vil personen være utlending. Dette innebærer at personer som var norske statsborgere da de forlot Norge, vil kunne bli nektet innreise i riket hvis departementet fatter vedtak om tap av statsborgerskapet mens personen befinner seg i utlandet. Forvaltningslovens regler om underretting og saksbehandlingsrutinene som ellers gjelder i disse sakene, vil også gjelde når personen befinner seg i utlandet.

Ved domstolsbehandling vil ikke formålet om å avverge terror eller liknende kunne ivaretas i tilstrekkelig grad, ettersom etterforskning og domstolsbehandling av straffbare forhold kan være tidkrevende.

De handlingene som ligger til grunn for tap av statsborgerskap, vil i utgangspunktet kunne gi grunnlag for utvisning etter utlendingsloven §§ 66 (utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse) eller 126 (grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn). Det er av sentral betydning at tap av statsborgerskap og eventuell utvisning fra Norge kan skje parallelt eller med så kort mellomrom som mulig, noe som blir en utfordring hvis sakstypene behandles på to ulike måter. Departementet (KD) og utlendingsforvaltningen kan behandle og avgjøre slike saker raskt, mens domstolsbehandling vil kreve lengre saksbehandlingstid.

Departementet vurderer at behandling og vedtak om tap av statsborgerskap i departementet i første instans samlet ivaretar hensynet til grunnleggende nasjonale interesser og hensynet til den enkeltes rettssikkerhet på best måte. Departementet viser til at personen ikke skal kunne påklage vedtaket som fattes av departementet, men i stedet kunne bringe saken inn for domstolen innen én måned etter at vedkommende ble underrettet om vedtaket. Staten skal bære alle kostnader med saken. Vedkommende skal ha rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr. Personen vil så snart som mulig få oppnevnt en særskilt advokat hvis det skal føres bevis i saken som ellers kan holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet. Den særskilte advokaten skal gjøres kjent med opplysninger og bevis som føres etter

samtukke i henhold til tvisteloven § 22-1, og ivareta interessene til den saken gjelder i forbindelse med rettens behandling av disse. Etter at den særskilte advokaten er blitt gjort kjent med de graderte opplysningene i saken, har han ikke lenger adgang til å kommunisere med den saken gjelder eller dennes prosessfullmektig. Den særskilte advokaten kan likevel motta skriftlige henvendelser fra disse personene etter dette tidspunktet. Både den alminnelige prosessfullmektigen og den særskilte advokaten er tilstede i rettsmøtene i den åpne delen av rettssaken, mens bare den særskilte advokaten er tilstede i den delen av saken der graderte bevis fremlegges.

Domstolene kan fullt ut overprøve departementets vurdering av om personen har utvist en fremferd som tilsier at vedkommende sterkt vil skade grunnleggende nasjonale interesser. Når det gjelder domstolsprøving av vedtak om utvisning etter utlendingsloven § 126 annet ledd (grunnleggende nasjonale interesser), viser praksis at retten etter omstendighetene bør utvise en viss tilbakeholdenhet ved overprøving av forvaltningens bevisvurderinger som fremstår som forsvarlige (Rt 2007 side 1573 avsnitt 49). Den konkrete saken gjaldt utvisning «når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig» etter tidligere utlendingslov § 30 annet ledd bokstav a. Om kravet til bevis uttaler Høyesterett at grunnleggende nasjonale interesser gir anvisning på et skjønn for bedømmelse av fremtidig risiko. Beviskravet må stilles ut fra hvilke handlinger risikoen refererer seg til.

«Der det er risiko for terrorhandlinger av noe omfang, vil nok selv en begrenset, men reell risiko for slike handlinger kunne true rikets sikkerhet på en slik måte at vilkåret for utvisning kan være oppfylt.»

Departementets oppfatning er at dette også må gjelde saker om tap av statsborgerskap etter § 26 b. Det skal foretas en helhetsvurdering av det samlede bevismaterialet, ikke en bedømmelse av holdbarheten av den enkelte opplysning.

Departementet foreslår å øke antallet timer fritt rettsråd i forhold til det som ble foreslått i høringsnotatet, jf. departementets vurdering i punkt 7.4 i Prop. 146 (2016–2017). I stykkprisforskriften § 5 annet ledd bokstav d er det fastsatt at det ved bistand som overstiger to timer i sak om avslag på søknad om statsborgerskap etter statsborgersloven § 7 annet ledd, betales fem ganger den offentlige salærsats. Ved bistand som ikke overstiger to timer, betales det med en og en halv gan-

ger den offentlige salærsats. Departementet vurderer at samme bistand bør gis i saker om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Endringen vil innføres i stykkprisfor-

skriften (Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker) § 5.



## 10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Av høringsnotatet fremgikk det at den foreslåtte tapshjemmelen etter departementets syn, vil få begrenset anvendelse, men at sakene vil være ressurskrevende å forberede. Tap av statsborgerskap på grunn av forhold som var omtalt i høringsnotatet, gir også grunnlag for utvisning. Dersom personen oppholder seg i Norge, vil det også kunne bli nødvendig å uttransportere vedkommende. Dette er ressurskrevende saker for utlendingsforvaltningen. På grunn av det begrensede saksomfanget, la departementet i høringsnotatet til grunn at kostnadene ville dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

*Oslo politidistrikt, Politiets utlendingsenhet (PU), Politidirektoratet (POD), Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE)* er enige i at hjemlene vil omfatte et begrenset antall saker, men at dette vil være saker som krever store ressurser å forberede og behandle.

*Oslo politidistrikt* uttaler at for politiet vil dette kunne medføre ekstraarbeid og kostnader ved påfølgende sak om utvisning og uttransport. Det bør nevnes at dette er personer som vil kreve ekstra personell som ledsagere ved uttransport.

*PU* understreker at det vil kunne oppstå økt ressursbruk i saker der personer har tapt statsborgerskapet, men er vernet mot utsendelse. *PU* uttaler at det vil være av avgjørende betydning at det legges til rette for tett samarbeid mellom *PU* og påtalemyndighetene. For øvrig uttaler de at personer som er vernet mot utsendelse kan bli en enda større sikkerhetsrisiko når vedkommende lever i Norge uten fremtidsmuligheter i landet. Det vil også være større risiko for at vedkommende forsvinner ut av myndighetenes kontroll.

Gjennomsnittskostnaden for en uttransport utenfor Europa var i 2016 på NOK 17 496,- og innad i Europa på NOK 7193,-. I tillegg til uttransporteringsutgifter kommer kostnader i forbindelse med saksbehandling, koordinering av uttransporten, anskaffelse av reisedokumenter, spaning i forkant, pågripelse etc., samt avbrutte reiser. Gjennomsnittskostnadene er dessuten betydelig høyere ved uttransport av straffede utlendinger sammenliknet med ikke-straffede.

*UDI* forventer noen kostnader i forbindelse med bistand til departementet under saksforberedelsene.

*UNE* uttaler at det kan forekomme at de etter klageoversendelse fra *UDI* kommer til at en sak berører grunnleggende nasjonale interesser. *UNE* vil da måtte vurdere hvordan saken skal håndteres videre. Hvor ressurskrevende dette blir, kommer an på hvor klare og utfyllende retningslinjer departementet gir.

*Domstoladministrasjonen* uttaler at forslaget om at saksbehandlingen skal prioriteres (vedtatte § 31 g) vil medføre økt saksbehandlingstid og nedprioritering av andre sakstyper. Når det gjelder forslaget om at den særskilte advokaten skal behandle saken i et sikkerhetsrom, bemerkes det at *Domstoladministrasjonen* ikke har funnet bevilgninger til bygging av noe sikkerhetsrom i Oslo tingrett.

Departementet står fast ved at kostnadene ved saker etter de foreslåtte bestemmelsene kan dekkes innenfor gjeldende budsjettammer. Departementet vil fastsette nærmere retningslinjer for samarbeid og saksflyt i disse sakene.

## 11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

### *Til ny statsborgerlov § 26 b*

Etter den foreslåtte nye statsborgerloven § 26 b kan norsk statsborgerskap tapes av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

*Første ledd* fastslår at norsk statsborgerskap kan tapes av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. For at dette skal være aktuelt må personen ha minst ett annet statsborgerskap på det tidspunktet vedkommende taper det norske statsborgerskapet.

Bestemmelsen gir anvisning på et skjønn for bedømmelse av en risiko for at personen, dersom det ikke treffes et adekvat tiltak, vil representere en reell trussel mot grunnleggende nasjonal interesser. Kravet til risikoens størrelse vil kunne variere ut fra hvilke potensielle handlinger den konkrete, aktuelle og reelle risikoen omfatter, jf. Rt. 2007 s. 1573, avsnitt 62. PSTs fremtidsrettede risikovurdering av om en person kan komme til å utgjøre en slik trussel, skal som utgangspunkt legges til grunn. Bestemmelsen skal bare anvendes når tap av statsborgerskap vurderes å kunne bidra til å forbygge handlinger som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser.

Tap av det norske statsborgerskapet forutsetter at personen har utvist fremferd som gir holdpunkter for at det er reell fare for at vedkommende i fremtiden vil utføre handlinger som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser. Vilkåret «grunnleggende nasjonale interesser» skal forstås på samme måte som vilkåret «vital interests of the State Party» i Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997, artikkel 7 nr. 1 bokstav d. Handlinger som er omfattet av konvensjonen er ifølge den forklarende rapporten til konvensjonen «særlig landsforræderi og andre aktiviteter rettet mot vedkommende stats vitale interesser (for eksempel arbeid for en utenlandsk hemmelig tjeneste)». Det stilles krav til hvilken type utvist fremferd som kan tilsi at vedkommende i fremtiden vil komme til å begå slike handlinger, se punkt 7.3.3. Det kan for eksempel være opplysninger om konkrete planer om å reise til utlandet for å tilslutte seg en terrororganisasjon, overføring av penger til terror-

formål, eller innkjøp av våpen, militær- eller annet utstyr ment for terrorformål, men uten at planleggingen er så konkret eller forberedelsene er kommet så langt at det er grunnlag for straffesak. Videre kan det dreie seg om opplysninger om ulovlig etterretningsvirksomhet, bidrag i arbeid for spredning av masseødeleggelsesvåpen, ulovlig kunnskapsoverføring, eller øvrig kriminalitet som er sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser. Kriminalitet som ikke er sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser omfattes ikke, uansett hvor alvorlig den måtte være. Det vil bero på en helhetsvurdering av den foreliggende informasjonen om personens fremferd gir grunn til å anse at vedkommende utgjør en fremtidig trussel og sterkt vil skade grunnleggende nasjonale interesser. Det vises til de generelle merknadene i punkt 7.3.3.

Departementet vurderer at det å bli fratatt norsk statsborgerskap er mer alvorlig enn å bli nektet norsk statsborgerskap etter søknad, eller å bli utvist og nektet opphold etter utlendingsloven. Det skal stilles krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at den aktuelle personen har utvist fremferd som kan tilsi at vedkommende sterkt vil skade grunnleggende nasjonale interesser. Bestemmelsen skal bare anvendes når det foreligger tilstrekkelig informasjon til å underbygge en vurdering av at personen har både kapasitet og vilje til å utføre slik skade. Eventuelle tidligere straffbare handlinger som kan gi indikasjoner på kapasitet og intensjon, vil kunne ha betydning i denne vurderingen.

Videre skal bestemmelsen bare anvendes når tap av statsborgerskap anses å kunne bidra til å forebygge handlinger som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser.

Vedtaket etter bestemmelsen skal fattes etter prosedyrene fastsatt i statsborgerloven § 27, noe som medfører at vedtaket kan bringes inn for domstolene uten kostnader for personen saken gjelder. Personen har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving under behandlingen i departementet og til fri sakførsel uten behovsprøving under domstolsbehandlingen. Det skal heller ikke betales rettsgebyr.

*Annet ledd* fastslår at ingen skal tape norsk statsborgerskap etter første ledd for handlinger begått før fylte 18 år. Personen må således ha utvist fremferd sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser etter fylte 18 år. Dersom personen utviser fremferd sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser etter fylte 18 år, kan handlinger begått før fylte 18 år likevel vektlegges i en samlet fremtidsrettet risikovurdering. Handlinger begått før fylte 18 år kan ikke tillegges avgjørende vekt ved vurderingen av om personen skal tape sitt norske statsborgerskap.

*Tredje ledd* fastsetter at norsk statsborgerskap ikke kan tapes dersom det vil være uforholdsmessig overfor statsborgeren eller dennes familie. I hver enkelt sak må det foretas en avveining av alle relevante hensyn med utgangspunkt i forholdets alvor og personens tilknytning til riket. Forholdsmessighetsvurderingen må gjøres innenfor rammene av bestemmelsene om retten til respekt for privatliv og familieliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. I samsvar med Barnekonvensjonen artikkel 3 fastsetter tredje ledd annet punktum at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

*Til § 27 tredje ledd*

Det fastsettes i § 27 *tredje ledd andre punktum* at departementets vedtak etter § 26 b ikke kan påklages, og i *tredje punktum* at det kan reises søksmål for domstolene om gyldigheten av vedtaket uten kostnader for den saken gjelder.

*Til § 27 sjuende ledd tredje punktum*

Det fastsettes i § 27 *sjuende ledd tredje punktum* at i sak etter § 26 b har personen saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr.

*Til kapittel 6 avsnitt II overskrift til ny del II under kapittel 6*

I overskriften til kapittel 6 del II tydeliggjøres det at avsnittet også omhandler behandling av saker etter § 26 b, dersom slike saker bringes inn for domstolene.

*Til ikrafttredelses- og overgangsreglene*

Forslaget til hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser vil kun gjelde fremferd som er utvist etter ikrafttredelsen av de nye reglene. Departementet foreslår at dette skal fremgå av lovvedtaket. Departementet foreslår videre at ytterligere overgangsregler kan gis i forskrift dersom det anses nødvendig.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i statsborgerloven (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser).

---

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i statsborgerloven (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om endringer i statsborgerloven (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)

### I

I lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap gjøres følgende endringer:

I kapittel 5 skal ny § 26 b lyde:

§ 26 b *Tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser*

Departementet kan av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser treffe vedtak om tap av statsborgerskap for en person som også har annet statsborgerskap, og som har utvist en fremferd som kan tilsi at vedkommende sterkt vil skade slike interesser.

Norsk statsborgerskap kan ikke tapes etter første ledd på grunnlag av fremferd før fylte 18 år. Fremferd begått før fylte 18 år kan vektlegges i en samlet fremtidsrettet risikovurdering etter første ledd.

Norsk statsborgerskap kan ikke tapes etter første ledd dersom det ut fra sakens alvor og statsborgerens tilknytning til riket, vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

§ 27 tredje ledd andre og tredje punktum skal lyde:

Vedtak etter § 7 annet ledd og § 26 b kan ikke påklages. Hvis det reises søksmål om gyldigheten av departementets vedtak etter § 7 annet ledd eller § 26 b, bærer staten alle kostnader med saken.

§ 27 sjuende ledd tredje punktum skal lyde:

I saker etter § 7 annet ledd og § 26 b har den saken gjelder, rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr.

Kapittel 6 avsnitt II overskriften skal lyde:

II. Saksbehandlingen i domstolen av søksmål om gyldigheten av vedtak etter § 7 annet ledd og § 26 b

### II

1. Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.
2. Statsborgerloven § 26 b gjelder kun for handlinger som er begått etter ikrafttreddelsen. Kongen kan gi forskrift om nærmere overgangsregler.