

Statsborgerskab: Privilegiet til at Have Rettigheder

Sarah Havbæk McLeman-Hasselgaard

Studienummer: 20122770

Afleveringsdato: 16. september 2020

Kandidatspeciale 30 ECTS

Anvendt Filosofi – Aalborg Universitet

Anslag speciale: 167.751 (69,9 sider)

Anslag abstract: 2.913 (1,2 sider)

Vejleder: Jens Damgaard Thaysen

Indhold

Afgrænsning, teorivalg og fremgangsmåde	4
Afgrensning og teorivalg.....	4
Fremgangsmåde	5
Indledning.....	8
Problemformulering	10
Begrebsafklaring.....	11
Sagsforhold	13
Fratagelse af dansk statsborgerskab	13
Fratagelse af statsborgerskab i Storbritannien	17
International lovgivning om frakendelse af statsborgerskab.....	19
Rettigheders beskaffenhed	22
Rettigheders logiske form	22
Molekylærrettigheder	24
Statsborgerskabets Funktion.....	27
Statsborgerskabets politiske funktion.....	27
Menneskerettighedernes manglende rettethed.....	27
At miste det umistelige.....	29
Statsborgerskabets juridiske funktion.....	33
Statsborgerskabsfrakendelse og landsforvisning	33
Begrundelser for frakendelse af statsborgerskab	34
Stemmeretsfratagelse vs Statsborgerskabsfratagelse	36
Er statsborgerskabsfratagelse Cruel and Unusual Punishment or Treatment?	38
Statsborgerskabets moralske funktion.....	41
Automatisk tildeling af statsborgerskab ved fødslen	41
Ius Soli & Ius Sanguinis	45
Statsborgerskab opnået ved naturalisation	46
Analyse og diskussion	48
Opsummering af teorierne.....	48
Er statsborgerskabet en rettighed eller et privilegie?.....	52
Er det specifikke, allerede tildelte statsborgerskab vigtigt?	57
Kan vi sætte vores lid til international lovgivning?	63
Er dansk og britisk praksis berettiget?	66

Besvarelse af problemformuleringen/konklusion.....	72
Litteratur.....	75
Bøger	75
Kapitler i antologier	75
Peer reviewed journal artikler.....	75
Hjemmesider	75

Afgrænsning, teorivalg og fremgangsmåde

Afgrænsning og teorivalg

Nærværende Kandidatspeciale drejer sig om et stort og kompliceret område, som kunne belyses fra et nærmest ubegrænset antal perspektiver. I dette tilfælde lægges vægten på et normativt perspektiv, med supplerende af politiske og juridiske synsvinkler. Man kunne have valgt at inddrage teorier om frihed og magt, for at belyse hvorvidt statsborgere bør være fri af regeringens magt til at definere hvad god opførsel konstituerer, eller teorier om straf, for at belyse hvorvidt Danmarks og Storbritanniens fratagelse af statsborgerskab for det første udgør en straf, og for det andet udgør en retfærdig straf. Teorien som her er benyttet, er begrænset til udelukkende at handle om statsborgerskabets beskaffenhed og funktion, og til at belyse hvorvidt det udgør en rettighed eller et privilegium. Det skyldes dels at kandidatspecialet skal begrænse sig til 70 normalsider, og dels at ønsket var at efterlade det så åbent, at analysen og diskussionen ville udgøre det bærende element i vurderingen og bestemmelsen af det normative.

En diskussion af statsborgerskabets beskaffenhed og vigtighed, kunne meget vel have ledt til en undersøgelse af nationalstaters beskaffenhed, og en diskussion om hvorvidt dette var den optimale måde at indrette et verdenssamfund. Af afgrænsningsmæssige årsager tager nærværende Kandidatspeciale udgangspunkt i, at verden vil forblive inddelt i nationalstater, og at statsborgerskabets tildeling vil forblive baseret herpå.

Herudover afgrænser kandidatspecialet sig til at skelne mellem det konceptuelle, generelle statsborgerskab, og det statsborgerskab som allerede er tildelt. Statsborgerskab tager mange andre former, og det ville ikke have været uinteressant eksempelvis at fokusere på distinktionen mellem det statsborgerskab som automatisk tildeles ved fødslen, og det som opnås gennem naturalisation – ofte ved beståelse af diverse prøver i sprog, historie, etc. Når fokus er sat som det er, skyldes det behovet for afgrænsning. Man kunne ikke have fokuseret anderledes, uden først at belyse det konceptuelle, generelle statsborgerskab og det specifikke, allerede tildelte statsborgerskab, og af pladmæssige hensyn måtte kandidatspecialet derfor begrænses hertil.

Yderligere begrænser kandidatspecialet sig til at belyse praksis i Danmark og Storbritannien – omend både USA og Canada bliver nævnt flere gange. Dette skyldes, at Danmark og Storbritannien på hver sin måde adskiller sig fra andre stater, i den måde man forvalter statsborgerskab. Der fokuseres hovedsageligt på dansk statsborgerskab.

Kandidatspecialet er overordnet diskuterende, og består af først en deskriptiv- og derpå en normativ del.

Fremgangsmåde

Indledningsvis vises det hvorfor emnet er relevant, og kandidatspecialets problemformulering bestemmes. Herefter defineres begreberne i problemformuleringen.

I afsnittet ”sagsforhold” belyses dansk og britisk praksis for frakendelse af statsborgerskab, med henblik på senere, med hjælp fra teorierne, at diskutere om denne praksis er moralsk berettiget.

Herpå følger et afsnit som belyser hovedtrækkene ved den internationale lovgivning på området, ved navn ”international lovgivning om frakendelse af statsborgerskab”. Dette afsnit baserer sig på Audrey Macklins beskrivelser, og er et meget afgrænset uddrag af lovgivningen. Når det vurderes tilstrækkeligt, er det fordi det er den del af den internationale lovgivning som Macklin selv forholder sig til i sin belysning af statsborgerskabets funktion. Jeg sætter altså min lid til Macklins juridiske ekspertise, og hvor jeg naturligvis selv har læst og forholdt mig til lovgivningen, har jeg, for afgrænsningens skyld, valgt at holde mig til Macklins belysning. Yderligere er kandidatspecialets fokus moralsk, og ikke juridisk, og selvom juraen er vigtig for at vurdere hvad udgangspunktet er – altså for at bestemme om statsborgerskabet aktuelt er en rettighed eller et privilegie, er det ikke hovedsagen.

Næst følger afsnittet ”rettigheders beskaffenhed” som belyser rettigheders logiske form. Formålet hermed, er at bestemme hvad der udgør en rettighed og hvad der udgør et privilegie, således det kan analyseres hvilken af delene statsborgerskabet er.

Dernæst følger teori-kernen, som udgøres af Hannah Arendts, Audrey Macklins og Joseph H. Carens tanker om statsborgerskabets funktion og betydning og.

I afsnittet ”statsborgerskabets politiske funktion” bidrager Hannah Arendt med et politisk-historisk perspektiv, som viser et bud på hvad der sker, når mennesket ikke længere hører til i en stat. Hannah Arendt fokuserede på statsløse, hvor nærværende kandidatspeciale i hovedsagen drejer sig om frakendelse af statsborgerskab som ikke resulterer i statsløshed. Alligevel er teorien interessant, fordi den viser hvorfor statsborgerskab som koncept, og derfor også til dels det specifikke statsborgerskab, er vigtigt

I ”Statsborgerskabets juridiske funktion” er Audrey Macklins bidrag i hovedsagen juridisk, og viser blandt andet med præjudikater hvorfor statsborgerskabet ikke bør være et moralsk anliggende.

Macklin forholder sig også til netop moral, såvel som historie, men som juraprofessor ved The University of Toronto, har hun placeret sit hovedfokus på juraen. Macklin forholder sig både til den statsborgerskabsfrakendelse som fører til statsløshed, og den som ikke gør det.

Joseph H Carens bidrager med et moralsk, normativt perspektiv i afsnittet "Statsborgerskabets moralske funktion", og forholder sig i modsætning til Arendt og Macklin ikke til frakendelsen af statsborgerskab, men til i stedet til tildeling af statsborgerskab. Det tjener til at illustrere hvorfor stater har moralsk forpligtelse til at tildele statsborgerskab, og derfor også hvorfor de har moralsk forpligtelse til ikke at frakende det på arbitrær vis.

En opdeling mellem analyse og diskussion ville virke begrænsende for kandidatspecialets naturlige udvikling, hvorfor en sådan ikke er forsøgt.

Afsnittet "analyse/diskussion" starter, for overskuelighedens skyld, med en kort opsummering af teori-kernen, i afsnittet "opsummering af teorierne"

Hernæst forsøges det, i afsnittet "Er statsborgerskab en rettighed eller et privilegie" vurderet om statsborgerskab, nærmere bestemt dansk statsborgerskab, udgør en rettighed eller et privilegium, med udgangspunkt i Hohfelds bestemmelser af begge begreber.

Hernæst diskuteres det, i "Er det specifikke, allerede tildelte statsborgerskab vigtigt" hvorvidt det specifikke, allerede tildelte statsborgerskab er vigtigt, så længe det konceptuelle, generelle statsborgerskab er en rettighed, som skal sikre os mod statsløshed. Diskussionen peger mod, at det specifikke, allerede tildelte statsborgerskab er vigtigt, fordi medlemskab og ret til medbestemmelse i den stat man vokser op og bor i, er et vigtigt aspekt af statsborgerskabets funktion

Denne diskussion følges af en analyse af hvorvidt vi kan sætte vores lid til international lovgivning. Det analyseres, fordi et argument er blevet fremført, som hedder at vi ikke har brug for statsborgerskab som garant for rettigheder, fordi vi stadig har rettigheder i enhver given retsstat som ikke-statsborgere, og fordi international lov sikrer, at vores menneskerettigheder skal overholdes. Analysen viser, at vi ikke i tilstrækkelig grad kan lade international lovgivning være garant for rettigheder

Hernæst foretages en vurdering af, om dansk og britisk praksis er juridisk og moralsk berettiget. Det konkluderes, at nogle dele af praksis muligvis er juridisk berettiget, men at praksis i det væsentlige er moralsk uberettiget.

Slutteligt konkluderes det, hvorvidt fratagelse af statsborgerskab er moralsk berettiget, og dermed hvorvidt det specifikke, allerede tildelte statsborgerskab bør være en umistelig rettighed.

Indledning

Den 30. August 1961 underskrev 75 lande De Forenede Nationers *Convention on the Reduction of Statelessness*¹. Det skete som reaktion på det forhold, at fratagelse af statsborgerskab i vid udstrækning havde muliggjort den skæbne som overgik det jødiske folk og andre minoritetsgrupper, under 2. verdenskrig. Indtil da havde borgerrettigheder udgjort menneskets umistelige rettigheder, da opfattelsen var, at enhver person måtte tilhøre et politisk samfund, hvorfor menneskerettigheder heller aldrig var blevet eleveret fra beundringsværdigt koncept, til realpolitik. Det skulle vise sig, at de umistelige menneskerettigheder i praksis ikke kunne håndhæves, når et menneske dukkede op som ikke tilhørte en suverænstat, dels fordi ingen tilsyneladende præcist kunne definere forskellen på menneskerettigheder og borgerrettigheder, og dels fordi man i udformningen af menneskerettighederne havde negligeret at udpege en modtager. Der var således ingen tvivl om, at disse mennesker, i deres egenskab af menneske, havde krav på håndhævelse af deres menneskerettigheder, men snarere om hvad disse rettigheder nærmere bestemt var, og nøjagtigt hvem der havde pligt til at håndhæve dem (Arendt, 1968: 293). I kølvandet på 2. verdenskrig syntes den mest oplagte løsning derfor at være, at sørge for at så få mennesker som muligt efterfølgende blev statsløse således at individet mestendels var sikret af borgerrettighederne i den enkelte suverænstat, og at den part som var ansvarlig for håndhævelsen af menneskets umistelige rettigheder, værende de sig borger- eller menneskerettigheder, var umiddelbart identificerbar.

De Forenede Nationers *Convention on the Reduction of Statelessness* tillod at suverænstaterne fortsat kunne frakende statsborgerskab, for så vidt det ikke gjorde individet statsløst. Der var altså ikke tale om et forbud, men snarere en begrænsning af nationalstaternes magt til kontrol over deres medlemmers medlemskab. Ikke desto mindre har de underskrivende nationer generelt været enige i, og bevidste om, baggrunden og målet for konventionen². Frakendelse af statsborgerskab begrænsede sig, i de første mange år efter at konventionen trådte i kraft, hovedsageligt til tilfælde hvor statsborgerskab var opnået ved misrepræsentation eller bedrag, og de underskrivende nationer har generelt æret deres ansvar for ikke at gøre mennesker statsløse (Lennard, 2016). De alvorlige konsekvenser som statsløshed havde under 2. verdenskrig, har ledt til en opfattelse af frakendelse af

¹ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5

² https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1961-Convention-on-the-reduction-of-Statelessness_ENG.pdf

statsborgerskab som en ekstrem, uretfærdig og sjældent berettiget handling, således udtrykt af Joseph H Carens i 2013, i *The Ethics of Immigration*:

“To deprive people involuntarily of their home society is (normally) to harm them in a fundamental way, so fundamental that it is no longer considered an acceptable form of punishment for citizens, even heinous criminals, and certainly not something that one can impose upon someone who has not been convicted of any wrongdoing. That is why forced exile of citizens is regarded as a violation of human rights.” (Carens, 2013: 101).

Der er imidlertid sket meget på området siden – og faktisk også før – Carens skrev disse ord i 2013, og mange af de nationalstater som i årene efter konventionen lod muligheden for at frakende statsborgerskab ligge ubrugt hen, er – dels grundet det meget store fokus på terrorisme siden 9/11 – begyndt at benytte sig af muligheden igen. Eksempelvis indførte man i Nederlandene i 2010 en lov, som tillader frakendelse af statsborgerskab fra personer som er dømt for at ”kompromittere landets sikkerhed”. Til forsvar for denne lov, udtaler den Nederlandske regering følgende; “in cases where the government decides to withdraw nationality, the irrevocably convicted person has demonstrated that he has renounced his bond with the Kingdom and has taken the risk of losing his Dutch nationality into account.” (Lennard, 2016). Canada indførte i sommeren 2015 deres *Strengthening Canadian Citizenship Act*, som blandt andet tillader frakendelse af statsborgerskab fra dobbelte statsborgere som er dømt for kriminalitet som truer Canadas nationale sikkerhed, herunder terrorisme og spionage. Den daværende minister for statsborgerskab og indvandring Chris Alexander udtalte herom: “Dual citizens who are convicted of serious crimes such as terrorism and treason should not have the privilege of Canadian citizenship.” (Ibid.). USAs Supreme Court har af flere omgange erklæret frakendelse af statsborgerskab ”unconstitutional”, undtagen i tilfælde hvor det kan bevises at den kriminelle med sin handling havde til hensigt at opgive sit statsborgerskab. Denne undtagelse er flere gange blevet brugt som argument for at ændre praksis, som da daværende senator Scott Brown i 2010, i forbindelse med et lovforslag som ville tillade fratagelse af statsborgerskab fra individer som støttede terrorgrupper, udtalte: “individuals who pick up arms [against the United States] . . . have effectively denounced their citizenship, and this legislation simply memorializes that effort. So, somebody who wants to burn their passport, well, let's help them along.” (Ibid.)

Der lader til at være sket et værdimæssigt skred fra, som Carens, at anse fratagelse af statsborgerskab som et brud på menneskerettighederne, til, som Nederlandene, Canada og USA blandt andre, at anse

statsborgerskab som et privilegie, og noget man ikke kun én gang, men al den tid man har i sinde at beholde det, skal gøre sig moralsk fortjent til.

Nærværende kandidatspeciale tager sit udgangspunkt i en undren over den måde man i det danske folketing begyndte at forvalte statsborgerskab i kølvandet på den store terrorismebevågenhed som startede efter 9/11 2001 og kulminerede med Islamisk Stats oprettelse i 2013. Særligt de to love som blev vedtaget i 2019, L38 og L83 – hvormed regeringen kunne fratage statsborgerskab udenom en domstol, og undlade at give statsborgerskab til børn født til danske statsborgere i områder med indrejse- og opholdsforbud - pegede på, at Danmark havde ændret sit syn på statsborgerskab. Hvor man før havde set statsborgerskabet som bevis, og garant, for at man endegyldigt hørte til i staten, med alt hvad dermed fulgte af rettigheder, medbestemmelse, etc. Lod man nu til at betragte det som en midlertidig tilstand, som kunne bortfalde ved moralsk tvivlsom opførsel. Statsborgerskabet er altså gået fra at være den ypperste, mest sikre status man kunne besidde i en nationalstat, til at være et privilegie som kan bortfalde, hvis staten ikke bryder sig om ens opførsel.

Formålet med dette kandidatspeciale er ikke dermed at undskylde den opførsel som kan føre til statsborgerskabsfrakendelse, men at stille spørgsmål ved det moralsk forsvarlige i at frakende et menneske den juridiske sikkerhed, den beskyttelse, og den sikring af medlemskab i et samfund, som følger med statsborgerskabet. Problemformuleringen bliver derfor:

Problemformulering

Er statsborgerskab en rettighed eller et privilegie, og hvad bør det være?

En afgrænsning af begreberne i problemformuleringen er nødvendig, og følger her:

Begrebsafklaring

Statsborgerskab defineres i problemformuleringen som det specifikke, allerede tildelte statsborgerskab. Andre steder i opgaven tales der om statsborgerskab generelt, altså statsborgerskab som ikke allerede er tildelt, i en hvilken som helst stat. Det er det konceptuelle statsborgerskab, som blandt andet sikres ved *the Convention on the Reduction of Statelessness*. Statsborgerskab kan i øvrigt være erhvervet ved fødslen, eller ved naturalisation, og man kan ligeledes være enkelt- eller dobbelt statsborger. Det vil være gjort klart i opgaven, når der er tale om disse distinktioner

Rettighed defineres her som det Hohfeld kalder Krav-retten: *A har krav på at B ϕ hvis og kun hvis B har en pligt overfor A til at ϕ* , eller – med en lidt anderledes formulering – *A har krav på ϕ hvis og kun hvis B har en pligt overfor A til at sikre ϕ* . Der følger altid en korresponderende pligt, rettet mod krav-rettighedsindehaveren, med en krav-ret, og krav-retten er i udgangspunktet ufravigelig, medmindre den suspenderes ved straf, i hvilket tilfælde den stadig er umistelig. Det vil altså sige, at det vi er interesserede i ikke blot er at finde ud af om Statsborgerskabet er en *rettighed*, men snarere om det er en *umistelig rettighed*

Privilegie defineres som det Hohfeld kalder Privilegie-retten: *A har frihed til ϕ hvis og kun hvis A ikke har pligt til ikke at ϕ* . Privilegie-retigheder har altså ikke en korresponderende pligt. Den sætter et individ fri til at gøre noget, men sikrer ikke vedkommende muligheden for at gøre det. At vedkommende ikke har mulighed for at gøre det som vedkommende er fri til at gøre, betyder ikke at vedkommende er blevet frataget noget. At miste muligheden for at benytte sig af et privilegie udgør således ikke nødvendigvis en straf.

En anden definition, som også er gældende i nærværende tekst, er privilegiet som et gode man skal gøre sig fortjent til, og som kan bortfalde hvis man ikke længere har fortjent det. Denne form for privilegies logiske form er: *A har ret til ϕ hvis og kun hvis A har gjort sig fortjent til ϕ* .

Yderligere vil specialet i flere sammenhænge nævne begrebet straf, hvorfor også en definition heraf er nødvendig:

Straf defineres som autoriseret fratagelse eller suspendering af goder som den straffede ellers har ret til, eller tildelingen af byrder som den straffede ellers er fri for, som følge af, at den straffede er kendt skyldig i en kriminel handling³. Straf er yderligere kendetegnet ved at kombinere hårdhændet behandling med moralsk bebrejdelse

³ <https://plato.stanford.edu/entries/punishment/>

Yderligere begreber som bruges i specialet, vil være defineret i teksten.

Der tages udgangspunkt i den antagelse at frakendelse af statsborgerskab hvis ikke altid, så i hvert fald som regel, følges af udvisning.

Sagsforhold

Fratagelse af dansk statsborgerskab

I Danmark har man, ligesom i størstedelen af de stater som underskrev *the Convention on the reduction of Statelessness*, bevaret retten til at fratage statsborgerskab fra personer som ikke hermed bliver statsløse, og i 2019 vedtog folketinget 2 nye love på området, L38⁴ og L83⁵, hvis virkning henholdsvis betyder at statsborgerskab kan fratages administrativt fra personer som ikke hermed bliver statsløse, og at børn der fødes i områder med indrejse- og opholdsforbud, af danske statsborgere, ikke længere automatisk tildeles dansk statsborgerskab.

Med indførelsen af L38 gælder det altså, at en person kan fratages sit statsborgerskab baseret på en vurdering foretaget af udlændinge- og integrationsministeren, eller i visse tilfælde justitsministeren, uden at vedkommende i øvrigt er dømt for en kriminel handling. Loven er udformet således, fordi man ønsker at kunne fratage eksempelvis syrienskrigere deres danske statsborgerskab, uden at dette skal foregå ved en dansk domstol, hvorved vedkommende ville være nødsaget til at vende tilbage til Danmark.

Med indførelsen af L83 gælder det, at hvor man tidligere har haft ret til dansk statsborgerskab, hvis mindst én af ens forældre var dansk statsborger, har børn født af danske forældre, i et område med indrejse- og opholdsforbud, som bestemt af straffelovens paragraf 114j⁶ nu ikke længere ret til automatisk tildeling af dansk statsborgerskab, for så vidt det ikke gør dem statsløse.

Rasmus Stoklund, Socialdemokratisk indfødsretsordfører udtaler under 1. behandling af L83 følgende: "[...] Og det er jo ikke nogen menneskeret at få et dansk statsborgerskab. Det skal man jo huske.", og berører altså her spørgsmålet om hvorvidt statsborgerskab er en rettighed, eller et privilegie som kan bortfalde. Yderligere berører denne udtalelse det problematiske i, at statsborgerskab, per FNs *Convention on the Reduction of Statelessness* er en menneskeret, men at statsborgerskab i en bestemt stat ikke er det. Det vil altså sige, at så længe der er andre nationer tilbage i verden at søge statsborgerskab i, er der ikke nogen bestemt stat der er ansvarlig for håndhævelsen af denne menneskeret. For L38 gælder desuden følgende: "Der vurderes således på baggrund af UNHCR's guidelines til statsløsekonventionen vedrørende tildeling af statsborgerskab til statsløse at

⁴ <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/l38/index.htm>

⁵ <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L83/>

⁶ <https://danskelove.dk/straffeloven/114j>

være rum for at fortolke statsløsekonventionen på den måde, at hvis en person har ret til et andet statsborgerskab ved den blotte registrering hos det andet lands myndigheder, uden at der er efterladt et skøn til myndighederne, vil personen ikke kunne påberåbe sig konventionernes beskyttelse mod at blive frataget til statsløshed”⁷.

Under folketingets 1. behandling af L38, bliver det, under en diskussion om hvorvidt det ville være bedre for Danmarks sikkerhed, netop at hente statsborgere hjem, for derpå at retsforfølge, og sidenhen straffe dem, udtalt, at loven – på det tidspunkt lovforslaget – har principiel karakter, og at formålet dels er, at sende et tydeligt signal om, at disse personer er uønskede i Danmark:

Andreas Steenberg, Radikale Venstre: ” Lovforslaget her handler om at tage statsborgerskabet fra dem, men de vil stadig kunne komme til Danmark. Der står endda også i bemærkningerne, at nogle af dem vil kunne få ophold. Så det her er mere et udtryk for, at man gerne vil sende det signal, at de er uønskede i Danmark, sådan som der også står til at starte med i lovforslaget.”⁸

Marie Krarup, Dansk Folkeparti: ”[...]det, det drejer sig om for os her, er at undgå, at de kommer til Danmark. Det er simpelt hen det, der er det helt, helt afgørende for os. Vi synes ikke, at man kan opretholde sit danske statsborgerskab, når man har begået landsforræderi og kæmpet for Islamisk Stat.”⁹.

Der er tilsyneladende, udover et sikkerhedshensyn, også tale om straf – i hvert fald for dele af folketinget. En del af folketingspartierne mener, at man ved at foretage bestemte handlinger har vendt Danmark ryggen, hvorfor en passende straf må være at få frataget sit statsborgerskab. Der er imidlertid kun tale om personer med dobbelt statsborgerskab, hvilket skyldes at den danske stat anerkender sine internationale forpligtelser. Resultatet er at straffen tilsyneladende bliver diskriminatorisk. En person med dobbelt statsborgerskab og en person som kun har dansk statsborgerskab, kan begå nøjagtig den samme handling, men modtage forskellige straffe, uden at det afspejler forbrydelsen eller vedkommendes skyldighed.

Under 1. behandling af L83 diskuteres det også, hvorvidt der er tale om en straf, når børn født af danske statsborgere i områder med indrejse- og opholdsforbud ikke automatisk tildeles statsborgerskab. Groft optegnet mener folketingsmedlemmerne på venstrefløj, at der er tale om en straf, fordi man fratager børn rettigheder som de indtil nu har haft. Herimod mener

⁷ https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/l38/20191_l38_som_fremsat.htm

⁸ <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/l38/BEH1-9/forhandling.htm>

⁹ <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/l38/BEH1-9/forhandling.htm>

folketingsmedlemmerne på højrefløjen, at der ikke er tale om en straf, fordi det ikke er en straf ikke at få dansk statsborgerskab. Det bliver ikke eksplicit sagt i debatten, men der hentydes til at lovforslaget ikke udgør en fratagelse af en rettighed, fordi der er tale om ufødte børn, der derfor ikke har levet på et tidspunkt hvor de havde rettigheden. På højrefløjen argumenteres der for, at statsborgerskab i et andet land er lige så godt som statsborgerskab i Danmark. Her stiller Rasmus Stoklund fra Socialdemokratiet spørgsmål til Susanne Zimmer, som på vegne af Alternativet fremfører, at det er ansvarsfralæggelse at lade sin beslutning bero på at barnet bliver tildelt statsborgerskab i en anden stat, og derfor ikke bliver statsløst:

”Mener ordføreren ikke, at det er et paradoks, at Alternativet, som jo sædvanligvis går ind for mangfoldighed og for forskellige nationers trivsel i sameksistens, her fremmaler et billede af, at et barn bliver straffet, fordi det f.eks. bliver født som fransk eller irakisk eller spansk statsborger. Er det ikke paradoksalt?”¹⁰.

Hermed lægges vægt på at det *specifikke* statsborgerskab ikke er en rettighed. I behandlingerne af begge lovforslag er folketinget – med undtagelse af Dansk Folkeparti og Nye Borgerlige – enige om, at det er vigtigt at overholde konventionens bestemmelse af, at man ikke må gøre personer statsløse, og anerkender således at statsborgerskab *generelt* er en rettighed. Det specifikt danske statsborgerskab er derimod, for dem der taler for lovforslagene, et privilegie. Henrik Dahl fra Liberal Alliance udtaler i den forbindelse følgende: ”I løbet af lovbehandlingen har vi allerede fået fastslået, at det ikke er en menneskeret eller en rettighed at være dansk statsborger, og det er et rigtig vigtigt princip at slå fast. Det er og det skal være en politisk beslutning. Det er hele ideen med grundlovens § 44. Det er politik, hvem der skal være danske statsborgere. Og det er et princip, som vi holder fast i med det her lovforslag. [...] Så vil jeg godt vende tilbage til det her med den politiske beslutning i forbindelse med at blive statsborger. Her bevæger vi os væk fra en rettighedstænkning, som igennem årtier har flyttet beslutninger fra det politiske over i andre fora, og det er godt, at vi holder op med det.”¹¹.

Det er vigtigt at understrege, at L83 ikke resulterer i fratagelse af statsborgerskab, idet der er tale om ufødte børn, som derfor naturligvis ikke allerede er statsborgere, og derfor heller ikke kan fratages deres statsborgerskab. Der er i stedet tale om bortfald af retten til statsborgerskab. Børn er altså

¹⁰ <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L83/BEH1-38/forhandling.htm>

¹¹ <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L83/BEH1-38/forhandling.htm>

dermed ikke sikret rettigheder som følge af deres ophav. Børns rettigheder er, med andre ord, ikke en forlængelse af deres forældres rettigheder.

Dette bortfald sker imidlertid ikke for alle børn af danske statsborgere, men kun for børn af danske statsborgere, som fødes i områder med indrejse- og opholdsforbud. Det betyder at børnenes skæbne er betinget af deres forældres handlinger, hvilket nødvendigvis må betyde, at de som går ind for denne lovændring ser børn som forlængelser af deres forældre. Hvis børnene ikke havde været født af disse specifikke forældre som havde truffet specifikke valg, ville de stadig have haft retten til dansk statsborgerskab, hvilket nødvendigvis må betyde, at bortfaldet af børnenes ret til statsborgerskab sker som resultat af handlinger som forældrene har begået. Det vil altså sige, at mens børn ikke er sikret rettigheder som følge af deres ophav, er de sikret bortfald af rettigheder som følge af deres ophav.

Læser man folketingets 1. behandling af L38 og L83, vil man finde, at visse personer og partier er utilfredse med, at den praksis som indføres med lovene, kun gør sig gældende hvor berørte personer har dobbelt statsborgerskab. Argumentet er, at personer med enkelt statsborgerskab er lige så farlige for Danmarks sikkerhed, som personer med dobbelt statsborgerskab, og at Danmarks sikkerhed bør veje tungere end hensyn til internationale konventioner¹². Det fremgår af 1. behandling af L83, at den version af lovforslaget som diskuteres, er en modificeret udgave af et tidligere forslag, som inkluderede børn af forældre med udelukkende dansk statsborgerskab¹³. Størstedelen af folketinget er imidlertid enige om, at de internationale konventioner skal overholdes, men det er ikke alle parlamenter som lader sig binde af *Convention on the Reduction of Statelessness*. I Storbritannien har praksis siden 2014 været, at United Kingdoms Home Secretary kunne fratage statsborgerskab, selv i tilfælde hvor det førte til statsløshed. Det kan lade sig gøre fordi Storbritannien fjøede en undtagelse til underskriften af *Convention on the Reduction of Statelessness*, som tillod dem at bevare retten til at gøre individer statsløse.

¹² <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L38/BEH1-9/forhandling.htm>

¹³ <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L83/BEH1-38/forhandling.htm>

Fratagelse af statsborgerskab i Storbritannien

“The Home Secretary has power to deprive a person of British citizenship in any of the following scenarios:

- She considers that deprivation of citizenship is ‘conducive to the public good’, and would not make the person stateless;
- The person obtained his citizenship through registration or naturalisation, and the Home Secretary is satisfied that this was obtained by fraud, false representation or the concealment of a material fact;
- The person obtained his citizenship through naturalisation, and the Home Secretary
 - considers that deprivation is conducive to the public good because the person has conducted themselves ‘in a manner which is seriously prejudicial to the vital interests of the United Kingdom, any of the Islands, or any British overseas territory’; and
 - has reasonable grounds to believe that the person is able to become a national of another country or territory under its laws.

In the second and third scenarios, deprivation of citizenship is permissible even if the person would be left stateless.”¹⁴

Ifølge L 38 som fremsat, fremgår det af FN’s Flygtningehøjkommissariats (UNHCR) guidelines til statsløsekonventionen vedrørende tildeling af statsborgerskab til statsløse, at ”en stat ikke er forpligtet til at tildele statsborgerskab til en statsløs, hvis den pågældende kan opnå et andet statsborgerskab ved blot at lade sig registrere i det pågældende land. Det er en forudsætning, at der ikke er tillagt myndighederne et skøn i forhold til tildeling af statsborgerskab, men at det alene beror på en registrering”¹⁵

I United Kingdoms lovgivning, beror statsborgerskabsfrakendelse fra personer som ikke har andet statsborgerskab på at the Home Secretary har rimelig grund til at tro at berørte vedkommende kan blive statsborger i en anden stat. Bemærk at formuleringen ”that the person is able to become a national of another country or territory under its laws” ikke forudsætter, at der ikke er tillagt myndighederne i denne anden stat et skøn i forhold til tildeling af statsborgerskab.

¹⁴ <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06820/>

¹⁵ https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lovforslag/l83/20191_l83_som_fremsat.pdf

Bemærk også at denne skæbne kun kan overgå personer som har erhvervet deres statsborgerskab gennem 'naturalisation', altså personer som ikke er født med britisk statsborgerskab. Dette havde været praksis fra 1948 indtil 2003 hvor man ændrede loven, så også 'birthright citizens', altså personer som automatisk er tildelt statsborgerskabet ved fødslen, kunne fratages deres statsborgerskab. I 2003 ændrede man loven så det blev muligt at fratage statsborgerskab fra personer som hermed blev statsløse, og så den igen kun gjaldt 'naturalised citizens'¹⁶.

¹⁶ <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06820/>

International lovgivning om frakendelse af statsborgerskab

Når vi forsøger at vurdere, om statsborgerskab er en rettighed eller et privilegie, er det brugbart at vide, hvad den internationale lovgivning siger herom. Det følgende er en redegørelse af et uddrag af den internationale lovgivning som er relevant for området, som fremstillet ved Audrey Macklin. Mens en sådan redegørelse aldrig vil være fyldestgørende, indtil den belyser alle aspekter af international lovgivning om både tildelingen og fratagelsen af statsborgerskab, vurderes Macklins fremhævelser som værende tilstrækkelige til at belyse de sider af statsborgerskabet som for nærværende kandidatspeciale er relevante.

En stats magt til at frakende statsborgerskab er, som tidligere nævnt, begrænset af dens internationale forpligtelser. Artikel 15(1) af *the Universal Declaration of Human Rights* bestemmer, at enhver person har ret til nationalitet, men negligerer, som også tidligere nævnt, at udpege en part som værende ansvarlig for denne rettighed (Macklin, 2014: 10). Artikel 15(2) af samme deklARATION bestemmer at ingen personer på arbitrær basis skal frakendes deres nationalitet, men negligerer at bestemme hvad ”arbitrær” betyder i denne sammenhæng. Artikel 12(4) af *the International Covenant on Civil and Political Rights* bestemmer imidlertid at ingen person på arbitrær basis skal berøves sin ret til adgang til vedkommendes eget land. Ved at vælge det non-tekniske ”eget land” synes denne bestemmelse at umuliggøre den praksis hvor en stat først frakender statsborgerskab, for så at udvise den tidligere statsborger, i hvert fald i tilfælde hvor den frakendelse som kommer før udvisningen, kan bestemmes som værende arbitrær. I sådanne tilfælde ville det land som frakender statsborgerskabet stadig være vedkommendes ”eget land”, hvorved udvisning ville konstituere brud på artikel 12(4) (Ibid.).

I 2000 gennemgik *the International Law Commission* de internationale love på området ”udvisning af fremmede”, og lavede i den forbindelse en række nye udkast med ændringer til eksisterende love. Artikel 8 af seneste udkast lyder “[a] State shall not make its national an alien, by deprivation of nationality, for the sole purpose of expelling him or her.” (Macklin, 2014: 12)

Yderligere forsøgte *the International Law Commission* at kaste lys over hvad brugen af ordet ”arbitrær” dækkede over:

“The Commission is of the view that such a deprivation of nationality, insofar as it has no other justification than the State’s desire to expel the individual, would be abusive, indeed arbitrary within the meaning of article 15, paragraph 2, of the Universal Declaration of Human Rights . . . It should be clarified, however, that [draft Article 8] does not purport to limit the normal operation of legislation relating to the grant or loss of nationality; consequently, it should not be interpreted as affecting a

State's right to deprive an individual of its nationality on a ground that is provided for in its legislation.” (Macklin, 2014: 12)

Det betyder altså, at den internationale lovgivning ikke har til hensigt at svække de enkelte staters muligheder for statsborgerskabsfrakendelse, for så vidt det sker af grunde som er redegjort for, i den enkelte stats lovgivning.

Problemet med denne analyse er imidlertid, at lovgivningen i de enkelte stater netop tillader statsborgerskabsfrakendelse med det formål at udvise, hvilket ifølge *the International Law Commission* er ”abusive, indeed arbitrary” (Macklin, 2014: 12). Den mest logiske læsning synes at være, at *the International Law Commission* diskvalificerer to-trins udvisninger, altså statsborgerskabsfrakendelse og derpåfølgende udvisning, men bevarer muligheden for at frakende statsborgerskab på grund af bedrageri eller misrepræsentation, eller i tilfælde af dobbelt statsborgerskab.

Retten til familie- og privatliv, som findes både i *International Covenant on Civil and Political Rights* og *European Convention on Human Rights* kan være en anden hindring for en stats ret til statsborgerskabsfrakendelse, ligesom den begrænser muligheden for at udvise ikke-borgere som har familie i staten. At miste sit statsborgerskab medfører at man mister retten til adgang til den stat hvor ens familie bor, og hvor man lever sit liv, tjener sine penge, og har sine forbindelser og relationer. Retten til familie- og privatliv er ikke ubetinget, men vejes overfor en stats behov for sikkerhed, migrationskontrol, etc. Alligevel kan der være tilfælde, hvor navnlig 2-trins udvisningen – statsborgerskabsfrakendelse og efterfølgende udvisning - er i strid med retten til familie- og privatliv, særligt i tilfælde hvor frakendelse og udvisning sker på baggrund af et skøn, fremfor ved en domstol (Ibid. 13).

Artikel 5 til 8 af *the Convention on the Reduction of Statelessness* fra 1961 forbyder statsborgerskabsfrakendelse som vil resultere i statsløshed, medmindre det falder ind under 1 af 2 undtagelser: 1. Statsborgerskabsfrakendelse må resultere i statsløshed i tilfælde hvor statsborgerskabet er opnået ved bedrag eller misrepræsentation, og 2. statsborgerskabsfrakendelse må resultere i statsløshed i tilfælde hvor vedkommende har handlet på en måde som er “seriously prejudicial to the vital interests of the state”. For at benytte sig af undtagelse 2, skal dette dog allerede fremgå af en stats lovgivning på tidspunktet for underskrivning af *the Convention on the Reduction of Statelessness*, og staten skal erklære sin vilje til at bevare denne magt (Ibid.).

Desuden bestemmer artikel 8 af *the Convention on the Reduction of Statelessness* at en stat ikke må benytte sig af denne magt til at gøre en person statsløs, eller magten til at frakende statsborgerskab i

det hele taget, uden at vedkommende stillet for en domstol: “A Contracting State shall not exercise a power of deprivation permitted by paragraphs 2 or 3 of this Article except in accordance with law, which shall provide for the person concerned the right to a fair hearing by a court or other independent body”¹⁷. (Macklin, 2014: 14). Det betyder altså, at fratagelsen af statsborgerskab ikke må bero på et skøn.

Med *The European Convention on Nationality* fastsættes det i artikel 7, at statsborgerskab ikke må frakendes, med følgende undtagelser:

- If it was obtained by fraud, misrepresentation or concealment of a material fact;
- If the individual acquires another citizenship (thereby accommodating states that continue to prohibit dual nationality);
- Upon a demonstrated “lack of a genuine link between the State Party and a national habitually residing abroad”; or
- Upon engaging in “conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party” (Macklin, 2013: 14).

Artikel 7(3) bestemmer videre, at statsborgerskabsfrakendelse som resulterer i statsløshed kun må finde sted ved undtagelse nr. 1, altså ”If it was obtained by fraud, misrepresentation or concealment of a material fact” (Macklin, 2013: 14).

Altså er det tilladt at frakende statsborgerskab i tilfælde hvor det vil føre til statsløshed, hvis statsborgerskabet er opnået ved bedrag eller misrepræsentation, men overordnet peger international lovgivning i retning af, at frakendelse af statsborgerskab, selv hvor det ikke resulterer i statsløshed, er imod lovens ånd. Det er stadig ikke fuldstændig klart hvad ”arbitrær” betyder i forbindelse med forbud mod frakendelse af statsborgerskab på arbitrært grundlag, men det er klart at det i hvert fald inkluderer ”disproportionality, unreasonableness, denial of procedural fairness, lack of independent judicial engagement, discrimination and a desire to effectuate exile” (Macklin, 2014: 15).

¹⁷ https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1961-Convention-on-the-reduction-of-Statelessness_ENG.pdf

Rettigheders beskaffenhed

Rettigheders logiske form

Udover at vide hvad praksis er, og hvad den internationale lovgivning bestemmer, må vi, for at kunne bestemme om statsborgerskab er en rettighed eller et privilegie, være klar over hvad rettigheder og privilegier nærmere bestemt er. Wesley Hohfelds system til analyse af rettigheder er bredt anerkendt indenfor jura, som beskrivende for rettigheders logiske form, og det fortæller os noget om rettigheders væsen som vil vise sig at være brugbart udi bestemmelsen af statsborgerskabets beskaffenhed¹⁸.

Ifølge Hohfeld er de fleste typer af rettigheder sammensat af de samme fire komponenter, på samme måde som molekyler er sammensat af kemiske elementer. De fire komponenter er: Krav, Frihed, Magt og Immunitet. Hver af disse komponenter har en distinkt logisk form, og kan arrangeres på forskellig vis for at danne mere komplekse ”molekylære” rettigheder¹⁹.

1. For krav-rettigheder gælder den logiske form: *A har krav på at B ϕ hvis og kun hvis B har en pligt overfor A til at ϕ* ²⁰.

Det vil sige, at der altid følger en korresponderende pligt, rettet mod krav-rettighedsindehaveren, med et krav. Eksempelvis har udlejereren Peter krav på at hans lejer Thomas betaler husleje i begyndelsen af hver måned, hvis og kun hvis Thomas har pligt til at betale husleje i begyndelse af hver måned²¹.

Det er Hohfelds krav-rettighed som udgør definitionen for en rettighed til nærværende projekts formål. Det er her vigtigt at understrege, at der opereres med en lidt anderledes formulering, nemlig: *A har krav på ϕ hvis og kun hvis B har en pligt overfor A til at sikre ϕ* . Denne formulering gør sig eksempelvis gældende når menneskerettighederne sikrer retten til liv. Denne ret fungerer kun, hvis og så længe andre parter har pligt til at sikre rettigheden – navnlig ved ikke at forbryde sig mod den. Det er netop denne type rettighed der er interessant for nærværende projekt: den umistelige, hvis ikke nødvendigvis ufravigelige, rettighed.

2. For privilegie-rettigheder gælder den logiske form: *A har frihed til ϕ hvis og kun hvis A ikke har pligt til ikke at ϕ* ²².

¹⁸ <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>

¹⁹ <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>

²⁰ <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>

²¹ <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>

²² <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>

Privilegie-rettigheder har altså ikke en korresponderende pligt. Eksempelvis har jeg frihed til at benytte mig af gratis parkering, fordi jeg ikke har pligt til ikke at benytte mig af gratis parkering. Der er imidlertid ingen der har pligt til at sørge for, at gratis parkering er tilgængeligt for mig. Hvis alle gratis parkeringspladser er optaget, kan der være tale om mangel på held eller dårlig planlægning fra min side, eller der kan være tale om suboptimal byplanlægning, eller eventkoordination. Der kan aldrig være tale om at nogen har forbrudt sig mod min privilegie-ret, for der er ikke nogen der har en korresponderende pligt til at sørge for at objektet for min privilegie-rettighed er til rådighed.

En anden definition af et privilegie, kan være at det er et gode man skal gøre dig fortjent til, og som kan bortfalde hvis man ikke længere har fortjent det. Denne form for privilegies logiske form er: *A har ret til ϕ hvis og kun hvis A har gjort sig fortjent til ϕ* . For denne definition gælder det ligeledes, at der ikke er en anden part, der har pligt til at sikre rettigheden, eller privilegiet. Nærværende projekt vil operere med begge definitioner,

Krav-rettigheder og frihedsrettigheder udgør det vi kan kalde primærrettigheder. De kræver at nogen udfører, eller undlader at udføre en handling. De resterende to rettigheds-komponenter kan kaldes sekundærrettigheder, og er måder hvorpå personer eller agenter kan introducere eller ændre primærrettigheder²³.

3. For Magt-rettigheder gælder den logiske form: *A har en magt-rettighed hvis og kun hvis A har evnen til at ændre sine egne eller andres rettigheder*²⁴

Magt forstås altså hos Hohfeld som en rettighed der sætter en person eller agent i stand til at ændre på andre menneskers primærrettigheder. Eksempelvis kan en person give sin nabo adgang til sit hjem, hvorved hun har ændret vedkommendes pligt til ikke at befinde sig i hendes hjem, og givet ham en korresponderende frihed til at befinde sig i hendes hjem. Ligeledes giver en person der benytter sig af sin magt-rettighed til at love en anden person noget, denne person en krav-rettighed til at forvente noget af ham (Rainbolt:2006: 43). Løfter, ordrer, frsigelser, samtykke, salg og idømmelse er alle eksempler på magt-rettigheder, magt-rettighedsindehaverens egne eller andres rettigheder.

²³ <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>

²⁴ <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>

4. Immunitets-rettigheder er det modsatte af magt-rettigheder, og for dem gælder den logiske form: *A har en immunitets-rettighed hvis og kun hvis B er ude af stand til at ændre As rettigheder*²⁵

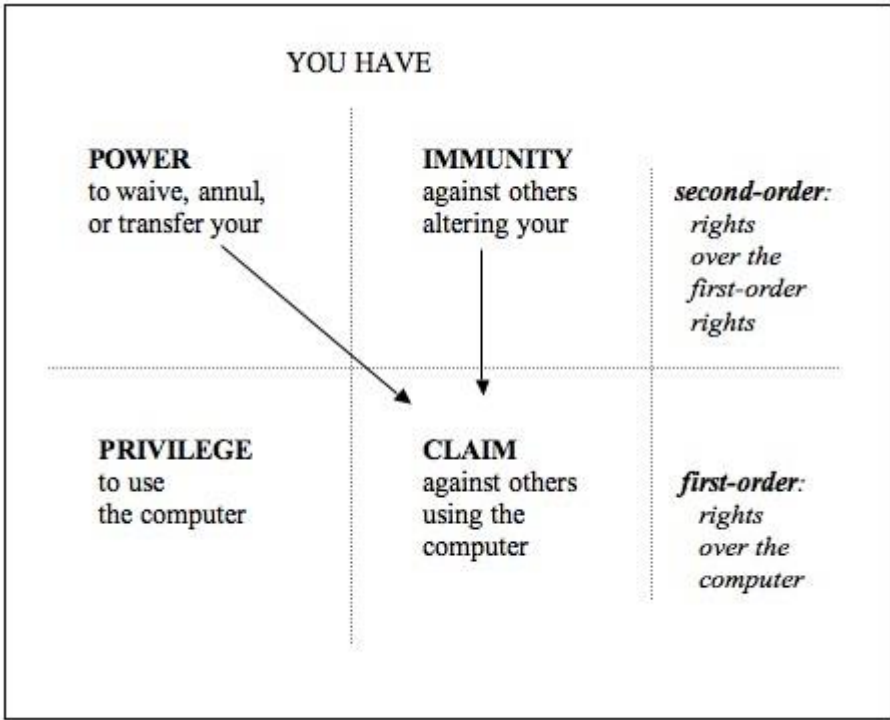
Immunitet har altså altid en korresponderende mangel på magt, og specifikt en mangel på magt til at ændre på en persons normative situation (Rainbolt, 2006: 25). Den danske stat har eksempelvis ikke, i overensstemmelse med grundloven, en magt-rettighed til at tvinge danskerne til at bære religiøse symboler om søndagen. Da staten mangler en magt-rettighed hertil, har danske borgerere en immunitets-rettighed heroverfor. Immunitet-rettigheder udgør, ligesom krav-rettigheder, en normativ begrænsning på en anden person eller agent (Ibid.). For krav-rettigheder, eksempelvis i tilfælde af ejendomsret, gælder det at der er noget en anden part har pligt til ikke at gøre – der er altså noget den anden part *ikke må* gøre. For immunitetsrettigheder gælder det, at der er noget en anden ikke har magt til at gøre – der er altså noget den anden part *ikke kan* gøre. Immunitet og krav er således passive rettigheder, der regulerer andres handlinger, mens frihed og magt er aktive rettigheder, som henviser til rettighedsindehaverens egne handlinger (Ibid. 25-26).

Definitionen af en rettighed for nærværende projekt er altså, sagt på en anden måde end hidtil, en krav-rettighed over hvilken indehaveren har en immunitets-rettighed.

Molekylærrettigheder

Hver af disse – Krav, Frihed, Magt og Immunitet – er en rettighed i sig selv, og kan optræde alene, men kan også indgå i en såkaldt molekylær-rettighed. Det følgende er eksempelvis en del af den molekylære struktur som udgør en persons ejendomsret over en computer:

²⁵ <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>



26

²⁶ <https://plato.stanford.edu/entries/rights/#Bib>

I denne figur ses det, at ”first-order rights”, førsteordensrettigheder, er de direkte rettigheder man har over sin ejendom; din frihed til at bruge din computer, og dit krav på at andre mennesker ikke bruger din computer, som korresponderer med alle andre menneskers pligt til ikke at bruge din computer²⁷. Dine ”second-order rights”, dine andenordensrettigheder, er de rettigheder du har over dine førsteordensrettigheder, altså, dine rettigheder til at ændre på dine førsteordensrettigheder. Dit krav over din computer kan ændres på flere måder. Det har du magten til at gøre. Du kan give andre ret til at bruge computeren, enten i en begrænset periode eller permanent, du kan annullere dit krav, ved at opgive computeren som din ejendom, eller du kan overdrage computeren til en anden. Din immunitet består i det forhold, at andre ikke kan ændre på dine kravrettigheder over din computer²⁸. Det er kun dig, der har magt over dine kravrettigheder, og således kan andre ikke give sig selv lov til at bruge din computer, fratage dig din ejendomsret, eller overdrage computeren til dem selv.

Alle disse elementer i ejendomsretten har naturligvis visse begrænsninger. Du har ikke frihed til at bruge din computer som et våben, og du kan ikke bruge din computers teknologi til hvad som helst (download af ulovligt materiale, hacking, etc.), dit krav på at andre ikke bruger din computer er ikke absolut (den kan blive bevismateriale i en retssag mod dig eller andre), du kan ikke frit vælge hvem du vil overdrage din computer til, da vedkommende skal være villig til at modtage den, etc. Disse begrænsninger kan naturligvis have væsentlig betydning i enkeltsager, men de ændrer ikke på rettighedens basale form²⁹. Retsstater som de er flest, er desuden indrettet således at staten og dennes myndigheder, ikke kan inddrage dine ejendomme uden at det af en uvildig dommer vurderes som værende en rimelig og nødvendig handling, og derfor kan vi acceptere at vi på trods af visse begrænsninger, har rimelige og fungerende rettigheder over vores ejendomme³⁰.

²⁷ <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>

²⁸ <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>

²⁹ <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>

³⁰ <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>

Statsborgerskabets Funktion

Statsborgerskabets politiske funktion

Menneskerettighedernes manglende rettethed

Vi ved nu hvordan en rettighed ser ud, og vi har en fornemmelse af hvilken funktion den tjener. Næste skridt, på vejen til at bestemme om statsborgerskab er, eller bør være en rettighed, er at undersøge hvilken funktion statsborgerskabet har. Selvom dele af det danske folketing synes at ønske at give det indtryk at det er mere eller mindre ligegyldigt om man har et statsborgerskab eller ej, ved vi at statsborgerskabet har en vigtig funktion, fordi vi ved at FN har vurderet at vi i så vid udstrækning som muligt, skal undgå at mennesker bliver statsløse.

For at belyse statsborgerskabets funktion og vigtighed, vender vi os først og fremmest mod Hannah Arendt, dels fordi hun er én af de førende filosoffer på området, og desuden fordi hendes tanker og teorier om statsborgerskabet tager udgangspunkt i et tidspunkt hvor statsborgerskabet som rettighed var under alvorlig trussel. Vigtigheden af statsborgerskabet står skarpest ved siden af sin kontrast, og ved at se hvad der skete, da store befolkningsgrupper stod uden medlemskab af en stat, kan vi få en fornemmelse af hvorfor FN blandt andre har vurderet, at retten til statsborgerskab er af yderste vigtighed.

Hannah Arendts bidrag til belysningen af statsborgerskabets funktion vil udgøre det historiske og politiske perspektiv, og vil blive suppleret af et juridisk perspektiv ved Audrey Macklin, samt et moralsk perspektiv ved Joseph H. Carens

Hannah Arendts tanker om statsborgerskabet tager udgangspunkt i situationen i Europa omkring og under Holocaust. Meningen med at benytte hendes teori er ikke af den grund at sammenligne det politiske landskab i dag med det politiske landskab i Europa på dette tidspunkt. Det er imidlertid heller ikke muligt helt at se bort fra visse ligheder, og en af Arendts centrale pointer er netop, at holocaust kunne finde sted, *fordi* menneskerettighederne fejlede i mødet med det nøgne menneske, altså mennesket uden statsborgerskab. Det er netop dét, og ikke Holocaust i sig selv, eller optakten til krig, som hermed ønskes belyst:

Første verdenskrig, skriver Arendt, medførte en kædereaktion af uforudsete konsekvenser. Det europæiske samarbejde blev lagt i ruiner, inflation gjorde de økonomiske forhold umulige for

ejere af mindre ejendomme, arbejdsløshed steg i voldsom grad, og truede hele nationer, og ikke alene var de borgerkrige der fulgte i kølvandet på krigen mere voldsomme og dødelige end før var set – de resulterede også i migrationen af grupper af mennesker som, ulig deres forgængere i de religiøse krige, ikke blev budt velkomne nogen steder, og ikke kunne assimileres (Arendt, 1968: 267). Særligt opløsningen af det dobbelte monarki Østrig-Ungarn og det russiske zarimperie, og den efterfølgende oprettelse af nye stater skabte et hadefuldt klima, hvor alle var mod alle. Hvor stridigheder og nationalistiske skænderier i Østeuropa normalvis ikke ville have den store betydning for resten af Europa, opstod i denne omgang et uforudset problem; ud af de opløste territorier trådte to grupper af mennesker, som var værre stillet end nogle andre der var blevet berørt af krigen. Det var mennesker som pludselig ikke længere hørte til nogen steder, og som ikke længere havde noget hjem, eller nogen regering til at beskytte og repræsentere dem. De var tvunget til enten at sætte deres lid til en Minority Treaties som var blevet underskrevet under stor protest, og som ingen opfattede som lov, eller at leve under forholdene af komplet lovløshed (Ibid. 268-69). Det var ikke fordi ingen havde kunne forestille sig at mennesker kunne eksistere som ikke nød beskyttelse af en stat, men de havde indtil videre været en undtagelse, i form af et relativt småt antal asylansøgere som de fleste europæiske nationalstater havde midlerne og endda viljen til at tage imod. Det store antal statsløse og minoriteter som nu dukkede op, var imidlertid mere end nogen havde kunne forestille sig, og ingen vidste helt hvordan man skulle behandle disse mennesker, hvor man skulle placere dem, eller hvem der havde ansvaret for dem (Ibid. 299). Idéen bag menneskerettighederne, baseret på forestillingen om et menneske som sådan, faldt sammen det øjeblik verden blev konfronteret med mennesker som virkelig havde mistet alle andre kvaliteter og relationer end dem der gjorde at de stadig var mennesker, for som Arendt skriver: ”The world found nothing sacred in the abstract nakedness of being human”. (Arendt, 1968: 299)

At alle nationer og ansvarlige personer erklærede fallit i mødet med et stigende antal menneskers akutte behov for rettigheder og beskyttelse, skyldtes ikke en manglende vilje til at hjælpe, eller en underkendelse af problemets omfang. Grunden var snarere, at de menneskerettigheder som netop i situationer som denne skulle fungere som et sidste sikkerhedsnet, der kunne gribe de som ingen andre havde tag på, aldrig før havde været genstand for realpolitik (Ibid. 292). Ingen politiske partier havde gjort menneskerettighederne til en del af deres programmer, og ingen nationer havde set dem som andet end en slags slogan for beskyttere af de underprivilegerede mod statens stigende magt, fordi man jo i forvejen var beskyttet af borgerrettigheder som skulle

udgøre mennesket umistelige rettigheder, i form af håndgribelige love (Ibid. 293). Den politiske forestillingsevne rakte ikke til at forudse at der ville dukke mennesker op, som slet og ret ikke var en del af et politisk samfund (Ibid.). Grundet denne relative skødesløshed i omgangen med menneskerettighederne, skulle det vise sig at de rettigheder som skulle være umistelige, ikke kunne håndhæves, når mennesker dukkede op som ikke længere var borgere i en suverænsat. Foruden nationalstaternes naive tro på at menneskerettighederne ville bestå uden deres eget engagement i dem, og sikring af dem, indeholdt deres udformning imidlertid allerede kimen til deres undergang. Det viste sig, da de blev nødvendige, at ingen faktisk vidste, hvad menneskerettighederne nærmere bestemt indebar. Arendt beskriver det således:

”[...] One must add the confusion created by the many recent attempts to frame a new bill of human rights, which have demonstrated that no one seems able to define with any assurance what these general human rights, as distinguished from the rights of citizens, really are. Although everyone seems to agree that the plight of these people consists precisely in their loss of the Rights of Man, no one seems to know which rights they lost when they lost these rights.” (Arendt 293).

At miste det umistelige

Det helt store problem, som forårsagede menneskerettighedernes kollaps, var, at ingen vidste *hvem* der havde ansvar for at overholde dem, eller hvad de nærmere bestemt var. Således mistede de statsløse det umistelige, den sidste sikkerhed som skulle have holdt dem indenfor lovens jurisdiktion. Det som de helt konkret mistede, var først og fremmest deres hjem, ikke blot forstået som deres grund, deres hus og deres møbler, men som muligheden for at have eller skabe et hjem overhovedet, for at assimilere eller blot tilpasse sig et samfund, og for at finde eller skabe et lokalsamfund i en ny stat (Ibid.). Det næste de mistede var deres ret til beskyttelse af en stat. Det europæiske samarbejde betød, at nationerne indblandet heri, havde vævet et juridisk net omkring sig selv, som betød at en borger i en hvilken som helst given nationalstat, tog sin juridiske status med sig til en hvilken som helst anden given nationalstat. En soldat i en invaderende styrke, var stadig under beskyttelse af sin stat, og havde derfor flere rettigheder og nød mere beskyttelse, end de statsløse (Ibid.). De, som ingen beskyttelse nød fra en stat som ville kalde dem dens egne, faldt fuldstændig udenfor loven. Det bedste kriterie til at vurdere om en person er blevet tvunget ud af lovens jurisdiktion, skriver Arendt, er at spørge om han ville drage fordel af et begå en kriminel

handling. Hvis svaret er ja, kan man være sikker på, at vedkommende er blevet berøvet sine menneskerettigheder:

“For then a criminal offense becomes the best opportunity to regain some kind of human equality, even if it be as a recognized exception to the norm. The one important fact is that this exception is provided for by law. As a criminal even a stateless person will not be treated worse than another criminal, that is, he will be treated like everybody else. Only as an offender against the law can he gain protection from it. [...] The same man who was in jail yesterday because of his mere presence in this world, who had no rights whatever and lived under threat of deportation, or who was dispatched without sentence and without trial to some kind of internment because he had tried to work and make a living, may become almost a full-fledged citizen because of a little theft. Even if he is penniless he can now get a lawyer, complain about his jailers, and he will be listened to respectfully. He is no longer the scum of the earth but important enough to be informed of all the details of the law under which he will be tried. He has become a respectable person.” (Arendt, 1968: 286)

Det som navnlig jøderne under anden verdenskrig mistede, og som også statsløse i det hele taget mister, er ifølge Arendt retten til at være en del af et samfund. Udenfor lovens jurisdiktion, kan man straffes blot for at være til stede, eller som jøderne for at være ”bærer af tendenser” (Ibid, 423). Statsløse i asyllejre er der ikke på grund af noget de har gjort, men blot fordi de er. At blive straffet for kriminalitet indebærer at ens handling er blevet set, og at den har vægt. Man optager plads i verden, og verden ser og reagerer på en, fordi man er en del af et samfund som gør ens handlinger og meninger signifikante (Ibid. 296). Også derfor er straffen for kriminalitet langt at foretrække frem for det ”frie” lovløse liv for en statsløs.

Menneskerettighederne skulle sikre at vi alle, uafhængigt af nationalitet, køn, sprog, religion, etnicitet og enhver anden specifik status, har fundamentale rettigheder, simpelthen fordi vi er mennesker. Det ligger intrinsisk i det at være menneske, at man har fundamentale, umistelige rettigheder. Eftersom menneskerettighederne sikres af menneskeheden selv, og ikke af en jordisk magt, kan de heller ikke bortfalde efter nogen jordisk magts vilje. Når alt andet slår fejl, er menneskerettighederne det eneste som mennesket har at sætte sin lid til. Det som Arendt imidlertid baserede sin teori på, og det som hun personligt oplevede som en af de tyske jøder, der mistede sit statsborgerskab som følge af Nürnberglovene, var at mennesket qua menneske ikke havde nogen sikkerhed, eller nogen rettigheder, så længe det ikke hørte til i en politisk

sammenhæng. Trods diverse staters mere eller mindre gode intentioner, kunne ingen genkende de statsløse som mennesker der havde ret til menneskerettigheder. De havde ikke krav på en nationalstat, og ingen nationalstat gjorde krav på dem, og derfor følte ingen sig ansvarlige for at beskytte dem.

”The calamity of the rightless is not that they are deprived of life, liberty, and the pursuit of happiness, or of equality before the law and freedom of opinion - formulas which were designed to solve problems within given communities – but that they no longer belong to any community whatsoever. Their plight is not that they are not equal before the law, but that no law exists for them; not that they are oppressed but that nobody wants even to oppress them.” (Arendt, 1968: 295), skriver Arendt, og lægger kimen til det som hun senere i *the Origins of Totalitarianism* skulle betegne som ”at være bandlyst fra de levendes verden” (Ibid. 444). Selve betegnelsen brugte hun om de jøder der i koncentrationslejrene var så dehumaniserede, demoraliserede, og berøvet for deres egen identitet, at de ikke længere havde noget til fælles med levende mennesker. Koncentrationslejrenes gennemgribende ondskab var så fjernet for enhver genkendelig menneskelig handlen, at den placerede lejrene selv, og dermed også de fanger der befandt sig i dem, uden for de levendes verden. Begyndelsen til denne skæbne skal dog findes lang tid før de første toge ankom til koncentrationslejrene. Mulighedsbetingelserne for nazisternes totale ødelæggelse af den menneskelige pluralitet og spontanitet, lå i menneskerettighedernes nedbrud. Det, at der nu var mennesker som ikke kunne påberåbe sig nogen rettigheder, og som ingen ønskede at beskytte, betød for dem, at de var placeret udenfor en politisk kontekst, og udenfor en samfund overhovedet.

Den fundamentale berøvelse af menneskerettigheder manifesteres først, og fremfor alt, i berøvelsen af et sted i verden som gør handlinger effektive, og meninger signifikante. Det er noget mere fundamentalt end frihed og ret der er på spil, når det at høre til det sted hvor man er født ikke er en selvfølge, og når den måde man behandles ikke sker som konsekvens af ens handlinger (Ibid. 296). Det de retsløse mister, er ikke deres ret til frihed, men deres ret til handling. De ejer retten til at tænke hvad de vil, men ikke retten til at have en mening, der har vægt og som bliver hørt. Det der overgår dem, er fuldstændigt uden forbindelse til hvad de har gjort, hvad de gør, eller hvad de har intentioner om at gøre (Ibid.). Det er ikke de specifikke rettigheder de mister, men en plads i et samfund der er villigt til at sikre rettigheder i det hele taget, altså selve retten til at have rettigheder, der udgør det mest betydelige tab for de statsløse. Tabet af et sted i

verden hvor man regnes – både af sig selv og af andre - som medlem, og hvor man dømmes ud fra sine handlinger og meninger, er tabet af nogle af de mest essentielle karakteristika for menneskeligt liv, og det resulterer, ifølge Arendt, i udelukkelse fra selve menneskeheden (Ibid. 297). Konceptet ”menneskerettigheder”, baseret på en forestilling om et menneske, som *kun* er et menneske, brød sammen da verden blev præsenteret for mennesker der netop havde mistet alle kvaliteter og relationer til verden, bortset fra at være mennesker. Verden, skriver Arendt, fandt intet helligt ved det nøgne, abstrakte menneske (Ibid. 299). Således beskriver hun kampen for de, som led denne skæbne: ”The survivors of the extermination camps, the inmates of concentration and internment camps, and even the comparatively happy stateless people could see [...] that the abstract nakedness of being nothing but human was their greatest danger. Because of it they were regarded as savages and, afraid that they might end by being considered beasts, they insisted on their nationality, the last sign of their former citizenship, as their only remaining and recognized tie with humanity. Their distrust of the natural, their preference for the national, rights comes precisely from their realization that natural rights are granted even to savages. [...] Only their past with its “entailed inheritance” seems to attest to the fact that they still belong to the civilized world” (Arendt 299-300).

At måtte sætte sin lid til sine menneskerettigheder, signalerede altså alt andet end netop at være et menneske. Det betød for de statsløse, at alle deres relationer til et samfund og en politisk kontekst, var opløst, og at deres eneste tilbageværende kvalitet og karakterisering, var at være nøgen, i den mest fundamentale forstand. Det at have en rettighed, fordi nogen har sagt, erklæret eller skrevet at man har den, betyder intet, hvis ingen er villig til at sikre den. En rettighed er, med andre ord, først en rettighed når nogen vurderer den vigtig nok, til at ville håndhæve den. Uden det, uden en plads i et samfund som er villig til at lytte når man taler og reagere når man handler, og som anerkender en som gyldigt medlem, og er villig til at sikre ens rettigheder, er man, erfarede de mennesker som oplevede det, reduceret til et dyr.

Statsborgerskabets juridiske funktion

Hvor Hannah Arendt bidragede til belysningen af statsborgerskabets funktion med et historisk og politisk perspektiv, vil Audrey Macklins teori om *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien* udgøre et juridisk perspektiv. Denne distinktion er ikke skarp, og Macklin forholder sig også både historisk og moralsk til spørgsmålet. Imidlertid er Macklin professor i jura ved University of Toronto, og hendes ekspertise er derfor juridisk.

Statsborgerskabsfrakendelse og landsforvisning

Statsborgerskabet, skriver Audrey Macklin i *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, er den højeste og mest sikre juridiske status en person kan være i besiddelse af i en stat, men det er ikke ukrænkeligt. Post 9/11 har en række stater, som naturlig konsekvens af den tankegang at terrorister altid allerede er ”fremmede”, fået øjnene op for statsborgerskabsfrakendelse som en måde at stadfæste denne fremmedhed. Hvis en trussel mod en nationalstats sikkerhed ikke ifølge loven er fremmed, må den fremmedgøres gennem loven (Ibid. 2). Den *production of the alien* som titlen refererer til foregår i 2 trin: 1. frakend den uønskede borgers statsborgerskab, og 2. udvis den ny-producerede fremmede.

Uanset om man ser denne 2-trins-process som en naturlig konsekvens af nationalstaten, en forudsigelig følge af den i store dele af vesten førte politik på de områder som berører ”fremmede”, eller som en genoplivning af tidligere tiders landsforvisning, er statsborgerskabsfrakendelse essentielt en straf (ibid. 3).

Statsborgerskabsfrakendelse deler bestemt visse karakteristika med landsforvisning. Ligesom med landsforvisning, er målet med statsborgerskabsfrakendelse fysisk bortvisning af et individ fra statens territorie. Ved at indføre frakendelse af statsborgerskabet som trin 1, før bortvisningens trin 2, kan stater imidlertid kalde det ”deportation” fremfor ”eksil”, for dermed at undgå de konnotationer til straf og lovløshed, som er forbundet hermed (Ibid. 7). Storbritanniens Home Secretary sætter dog sit eget præg på denne praksis, ved at vente til personen er rejst ud af Storbritannien med at frakende statsborgerskabet, hvorved vedkommende, den nyligt fremmede, ikke har mulighed for at rejse ind i landet igen, for at appellere sagen (Ibid.).

Udover lighederne med landsforvisning, deler statsborgerskabsfrakendelse visse karakteristika med nationalstatens anden teknik til permanent elimination af lovovertrædere eller syndere, nemlig dødsstraf. Når det hænger sammen med udvisning, udgør statsborgerskabsfrakendelse nemlig politisk død, hævder Macklin. En borger som fratages sin nationalitet, og bortvises fra territoriet, er i alt væsentligt, død for staten. Denne politiske død forekommer at være en parallel til den historiske praksis kendt som civil død, hvormed slaver og forbrydere blev frataget deres juridiske individualitet. I begge tilfælde er personen stadig fysisk i live, og selvom vedkommende er til stede i samfundet, anerkendes han eller hun ikke længere som et autonomt, juridisk subjekt som kan indgå aftaler, som har rettigheder som skal håndhæves, som kan sagsøge og blive sagsøgt og i det hele taget deltage i det borgerlige liv. At slå disse personer ihjel, skriver Macklin, er ikke mord, fordi mord er et juridisk koncept, hvorimod vedkommende som bliver slået ihjel, befinder sig udenfor loven (Ibid. 8).

Foruden at være den politiske parallel til den fysiske død, kan statsborgerskabsfrakendelse også være optakten til samme. Når først den ny-producerede fremmede befinder sig uden for statens territorie, har staten ikke længere hverken juridisk ret eller pligt overfor personen, og er således ikke længere en hindring for, at en anden stat kan slå vedkommende ihjel (Ibid.). Et eksempel herpå, er to britiske statsborgere som, efter at have fået frakendt deres statsborgerskab mens de befandt sig uden for statens territorie, blev slået ihjel i en amerikansk droneangreb. Ian Macdnald, president for Immigration Law Practitioners Association, observerede i den forbindelse: “the British government can completely wash their hands if the security services give information to the Americans who use their drones to track someone and kill them” (Macklin, 2014: 8)

Ligesom civil død stiller personen til rådighed til at blive slået ihjel, men ikke til at blive myrdet, kan politisk død således stille tidligere statsborgere fri til at blive slået ihjel, uden at nogen protesterer, eller kræver repressalier (Ibid.).

Begrundelser for frakendelse af statsborgerskab

Frakendelse af statsborgerskab begrundes typisk på 1 af 2 måder: beskyttelse af staten, eller stadfæstelse af individets eget ønske om ikke længere at være statsborger (Macklin, 20). Macklin hævder imidlertid, at en hyppig, men oftest usagt, grund til frakendelse af statsborgerskab, er at man ønsker at straffe individet – sådan som dele af det danske folketing udtaler, i forbindelse med L38. Når man frakender statsborgerskab med henblik på at straffe personen, er det, ifølge Macklin, en cementering af det historiske link til landsforvisning. Det, man i de fleste stater nærmere bestemt

ønsker at straffe, er forbrydelser som går ind under betegnelsen ”landsforræderi”. I Canada kan man, hvis man har dobbelt statsborgerskab, således miste sit Canadiske statsborgerskab for at være dømt til minimum 5 år for “providing, making available, etc., property or services for terrorist purposes” (Macklin, 2014: 30). Heroverfor nævner Macklin et specifikt eksempel på en dobbelt statsborger, som *ikke* mistede sit Canadiske statsborgerskab: “Canadian Forces Colonel Russell Williams, a dual citizen of Canada and Britain, who was sentenced to two concurrent life sentences for sexual assault, forcible confinement and murder of two women committed while an officer in the Canadian Armed Forces.” (Macklin, 2014: 30).

Colonel Russell Williams nævnes, fordi man grundet hans rang i det canadiske militær, kunne argumentere for at også disse handlinger udgjorde landsforræderi. For at kunne udløse frakendelse af statsborgerskab, skal en handling altså gå ind under en særlig kategori af landsforræderi, som man vurderer til at udgøre en sikkerhedsrisiko for staten. Det er imidlertid uklart *hvorfor* disse handlinger skal straffes med frakendelse af statsborgerskab. De kan ikke udelukkende udføres af statsborgere, og de bliver ikke værre af at det er statsborgere som udfører dem, ligesom det ikke kun er statsborgere som kan straffes for dem (Ibid.).

Den eneste umiddelbare grund der kan findes, til at mennesker som begår denne type handlinger skal have fjernet deres statsborgerskab, er at man dermed kan fjerne dem fra statens territorie, således vedkommende ikke kun mister de rettigheder som er specifikke for statsborgere, men også de rettigheder som gælder for alle der befinder sig på statens territorie (Ibid. 31). Det spørgsmål som Macklin ønsker at stille, er hvorvidt denne form for retsløsgørelse i sig selv udgør et rettighedsbrud, hvilket med hendes egne ord, er en nyformulering af Arendts beskrivelse af statsborgerskab som ”The right to have rights” (Ibid. 32).

Sikkerhed og lighed er grundvilkår for statsborgerskab i liberale stater, og Macklins påstand er, at når statsborgerskabet bliver usikkert – som det gør, når liberale stater giver sig selv lov til at frakende det, af grunde udover bedrag og misrepræsentation i opnåelsen af statsborgerskabet – kaster det tvivl og usikkerhed over statsborgerskabets status som garant for sikkerhed og lighed.

Med udgangspunkt i Canadisk praksis for frakendelse af statsborgerskab, undersøger hun derfor i *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien* hvorvidt noget sådant udgør brud på vores fundamentale rettigheder (Ibid. 33).

Selvom Macklin hævder at vi umuligt kan tale om statsborgerskabsfrakendelse, uden også at tale om udvisning – fordi grunden til at frakende statsborgerskab, må være at det muliggør forvisning fra statens territorie, og statens frasigelse af ansvar – medgiver hun, at udvisningen ikke nødvendigvis

sker i samme moment som frakendelsen, hvorfor der kan være en periode hvor de rettigheder som ikke er specifikke for statsborgere, men gælder for alle der befinder sig inden for statens territorie, endnu ikke er frafaldet. Det er imidlertid essentielt, at én af de rettigheder som er specifikke for statsborgere, er retten til at blive inden for statens territorie. Så længe man endnu ikke er blevet udvist, bevarer man derfor sin *mulighed* for at blive indenfor statens territorie, men ikke sin *rettighed* til at blive indenfor statens territorie (Macklin, 31).

Når Macklin fremfører dette argument, beror det på, at nogle teoretikere argumenterer for, at statsborgerskab ikke er så vigtigt som Arendt, blandt andre, gør det til. Om man har statsborgerskab eller ej, har man rettigheder i den stat man bor i, og staten har, om man er statsborger, permanent bosat indvander eller turist, pligt til at overholde ens menneskerettigheder. Heroverfor argumenterer Macklin, at de rettigheder der her er tale om, er afhængige af, at man befinder sig inden for statens territorie, hvilket netop er det der gør 2-trins udvisningen så effektiv: Kun statsborgere har ubetinget ret til adgang til statens territorie, så kun statsborgere har umistelige rettigheder i staten (Macklin, 2015: 2)

Stemmeretsfratagelse vs Statsborgerskabsfratagelse

Af samme grund skriver Macklin, at hovedspørgsmålet må være, om statsborgerskabsfratagelse, som begrundes med andet end bedrag og misrepræsentation ved opnåelsen, er foreneligt med fundamentale principper for retfærdighed, eller – mere tendentiøst - om retsløs-gørelse via eksil er det. I et forsøg på at besvare dette spørgsmål, vender hun sig mod fratagelse af indsattes stemmeret, og specifikt mod en canadisk retssag, hvor det blev vedtaget, at fratagelse af indsattes stemmeret i mere end 2 år, var imod deres *Canadian Charter of Rights*-bestemte rettigheder. Idet Canadisk lov bestemmer at statsborgerskab kan fratages på baggrund af kriminelle handlinger, påpeger Macklin at implikationen er, at mens det er imod de indsattes rettigheder at fratage deres stemmeret, er det ikke imod deres rettigheder at fjerne deres statsborgerskab – hvormed man jo selvsagt også fjerner deres stemmeret (Macklin, 2014: 34). Ét af de spørgsmål man forsøgte at besvare under denne retssag, var hvilket formål det tjente, at fjerne de indsattes stemmeret, eftersom de jo i forvejen havde modtaget en straf. Man nåede frem til, at stemmeretsfratagelse ikke var en legitim tilføjelse til straffen, og sammenlignede det med civil død, hvor dømte kriminelle mistede alle deres civile rettigheder, på grund af deres ”moralske uværdighed”, og konkluderede at stemmeretsfratagelse på baggrund af ”moralsk uværdighed” ikke er i overensstemmelse med den respekt for ethvert individs værdighed,

som udgør fundamentet for det Canadiske demokrati, og for *The Canadian Charter of Rights* (Ibid.35). Retten lagde vægt på, at en straf ikke må være arbitrær, men skal tjene et validt formål udi kriminalret. Stemmeretsfratagelse levede ikke op til disse kriterier. Det var arbitrært, fordi det ikke var tilpasset til den enkelte lovovertræders specifikke forbrydelse, og der var ikke noget der tydede på at det bidrog til hverken afskrækkelse eller rehabilitation, eller var retfærdigt som retributiv straf, hvorfor det ikke tjente noget kriminalretsligt formål. Hertil tilføjede retten, at stemmeretsfratagelse sender det uacceptable signal at kriminelle ikke længere værdsættes som medlemmer af samfundet, men i stedet er midlertidigt sat udenfor vores system af rettigheder og demokrati (Ibid.).

Ræsonnementerne bag denne bedømmelse kan, ifølge Macklin, overføres til undersøgelsen af statsborgerskabsfrakendelse. Fordelene ved statsborgerskabsfrakendelse, skriver hun, er i hovedsagen symbolske, og sigter mod det abstrakte mål at ”styrke og beskytte” statsborgerskab (Ibid. 36).

Ligesom stemmeretsfratagelse, er statsborgerskabsfratagelse som følge af illoyalitet mod staten, baseret på visse individers ”moraliske uværdighed”, hvilket understreges af det forhold at man i flere demokratiske stater omtaler statsborgerskab som et privilegie, altså noget man skal gøre sig fortjent til, fremfor som en rettighed, som man i sagens natur har ret til. Hertil kommer, at statsborgerskabsfrakendelse ikke har strafferetlige fordele, i forhold til den straf som en person der er dømt for en kriminel handling i forvejen vil modtage. Således observerede retten i en US Supreme Court sag om ekspatriering, i 1958: “[i]t is perfectly obvious that it constitutes the very antithesis of rehabilitation, for instead of guiding the offender back into the useful paths of society it excommunicates him and makes him, literally, an outcast” (Macklin, 2014: 36).

De som udsættes for dette, oplever at blive frataget den del af menneskelig værdighed, som bekræfter vores kapacitet for autonomi, selvrefleksion og forandring. Statsborgerskabsfrakendelse er ren og permanent retributiv straf. Der er ingen belønning hvis man ændrer sine handlingsmønstre, og der er intet liv efter den politiske død (Ibid.). Hvis retten, i tilfældet af stemmeretsfrakendelse, fandt det problematisk at en gruppe mennesker mistede en konstitutionel rettighed for en begrænset periode, hvordan må det så ikke forholde sig, når en gruppe mennesker mister alle deres konstitutionelle rettigheder for bestandigt?

Selvom statsborgerskabsfrakendelse muligvis ikke er arbitrært på samme måde som stemmeretsfrakendelse – altså, fordi straffen ikke er tilpasset den enkelte forbrydelse – er det dog stadig arbitrært. For det første forholder det sig sådan, at statsborgerskabsfrakendelse som straf kun overgår mennesker som også har et andet statsborgerskab. Altså er straffen for den samme kriminelle

handlinger hårdere for nogle mennesker end for andre, og det gør den arbitrær (Ibid. 37). For det andet negligerer man, når man argumenterer for at de handlinger som fører til statsborgerskabsfrakendelse er unikt og distinktivt karakteriseret som forbrydelser mod staten, at *alle* forbrydelser er forbrydelser mod staten, fordi det udfordrer statens opretholdelse af offentlig orden (Ibid.). Hertil føjer Macklin endnu en udtalelse fra retten i sagen om stemmeretsfrakendelse:

“The social compact requires the citizen to obey the laws created by the democratic process. But it does not follow that failure to do so nullifies the citizen’s continued membership in the self-governing polity. *Indeed, the remedy of imprisonment for a term rather than permanent exile implies our acceptance of continued membership in the social order.* Certain rights are justifiably limited for penal reasons, including aspects of the rights to liberty, security of the person, mobility, and security against search and seizure. But whether a right is justifiably limited cannot be determined by observing that an offender has, by his or her actions, withdrawn from the social compact.” (Macklin, 2014: 38)

Det betyder altså, at vi ved at idømme fængselsstraf, i stedet for at landsforvise alle som overtræder loven, viser vores accept af det forhold at en person som bryder loven stadig er medlem i den sociale orden, hvorfor en stat ikke kan vælge at opsiges medlemskabet i den sociale orden for en person som har begået en kriminel handling, og benytte sig af eksil som straf. Med andre ord kan staten ikke benytte sig af ”Social Contract”-metaforet, da det ikke er legitimt at påstå at en borger har frasagt sig sit statsborgerskab ved at bryde en social kontrakt (Ibid.).

Er statsborgerskabsfratagelse Cruel and Unusual Punishment or Treatment?

De fleste demokratiske stater har formuleringer i deres forfatninger, som beskytter borgerne mod det, man kalder *Cruel and Unusual Punishment or treatment*. Macklin medgiver, at man ikke nødvendigvis kan tale om statsborgerskabsfrakendelse som *cruel and unusual punishment*, da det ikke formelt bliver omtalt eller anerkendt som straf, men hævder alligevel at det er nyttigt at vurdere det i forhold til definitionen af *cruel and unusual punishment or treatment*, da det i sin funktion *reelt* udgør en straf, og som minimum altid sker i *forbindelse med* straf (Macklin, 2014: 40).

Macklin fremhæver en retssag som netop drejede sig om at afgøre hvorvidt en bestemt straf kunne kategoriseres som værende *cruel and unusual*. Her blev det bestemt at strafudmåling skulle ske i henhold til en cost/benefit analyse, som skulle bestemme om straffen havde en funktion og var nyttig, hvormed den kunne siges at være retfærdig. For at bestemme dette, skulle man kunne besvare en

række spørgsmål om straffen: er straffen hårdere end hvad der er nødvendigt for at nå et legitimt mål? Findes der tilstrækkelige alternativer til straffen? Er straffen arbitrær? Har straffen et socialt formål? (Ibid.)

Hvis målet med statsborgerskabsfrakendelse er at afskrække fra terrorisme, foreligger der ingen beviser for at udsigten til dette skulle være mere effektivt end udsigten til langvarig fængsling. Hvis argumentet er, at udvisning af disse kriminelle mennesker gør staten mere sikker, må det være relevant at spørge hvorfor dette ikke også gælder for alle andre voldelige kriminelle?

Desuden argumenterer Macklin for, at udvisning af terrorister eller potentielle terrorister blot flytter problemet, i stedet for at løse det. Afhængig af hvor man udviser dem til, kan udvisning blot gøre det nemmere for sådanne mennesker at indgå i aktiviteter som udgør en trussel for den globale sikkerhed (Ibid. 41)

Det vil sige, at hvis man spørger: ”Er statsborgerskabsfrakendelse en hårdere straf end hvad der er nødvendigt for at nå et legitimt mål?” Må svaret blive ”Ja, vi har allerede en effektiv måde at straffe på, og der er intet der tyder på at statsborgerskabsfrakendelse skulle være mere effektivt”. Af samme grund må svaret også blive ”ja”, hvis vi spørger om der findes et tilstrækkeligt alternativ.

Som det tidligere har været nævnt, er Statsborgerskabsfrakendelse en arbitrær straf, fordi den kun tildeles til dobbelte statsborgere, og naturaliserede statsborgere. Det arbitrære heri består i, at det sanktionerer forskellig straf for samme handling, på baggrund af et kriterie, som ikke relaterer sig til handlingens natur, eller det handlende individs skyldighed (Ibid.). Yderligere nævner Macklin, at det ifølge *the International Law Commission's draft articles on expulsion of aliens* er både arbitrært og mishandlende, hvis det ikke har anden retfærdiggørelse, end at opfylde statens ønske om at udvise en person (Ibid.).

Hvad angår socialt formål forholder det sig sådan, at exil negerer rehabilitering som mål for moderne straffereformer, og umuliggør den menneskelige kapacitet for refleksion, anger og forandring (Ibid.).

Dermed foreligger et argument for at statsborgerskabsfrakendelse, for så vidt det efterfølges af udvisning, udgør *cruel and unusual punishment or treatment*.

Macklin fremhæver dommen i en amerikansk retssag, hvor en soldat blev udvist for at desertere. Her vurderede man, at det var *cruel and unusual punishment or treatment*, og stadfæstede hermed at statsborgerskabsfrakendelse var en straf, selvom regeringen benægtede det. Retten bekræftede i øvrigt, at når først statsborgerskabet er tildelt, tilhører det statsborgeren:

“Citizenship is not a license that expires upon misbehavior. The duties of citizenship are numerous, and the discharge of many of these obligations is essential to the security and well-being of the Nation.

The citizen who fails to pay his taxes or to abide by the laws safeguarding the integrity of elections deals a dangerous blow to his country. But could a citizen be deprived of his nationality for evading these basic responsibilities of citizenship? . . . But citizenship is not lost every time a duty of citizenship is shirked. And the deprivation of citizenship is not a weapon that the Government may use to express its displeasure at a citizen's conduct, however reprehensible that conduct may be. As long as a person does not voluntarily renounce or abandon his citizenship, and this petitioner has done neither, I believe his fundamental right of citizenship is secure. On this ground alone the judgment in this case should be reversed" (Macklin, 2014: 42)

Statsborgerskabets moralske funktion

Automatisk tildeling af statsborgerskab ved fødslen

Hvor vi nu har belyst statsborgerskabets politiske og juridiske funktioner, vil det følgende belyse Joseph H. Carens tanker om statsborgerskabets moralske funktion. Til forskel for Arendt og Macklin skriver Carens ikke om frakendelsen af statsborgerskabet, men i stedet om tildelingen. Det er relevant, fordi det fortæller os noget om hvorfor statsborgerskabet er vigtigt at *opnå*, hvilket i det væsentlige vil være af samme grunde, som det er vigtigt at beholde.

Joseph H. Carens indleder *The Ethics of Immigration* ved at stille spørgsmål ved det moralsk forsvarlige ved indfødsret i et demokrati. Demokratiet opstod historisk som modsvar til en social orden baseret på nedarvet status og privilegie, og hvis man spørger en demokratiteoretiker hvem der bør inkluderes i demokratiet, vil hun med al sandsynlighed lægge vægt på deltagelse i civilsamfundet og det politiske liv, samtykke til styreformen, etc. (Carens, 2013: 21). Disse faktorer, og andre som ligner dem, spiller en vigtig rolle i spørgsmål om naturalisation for voksne indvandrere, men er ikke specielt anvendelige med hensyn til nyfødte babyer, som ikke ejer erfaring, evne til at være politiske agenter, eller at give samtykke til en styreform. Hvorfor så tildele dem medlemskab i en demokratisk stat? En del af svaret, skriver Carens, findes i det moderne internationale system, som består af nationalstater. Alle personer skal i udgangspunktet være tildelt en stat som, på nogle områder, er ansvarlig for vedkommende. At være statsløs er en meget sårbar tilstand, også for babyer, og derfor er den moderne verden, meget kort fortalt, blevet enige om dette system af statsborgerskab (Ibid.). Den måde den moderne verden er organiseret forklarer altså hvorfor alle skal have et statsborgerskab, men det forklarer ikke hvorfor en specifik stat skal tildele statsborgerskab til en specifik baby, og hver enkelte stat har da også ret til selv at bestemme hvordan det tildeler statsborgerskab, og til hvem. Det er ikke vigtigt, fra et internationalt perspektiv, *hvor* personer har statsborgerskab, så længe de har et (Ibid.).

En anden del af svaret på hvorfor stater tildeler statsborgerskab til nyfødte babyer, skal findes i det forhold, at selv nyfødte babyer er moralske personer. De kan ganske givet ikke påberåbe sig deres juridiske rettigheder, men de er ikke desto mindre bærere af dem. Staten har derfor pligt til at anerkende dem som moralske personer, og til at beskytte disse rettigheder, og man kan argumentere for at staten ærer denne pligt ved at gøre babyer til statsborgere (Ibid.). Denne forklaring giver bedre mening i et demokrati, end at man tildeler statsborgerskab fordi en baby bliver født indenfor statens grænser, og *en eller anden stat* skal tildele statsborgerskab. Det er rimeligt og betimeligt at en

demokratisk stat anerkender babyer som moralske, juridiske personer som den skylder juridiske rettigheder, men det forklarer ikke hvorfor de juridiske rettigheder skal indbefatte netop statsborgerskab (Ibid.). En stat har trods alt pligt til at anerkende enhver persons status som moralsk og juridisk subjekt, og til at beskytte enhver persons juridiske rettigheder, så længe vedkommende befinder sig indenfor statens grænser, uanset om der er tale om en statsborger, en person med midlertidig eller permanent opholdstilladelse, eller blot en turist (Ibid.).

Carens hævder, at grunden skal findes i den sammenhæng babyer fødes ind i. Han starter med at konkludere at en stat ville handle moralsk forkert, hvis den ikke tildelte statsborgerskab til børn født af statsborgere som bor i staten, navnlig for at vise at samme rationale gør sig gældende for andre grupper af statsborgere.

Grunden til at en stat ville handle moralsk forkert hvis den ikke tildelte statsborgerskab til denne gruppe af børn, er at babyer, som bekendt, ikke dukker frem på jorden uden relation til andre mennesker. Snarere fødes de ind i en social sammenhæng, og allerede det sekund de kommer til verden, har de en række relationer, og tilhører en række menneskelige fællesskaber. De er mest intimt forbundet med deres forældre og eventuelle søskende, og gennem dem er de forbundet til en række venner af familien, og mere fjerne familiære relationer. Det system af relationer som en baby fødes ind i, kan naturligvis bestå af utallige konstellationer og have en myriade af karakteristika, men medmindre hun er ekstremt uheldig, bliver hun født ind i en eller anden social sammenhæng, som både har interesse i, og tager ansvar for hendes velbefindende, i en eller anden grad (Ibid. 23). Disse sociale sammenhænge er med til at forme vores identitet, fordi denne i høj grad afhænger af hvordan vi ser os selv i forhold til andre, og måden hvorpå de ser os.

En af den nyfødte babys vigtigste relationer, er relationen til et bestemt politisk samfund, altså den stat hun bor i. Det forhold vil på forskellige måder strukturere, sikre og promovere de relationer hun har og får til andre mennesker, inklusive hendes familie. Staten har endda ultimativt ansvaret for barnet, hvis forholdet til familien af den ene eller andet grund ikke lykkes, ligesom den har et ansvar for de som bor indenfor statens grænser (og derfor også det nyfødte barn), på en lang række områder, inklusive velfærd og sikkerhed (Ibid.).

Når et barn fødes til borgere som er bosat i staten, er det forventeligt at hun derfor også vokser op i staten, og at hendes sociale dannelse og uddannelse, som staten spiller en væsentlig rolle i, vil finde sted her. Hendes livsvalg og hendes muligheder vil også i høj grad bære præg af den stat hun vokser op i, og selvom hun ikke som spæd kan benytte sig af sine politiske rettigheder, vil hun kunne det,

når hun bliver myndig. At kunne se sig selv i rollen som politisk aktør gennem sin opvækst, og at vokse op i det samme samfund som man senere får politisk medbestemmelse over, er ifølge Carens essentielt for på ordentlig vis at kunne udfylde sin rolle som politisk, demokratisk aktør (Ibid.). At se sig selv – og at blive set - som en person der hører til i et samfund, at vide at ens meninger og handlinger er signifikante i det samfund man opererer i, er vigtige elementer i social- og politisk dannelse, og det at give spædbørn statsborgerskab er en måde at anerkende dette, og give det juridisk medhold (Ibid.24). Carens hævder at dette er grunden til, at lige præcis statsborgerskab, og ikke en anden form for juridisk aftale mellem staten og personen om ophold eller ansvar, skal gives til de børn som fødes i staten, til borgere i staten. Et barn der fødes med statsborgerskab, får automatisk ansvar og rettigheder som en fuldvoksen statsborger, det øjeblik hun bliver myndig. Hun skal ikke bestå en prøve, eller på anden vis fuldbyrde et betinget medlemskab. Hun regnes for at være fuldbyrdet medlem af samfundet, selv før hun er i besiddelse af, eller i stand til at benytte sig af, alle de rettigheder som en fuldvoksen statsborger har (Ibid).

Carens konkluderer på dette grundlag, at det er et moralsk imperativ for en stat at give statsborgerskab til børn født til statsborgere, som er bosat i staten, og at andet ville være uretfærdigt, i en verden hvor alle skal tildeles et statsborgerskab ved fødslen. Selvom statsborgerskabet tildeles på baggrund af forventninger som muligvis ikke indfries, fordi varierende omstændigheder kan betyde at barnet alligevel ikke vokser op i staten, ville det være uberegneligt at give betinget medlemskab indtil forventningerne indfries. Det medfører ingen store konsekvenser for en stat, at et antal af dens statsborgere ikke er bosiddende i staten, og en demokratisk stat bør altid ”fejle på inklusionens side” (Ibid.).

Hvorfor så give statsborgerskab til børn der fødes til statsborgere, som *ikke* er bosiddende i staten?

Ét argument er, at staten på den måde er med til at sikre, at børnene ikke bliver statsløse, men da mange stater giver statsborgerskab til børn der fødes indenfor statens grænser, uden skelen til forældrenes statsborgerskab, er dette argument ikke overbevisende nok til at stå alene (Ibid. 27).

Et barn født til statsborgere som ikke er bosiddende i staten, er per definition mindre forbundet til det politiske samfund i den stats hvor hendes forældre har statsborgerskab, end et barn født til statsborgere som er bosiddende i staten. Hendes krav på statsborgerskab er derfor også mindre end hvis hendes forældre var bosiddende i staten, men det er stadig, ifølge Carens, stærkt nok til, at staten har en moralsk forpligtelse, omend en mindre tvingende af slagsen, til at tildele det. Børn præges af deres forældre, og gennem hendes forældres forbindelse til staten, vil hun også vokse op med en

forbindelse hertil, foruden at hun formentlig vil have familie som er bosiddende i staten, og som hun og hendes forældre vil besøge. Der foreligger i øvrigt den relativt sandsynlige mulighed, at hendes forældre på et tidspunkt vil vende tilbage til staten, i hvilket tilfælde det vil være nødvendigt for dem, at deres barn også har adgang hertil, og har ret til at være medlem af det politiske samfund og fællesskab. Ligeledes vil det være nødvendigt for børnene at have adgang til staten, for at bo med sin øvrige familie, hvis forældrene skulle omkomme (Ibid. 28).

For så vidt forældrene bliver boende uden for staten, og børnene ikke selv vælger at flytte til staten som voksne, kan samme grunde ikke siges at gøre sig gældende i næste led. De vil ikke have samme behov for at kunne føre deres statsborgerskab videre til deres egne børn, som deres forældre havde. De har aldrig boet i staten, hvorfor de ikke vil opfatte sig selv som medlemmer af den, og de relationer deres børn fødes ind i, vil ikke i væsentlig grad bære præg af staten. Samtidig vil deres netværk befinde sig der hvor de bor, hvorfor deres børn ikke vil have behov for at kunne rejse ind i staten, hvis de skulle omkomme. Derfor er det, ifølge Carens, både moralsk forsvarligt og i praksis tilrådeligt, at de fleste staters love om indfødsret, indeholder en paragraf som bestemmer, at statsborgerskabets overførsel til børn ikke fortsætter ud i det uendelige (Ibid. 27). Statsborgerskab er ikke, som f.eks. en adelig titel eller en ejendom, et nedarvet privilegie som fortsætter fra generation til generation uafhængigt af andre faktorer end det at én af slægtens forfædre blev født i en bestemt stat. Det nedarves i det omfang det er praktisk nødvendigt for familien (Ibid. 29).

Hvis vi accepterer disse argumenter, nødvendiggør de at også børn af lovlige indvandrere som har bosat sig i staten, skal tildeles statsborgerskab ved fødslen. Ligesom børn af statsborgere der er bosiddende i staten, formes børn af lovlige indvandrere som har bosat sig i staten af den stat de bliver født i, og ligesom børn af statsborgere der er bosat i staten, skal de vide at de hører til i samfundet, at deres stemme har vægt og deres handlinger signifikans (Ibid. 30). Der foreligger naturligvis den mulighed, at indvandrere vælger at flytte tilbage til deres oprindelsesland - eller at flytte til et helt 3. land - og tage deres børn med sig, men da samme mulighed foreligger for børn af statsborgere der er bosat i staten, er det ikke et overbevisende argument for ikke at tildele statsborgerskab (Ibid.). Endog kunne man argumentere for, at mennesker der har valgt at bo i staten, frem for at bo der fordi de er født der, er mere tilbøjelige til at blive.

Der er, skriver Carens, ingen moralsk forskel på de 2 scenarier, og staten bør derfor tildele statsborgerskab til begge grupper af børn. De grunde der er, til at det ville være uretfærdigt ikke at

give statsborgerskab til børn af statsborgere som er bosiddende i staten, gør sig også gældende for ikke at give statsborgerskab til børn af lovlige indvandrere som har bosat sig i staten.

Ius Soli & Ius Sanguinis

Der findes overordnet to principper for medfødt statsborgerskab: Ius Soli og Ius Sanguinis, som direkte oversat betyder Jordens Ret og Blodets ret. Disse to principper dækker over nøjagtig det samme som deres navne antyder: Ius Soli princippet betyder at man bliver tildelt statsborgerskab på baggrund af stedet hvor man fødes, og Ius Sanguinis princippet betyder at man bliver tildelt statsborgerskab på baggrund af de personer man fødes til (Carens, 2013: 31). Begge principper vil normalt tildele statsborgerskab til børn født af statsborgere som er bosat i staten, mens Ius Soli derudover vil tildele statsborgerskab til børn af lovlige indvandrere som har bosat sig i staten, og Ius Sanguinis vil tildele statsborgerskab til børn af statsborgere som har bosat sig udenfor staten. Selvom ét af principperne som regel vil vægte tungere end det andet, i en given stat, kan de kombineres og kvalificeres på en række måder. Eksempelvis giver de fleste demokratiske stater statsborgerskab til børn af statsborgere som har bosat sig uden for staten, selvom de benytter et Ius Soli princip. På samme måde har de fleste stater med et Ius Sanguinis princip også tilegnet sig elementer af en Ius Soli princip (Ibid.). Det så man for eksempel med de ”gæstearbejdere” som i 1950’erne og 1960’erne var et udbredt fænomen i vesten. Selvom de vestlige stater havde en forventning om at disse mennesker ville rejse hjem igen, når de havde tjent deres formål, gjorde det sig naturligvis ikke gældende for dem alle sammen. Nogle af dem valgte at blive, og gik dermed fra at være gæstearbejdere til at være 1. generationsindvandrere. I stater med Ius Sanguinis princip blev deres børn ikke tildelt statsborgerskab ved fødslen, og mange af dem blev af forskellige årsager heller ikke naturaliseret. De var 2. generationsindvandrere, deres børn 3. generationsindvandrere, etc. Stater med Ius Sanguinis princip, fik nu øje på, at man ville ende med at have ”indvandrere” hvis slægt i 4-5 generationer havde været bosat i staten, og som ikke havde nogen tilknytning til oprindelseslandet overhovedet (Ibid. 33). Man anerkendte det urimelige i at forvente at mennesker skulle rejse ”hjem” til det land deres oldeforældre havde forladt, og i flere af staterne vurderede man, at 3. generationsindvandrere skulle kunne erklære sig statsborgere. 2. generationsindvandrere, vurderede man, havde stadig så stor en tilknytning til oprindelseslandet, at der forelå rig mulighed for, at de ville rejse dertil. Efter vurderingen af at 3. generationsindvandrere var så langt fjernet fra oprindelseslandet at de hørte til i staten, kom erkendelsen af, at samme ræsonnement betød, at de burde tildeles statsborgerskabet fra fødslen, for dermed at træde ind i livet som fuldbyrdede medlemmer af det sociale og politiske samfund (Ibid. 44).

For et flertal af demokratiske stater gør det sig altså gældende, at statsborgerskab ikke tildeles ud fra principper om racerenhed, eller en bestemt national væremåde, men i stedet ud fra sandsynligheden for, at individet ser staten som sit hjem, og derfor vil have gavn af at se sig selv som medlem heraf. Dermed ikke sagt, at hele Europa, eller hele den vestlige verden lader sig styre af sådanne principper. Danmark er et nævneværdigt eksempel på, at ikke alle vestlige demokratier har adopteret Ius Soli principper. Ej heller skal det påstås at stater der *har* adopteret Ius Soli principper nødvendigvis har gjort det af medmenneskelige grunde. Staten har, ligesom individet, gavn af at de mennesker der bor indenfor dens territorie, ser sig selv som medlemmer, fordi de i givet fald er mere tilbøjelige til at være loyale overfor staten.

Statsborgerskab opnået ved naturalisation

De grunde der her er opridset for at mennesker med forskellige vilkår skal tildeles statsborgerskab ved fødslen, er de samme grunde som Carens bruger til at forsvare det synspunkt, at det er urimeligt for en stat at begrænse muligheden for statsborgerskab, for indvandrere med permanent opholdstilladelse. Det vil sige: Børn der kommer til landet i en ung alder – og hvis forældre opnår permanent opholdstilladelse – har ret til statsborgerskab, af samme grunde som børn der fødes i staten har ret til statsborgerskab, og det forhold at de også opnår statsborgerskab i en anden stat, er ikke en gyldig grund til ikke at tildele dem statsborgerskab der hvor de bor (Carens, 2013: 46). Tildelingen af statsborgerskab til disse børn bør være lige så automatisk og betingelsesløs som den er til børn der fødes i landet – de bør ikke skulle ansøge, bestå prøver, bevise deres sprogkundskaber, opføre sig på en bestemt måde, etc. Dette fordi de for det første er børn og for det andet har permanent opholdstilladelse i staten, hvorfor det må være statens ansvar at lære dem alle de ting som sådanne prøver skulle bevise at de kunne (Ibid.). Hvad angår automatik, forholder det sig sådan at børn der fødes i staten automatisk opnår statsborgerskab, hvorfor børn som ankommer til staten i en tidlig alder også bør gøre det. Alt dette gør sig gældende, fordi der ikke er nogen funktionel eller værdimæssig forskel på om man bliver født i en stat, eller ankommer til den som barn, hvorfor det ville være moralsk forkert at gøre forskel på behandlingen af disse situationer (Ibid. 47).

Der *er* imidlertid forskel på om man er barn eller voksen når man ankommer til staten, og derfor er der også forskel på hvordan man bør omgås tildeling af statsborgerskab til børn og voksne.

Voksnes moralske krav på statsborgerskab er ikke lige så stærkt som børns, fordi de ikke på samme måde er blevet forment af staten. Ikke desto mindre er der mere end én vej til medborgerskab, og det

at bo i et samfund hører også under måderne hvorpå man opnår socialt medlemskab. Når voksne indvandrere slår sig ned og skaber et hjem, bliver de involveret i et netværk af relationer, som bliver større og dybere med tiden. De får nye interesser, og deres identitet bliver forbundet med andre medlemmer af samfundet. Deres valg og deres livschancer formes, på samme måde som børns, af statens love, politikker og skikke. Jo længere de bor i staten, jo stærkere bliver deres krav på socialt medborgerskab (Carens, 2013: 49).

Herudover, er det det fundamentalt demokratiske princip, at alle bør have medbestemmelse over det samfund de regeres af, når de er blevet myndige. Fuld stemmeret og retten til at bestride højtstående offentligt embede tilhører i langt de fleste stater kun statsborgere, og derfor bør enhver voksen person, som bor i en stat på mere eller mindre permanent basis, tildeles statsborgerskab – eller i hvert fald have ret til at blive statsborger, hvis hun ønsker det (Ibid. 50).

Fordi voksne immigranter selvsagt ikke er har boet i staten som børn, og staten derfor ikke har haft ansvar for deres læring, kan stater lade sprogtests og deslige være del af afgørelsen om hvorvidt statsborgerskab skal tildeles. Voksne mennesker er ansvarlige for deres egne tilpasning i en stat, og derfor er det forventeligt at en voksen person gør sig selv arbejdsdygtig, og at vedkommende tilegner sig viden om statens værdier og normer. Det bør ikke være den afgørende faktor, da der kan være andre hensyn der vejer tungere, men det er moralsk legitimt at lade det være én af flere faktorer. Det er imidlertid *ikke* moralsk acceptabelt, at lade sindelag være en faktor (Ibid. 52). De friheder som borgerne har i en demokratisk stat – religionsfrihed, ytringsfrihed, forsamlingsfrihed, retten til privatliv, og den generelle ret og frihed man har til at leve sit liv som man vil, så længe man ikke overtræder loven – må og skal diktere rammerne for hvad en stat må kræve af dem som er under dens kontrol, hvilket i høj grad gælder mennesker som på permanent basis er bosat i staten, og som ønsker at blive statsborgere (Ibid.). En stat må ikke bruge sin magt imod mennesker, på basis af hvad de tænker og føler, selv hvis det de tænker og føler er i modstrid med demokratiske principper. Af samme grund er det ikke moralsk legitimt at frakende statsborgerskab fordi vedkommende udtrykker idéer og tanker som ikke er forenelige med statens værdier (Ibid.). Ligeledes er det ikke moralsk legitimt når nogle stater kræver bevis for ”god opførelse”. Det *kan* være legitimt at vurdere ansøgerens straffeattest, men hvis en lovovertrædelse ikke er så signifikant at den medfører udvisning, er den heller ikke signifikant nok til at medføre eksklusion fra statsborgerskab (Ibid. 55). Nogle stater kræver bevis for et vist niveau af indkomst, og heller ikke dette er moralsk tilladeligt, idet det ifølge Carens udgør diskrimination mod fattige. Hvis man har krav til en form for social assistance, bør man ikke straffes for at modtage den. Statsborgerskab bør ikke være finansielt betonet (Ibid.).

Analyse og diskussion

Opsummering af teorierne

Statsborgerskab er, med Macklins ord, en form for metarettighed, der fungerer som garant for alle vores andre rettigheder. Det er rigtigt, som Macklin fremhæver, at vi også har rettigheder i den demokratiske retsstat vi befinder os i, selvom vi ikke er statsborgere her, fordi enhver stat har pligt til at overholde vores menneskerettigheder. Det ville være væsentligt, hvis mennesker der fik frataget deres statsborgerskab, fik lov at blive i staten, men selve pointen med at fratage statsborgerskab på den måde som vi gør i Danmark og Storbritannien er, både ifølge Macklin, det danske folketing, og Storbritanniens Home Secretary, at sende uønskede mennesker ud af staten. De rettigheder der er tale om, når man hævder at man stadig har rettigheder i den stat hvor man bor, selvom man ikke er statsborger, er afhængige af at man har mulighed for at befinde sig indenfor statens territorie. Argumentet holder vand, i den udstrækning at man, så længe man befinder sig i en retsstat, altid vil have visse rettigheder. For så vidt vi imidlertid taler om at have rettigheder der hvor man har valgt at bo, er argumentet ikke holdbart. Man kan selvsagt hverken bo i, eller have rettigheder i en stat som man er nægtet adgang til. Det taler for Macklin og Arendts formuleringer om statsborgerskab som værende, i det væsentlige, metarettighed, eller *the right to have rights*.

Det som betegnelsen *the right to have rights* indebar for Arendt, var at statsborgerskabet udgjorde en slags adgangsbillet til at have menneskerettigheder. Fordi formuleringen af de universelle menneskerettigheder ikke udpegede en specifik modtager, var alle i tvivl om hvem det nøjagtigt var, der skulle stå til ansvar for dem. Arendt mente, at menneskerettighederne ikke kunne håndhæves hvis de stod alene, og at det menneske som kun var menneske, og altså ikke borger, ikke ville kunne påberåbe sig nogen rettigheder overhovedet. Det er naturligvis vigtigt at understrege, at Arendts betragtninger drejer sig om et tidspunkt hvor Europa dels befandt sig på tærsklen til raceudryddelse, og dels, i tiden efter 1. verdenskrig, blev inddelt i helt nye territorier, hvorfor et usædvanligt stort antal mennesker nærmest fra den ene dag til den anden blev statsløse. Af disse årsager kan vi naturligvis ikke lave en 1:1 sammenligning med hverken Danmark eller Storbritannien i dag, og det ville være både uretfærdigt og unuanceret at hævde, at vores politiske kurs styrer os mod samme skæbne.

Alligevel er Arendts betragtninger interessante og relevante, dels fordi vi heller ikke kan påstå at der *intet* grundlag er for sammenligning, og dels fordi de fortæller os noget om hvad det betyder for os at

være født, og høre til, i en nationalstat. Menneskets egenskab af menneske forsvinder ind i dets egenskab af borger fra det øjeblik det bliver født. Opfattelsen af mennesket som tilhørende en stat negerer idéen om at mennesket er født og forbliver frit og lige for loven, fordi nationalstaten aldrig opfatter mennesket som menneske, men i stedet som borger. Mennesket kan ikke eksistere i nationalstaten uden også at være andet end blot et menneske.

Dette er essensen af Arendts, og alle hendes efterfølgeres, tanker om betydningen af at være statsborger. Arendts egen erfaring som tysk jøde der mistede sit statsborgerskab som følge af Nürnberglovene, var at hun efterfølgende først blev anerkendt som menneske da hun blev *noget andet* end menneske, navnlig da USA anerkendte hende som flygtning, og derfor potentiel statsborger. Først da havde hun genvundet en relation til et politisk samfund, og kunne anerkendes som en menneske med relation til andre mennesker. Først da var nogen villig til at tage – bare en lille smule – ansvar for hende. Implikationen heraf er, at det at være menneske, og kun menneske, er antitesen til at være statsborger, og forskellen synes at ligge i, om man er medlem, eller om man ikke er medlem.

Det er den samme pointe som Carens fremhæver: Mennesket har en moralsk ret til at være anset som medlem af det samfund han eller hun vokser op i, og derfor har staten en moralsk pligt til at sikre det medlemskab. Medlemskabets vigtighed består i, at ens opvækst er præget af, at man både af sig selv og andre ses som et gyldigt medlem af samfundet, der har ret til medbestemmelse, og som anerkendes som moralsk person allerede fra det øjeblik man bliver født, og tager sin plads i staten.

Selvom den altoverskyggende vigtighed for Arendt i første omgang består i, at der er et samfund der er villig til at sikre én rettigheder, og til at yde én beskyttelse, er der en meget klar overensstemmelse mellem Carens og Arendts opfattelser af medlemskabet. For Arendt er det at der en nogen der er villig til at sikre én rettigheder og yde én beskyttelse, ensbetydende med, at man befinder sig indenfor lovens rammer, og dermed at ens handlinger har konsekvenser. Det at være medlem af et samfund, betyder at ens handlinger og meninger har signifikans, at nogen hører når man taler, og at man handler ind i en sammenhæng. Uden dette, uden en relation til andre mennesker der reagerer og lytter, er handlen og tale betydningstomt. Man kunne lige så godt lade være, og hvis man lige så godt kan lade være med at handle og tale, og med at have en mening, er man ikke længere medlem af de levendes verden. For Arendt, såvel som for Carens er det, essentielt, det at være anerkendt som medlem, der har betydning.

Også Macklin lægger vægt på medlemskabets betydning, når hun taler om den politiske død som statsborgerskabsfrakendelse udgør: personen er stadig fysisk i live, og selvom vedkommende er til

stede i samfundet, anerkendes han eller hun ikke længere som et autonomt, juridisk subjekt som kan indgå aftaler, som har rettigheder som skal håndhæves, som kan sagsøge og blive sagsøgt og i det hele taget deltage i det borgerlige liv. Yderligere resulterer den 2-trins udvisning som Macklin skriver om, i at staten ikke længere har juridiske forpligtelser overfor personen, hvormed denne befinder sig uden for loven. Måden Macklin eksemplificerer dette, er ved at påpege at disse personer kan slås ihjel, men ikke myrdes, fordi "mord" er et juridisk koncept, hvorimod ingen lov gælder for de mennesker som ikke længere er under beskyttelse af en stat.

Hvor Arendts lægger vægt på det politiske, og Carens på det moralske, lægger Macklin vægt på det juridiske, og er altså interesseret i at vide, om det er juridisk legitimt for en stat, at frakende statsborgerskab af andre grunde end bedrag og misrepræsentation ved opnåelsen af statsborgerskabet. Hun sammenligner statsborgerskabsfrakendelse og efterfølgende udvisning, med tidligere tiders landsforvisning, altså en straf som indebar at man skulle forlade sit land, og derfor befandt sig i en tilstand af lovløshed. Det land man hørte til, havde slået hånden af én, og når ikke andre lande påtog sig ansvar for én (hvad de historisk ikke gjorde) var der ingen lov som gjaldt for én. Man var fuldstændig uden juridiske pligter, men derfor også uden juridiske rettigheder. Med denne sammenligning fremhæver Macklin to ting: 1. Statsborgerskabsfrakendelse *er* en straf, uanset hvordan man ellers omtaler den, og 2. Statsborgerskabsfrakendelse er en politisk dødsdom. Det betyder ikke nødvendigvis at den fysiske død følger statsborgerskabsfrakendelse, men det betyder, uundgåeligt, at man er død for staten.

Foruden at hævde at statsborgerskabsfrakendelse og efterfølgende udvisning *er* en straf, vurderer Macklin yderligere, at det, som straf, må kategoriseres som *cruel and unusual punishment or treatment*. Det vil sige, at straffens udmåling er i uoverensstemmelse med forbrydelsen, at den går for vidt i forhold til sit formål, at den er arbitrær, og at den ikke tjener et socialt formål. Herudover citerer hun dommen i en amerikansk retssag, omhandlende en soldat som var blevet udvist for at desertere, hvor man, efter at have slået fast at statsborgerskabsfrakendelse for det første var en straf, og for det andet var *cruel and unusual punishment or treatment*, gjorde opmærksom på, at statsborgerskabet ikke er et moralsk anliggende. Regeringen kan ikke bruge statsborgerskabsfrakendelse som våben mod uønsket adfærd, for statsborgerskabet tilhører alene statsborgeren.

Dette budskab findes også implicit i Carens behandling af statsborgerskabet. Selvom perspektivet her er moralsk, er det ikke ensbetydende med at statsborgeren derfor har moralske forpligtelser forbundet

med opretholdelsen af statsborgerskabet. Statsborgerskabet er i det hele taget ikke noget man gør sig fortjent til, men noget man skal tildeles og have ret til at beholde, for så vidt det er forventeligt at man tilbringer sit liv i staten, i hvilket tilfælde statsborgerskabet vil forbedre ens livsforhold. Statsborgerskabet er dermed et moralsk anliggende for staten, men *ikke* for statsborgeren eller den potentielle statsborger.

Er statsborgerskabet en rettighed eller et privilegie?

Med viden om dansk og britisk praksis, rettigheders beskaffenhed, og Arendt, Macklin og Carens teorier om statsborgerskab, kan nu gøres et forsøg på at vurdere, om statsborgerskab er en rettighed eller et privilegie.

Før man indførte L38 havde man i forvejen i Danmark en lov, som bestemte at dobbelte statsborgere kunne frakendes deres danske statsborgerskab, ved overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13³¹. Ifølge denne lov skulle frakendelsen imidlertid ske ved en domstol, og forskellen er altså, at frakendelsen nu kan ske administrativt, altså ved at udlændinge- og integrationsministeren vurderer at vedkommende ”har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser”³². Uanset om det sker administrativt eller ved en domstol, er det rimeligt at konkludere, at en fratagelse af rettigheder, der sker som konsekvens af en bestemt handling – altså overtrædelse af straffelovens paragraf 12 og 13, eller en handlemåde som er til alvorlig skade for landets interesser – må udgøre en straf.

Når det alligevel ikke er så simpelt, er det fordi spørgsmålet om hvorvidt fratagelse af statsborgerskab udgør en straf, afhænger af om statsborgerskabet er en rettighed eller et privilegie. Modsat en rettighed, kan et privilegie nemlig godt bortfalde, uden at der derfor er tale om en straf. I Hohfeldiske termer ser privilegiet, eller friheden, sådan ud:

A har frihed til \varnothing hvis og kun hvis A ikke har pligt til ikke at \varnothing .

Det vil altså sige, at privilegiet, modsat kravet – eller rettigheden – ikke kræver en rettethed. Jeg har frihed, eller privilegie, til at benytte mig af fri parkering, fordi jeg ikke har pligt til ikke at benytte mig af fri parkering. Der er ingen part der har en korresponderende pligt til at sørge for at der er fri parkering til rådighed for mig. Hvis der ikke er en parkeringsplads fri, er der således ingen der har forbrudt sig mod der deres pligt overfor mig, og der er ingen der har frataget mig noget. Der er således ikke tale om en straf. Hvis vi overfører friheds, eller privilegieprincippet til statsborgerskabet vil det sige, at staten ikke er forpligtet til at sikre mig statsborgerskab.

Hvis statsborgerskabet derimod *er* en rettighed, nærmere bestemt en krav-rettighed, ser formen således ud:

³¹ <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/976>

³² <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L38/index.htm>

A har krav på ϕ hvis og kun hvis B har en pligt overfor A til at sikre ϕ .

Det vil sige, at min krav-rettinghed altid har en korresponderende pligt hos et andet parti. Hvis jeg har betalt for at en parkeringsplads i nærheden af mit hjem altid er til rådighed for mig, har den instans som forvalter parkeringen i området, og som jeg har betalt for parkeringspladsen, en korresponderende pligt til at sørge for, at min plads er til rådighed for mig. Hvis statsborgerskab er en krav-rettinghed, betyder det derfor, at staten har en korresponderende pligt til at yde mig statsborgerskab.

Når vi taler om statsborgerskabet som enten privilegie eller rettinghed på denne måde, ser det umiddelbart ud til, at vi taler om det statsborgerskab der ikke allerede er tildelt. Der er stor forskel på, om vi taler om tildeling af statsborgerskab, eller det at beholde det statsborgerskab man allerede er tildelt. Som rettinghed vil statsborgerskab se sådan ud:

A har krav på at få tildelt statsborgerskab hvis og kun hvis B har en pligt overfor A til at tildele statsborgerskab

Og

A har krav på at beholde sit statsborgerskab hvis og kun hvis B har en pligt overfor A til ikke at frakende statsborgerskabet

Mens det som privilegie vil så sådan ud:

A har frihed til at ansøge om statsborgerskab hvis og kun hvis A ikke har en pligt til ikke at ansøge om statsborgerskab

Og

A har frihed til at beholde sit statsborgerskab hvis og kun hvis A ikke har en pligt til ikke at beholde sit statsborgerskab

Det fremstår ikke meningsgivende, sat op på denne måde, at tænke statsborgerskabet som et privilegie for borgeren. Alle er naturligvis fri til at ansøge om statsborgerskab, og alle er naturligvis fri til at beholde deres statsborgerskab, for så vidt der ikke er noget der forhindrer dem i at beholde det.

Vi har imidlertid også en anden definition af et privilegie, og der en grund til at tro, at det er denne definition man blandt andet i det danske folketing taler om, når man taler om statsborgerskabet som et privilegie:

A har ret til φ hvis og kun hvis A har gjort sig fortjent til φ .

Hvis dét er tilfældet, vil det sige at *A har ret til statsborgerskab hvis og kun hvis A har gjort sig fortjent til statsborgerskab.*

Denne definition stemmer i høj grad overens med den måde vi *tildeler* statsborgerskab til mennesker der ikke er født med dansk statsborgerskab, altså med dels en indfødsretsprøve, og en række sproglige prøver som skal bestås, før statsborgerskabet kan komme på tale.

Den lader også til at stemme overens med den måde man vil *frakende* statsborgerskab, altså ved at borgeren har ret til statsborgerskabet, indtil vedkommende ikke længere har gjort sig fortjent til det, hvorefter det bortfalder.

Vi ved imidlertid at statsborgerskab ifølge international lovgivning *er* en rettighed, men der er forskel på om vi taler om statsborgerskab generelt, eller et specifikt statsborgerskab, navnlig dansk statsborgerskab. Der er visse omstændigheder under hvilke dansk statsborgerskab er en rettighed, og de er i det væsentlige styret af et *Ius Sanguinis* princip. Fødes man til mindst 1 dansk statsborger, har man ret til dansk statsborgerskab, uanset om man fødes inden for Danmarks territorie – medmindre man fødes i områder med indrejse- og opholdsforbud. Udover dette, har staten ingen pligt, ifølge hverken national eller international lov, til at tildele statsborgerskab til personer der ansøger om statsborgerskab. Det vil altså sige, at det at få tildelt dansk statsborgerskab ikke er en rettighed, men et privilegie. Det fortæller os imidlertid ikke om det statsborgerskab som allerede er tildelt, er en rettighed eller et privilegie. For at finde ud af dette, må vi vende os mod lovgivningen. Det er klart, at Danmark ifølge dansk lovgivning ikke har pligt til ikke at frakende statsborgerskab, og at danskere ikke har ret til at beholde deres statsborgerskab. International lov er mindre klar. Stater må ikke frakende statsborgerskab på arbitrær basis, men det er uklart hvordan ”arbitrær” i denne sammenhæng defineres. Macklin hævder, at den mest logiske læsning er, at statsborgerskabsfrakendelse som har til hensigt at opfylde statens ønske om at udvise personen, er imod den internationale lovgivning. Det vil altså sige at man godt kan frakende statsborgerskab, for så vidt personen ikke efterfølgende bliver udvist af statens territorie.

Det er umiddelbart svært at komme i tanke om, hvad pointen med denne form for statsborgerskabsfrakendelse ville være. Stater har, som nævnt, stadig pligt til at respektere det menneskes rettigheder, som befinder sig indenfor dens territorie, men som ikke er statsborger. Med enkelte, om end relativt væsentlige undtagelser, har en ikke-statsborger de samme rettigheder som

en statsborger, så længe begge parter befinder sig inden for staten. Ikke-statsborgeren har ikke stemme- og valgret, men har samme ret til beskyttelse mod overgreb og respekt for sine menneskerettigheder som statsborgeren, medmindre vedkommende bevæger sig uden for statens territorie.

Hvorvidt Danmark hermed overholder international lovgivning, er igen kompliceret at svare på. Ifølge L38 er det fortsat muligt for en tidligere dansk statsborger at blive indenfor Danmarks grænser, og det er også muligt at opnå opholdstilladelse. Der er, ikke desto mindre, på nuværende tidspunkt ingen eksempler på at personer er blevet frataget deres danske statsborgerskab, for derefter at få opholdstilladelse. Samtidig udtalte statsminister Mette Frederiksen om lovforslaget: ”Der er risiko for, at de kurdisk kontrollerede IS-lejre i grænseområdet bryder sammen, og at fremmedkrigere med dansk statsborgerskab søger mod Danmark. Det er mennesker, der har vendt Danmark ryggen og med vold kæmpet mod vores demokrati og frihed. De udgør en trussel mod vores alles sikkerhed. De er uønskede i Danmark. Regeringen vil derfor gøre alt, hvad der er muligt, for at forhindre dem i at komme tilbage til Danmark.”³³

Det tyder på at Danmark overholder lovens bogstav, hvis ikke nødvendigvis dens ånd. Det forekommer da også relativt simpelt at gøre, for intentionen om ikke nødvendigvis at udvise, skal kun være til stede indtil det øjeblik statsborgerskabet er frataget, og der ikke længere er tale om en dansk statsborger. Efterfølgende skal personen naturligvis behandles ligesom alle andre mennesker der befinder sig på dansk territorie, og som ikke er statsborgere. Hvis en sådan person udviser ”en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser”, er det både legitimt og fornuftigt at udvise vedkommende.

Indtil videre har vi altså ikke noget entydigt svar på, om det statsborgerskab som allerede er tildelt, udgør en rettighed. Vi har set præjudikater som indikerer at det er en umistelig rettighed, som da en amerikansk domstol konkluderede at statsborgerskabet tilhører statsborgeren, og derfor ikke kan være under statens kontrol, eller da en canadisk domstol i en sag om indsattes suspenderede stemmeret, konkluderede at en stat ikke kan regne en borgers ulovlige eller umoralske handlinger som bevis på at vedkommende har meldt sig ud af den sociale orden, hvorfor man heller ikke kan eliminere, men højst suspendere, vedkommendes rettigheder. Hvor præjudikater ikke er uden betydning, er de heller ikke altafgørende. Der er en række faktorer som gør, at vi ikke nødvendigvis kan bruge disse

³³ <https://www.regeringen.dk/nyheder/2019/regeringen-vil-fracende-fremmedkrigere-dansk-statsborgerskab/>

præjudikater som bevismateriale. Dels afhænger et præjudikats værdi af hvor specifik sagen var og hvornår den fandt sted, og dels har hver enkelt stat haft mulighed for at gøre individuelle undtagelser til *Convention on the Reduction of Statelessness*, hvorfor reglerne ikke nødvendigvis er de samme for USA som de er for Danmark.

Ikke desto mindre kan vi konkludere at både visse dele af international lov, og visse nationale domstole, indikerer at det allerede tildelte statsborgerskab er, eller bør være, en umistelig rettighed. Samtidig er statsborgerskabet, som Macklin udtrykker det, en slags metarettighed som placerer andre rettigheder i balancen, idet stemmeret, valgbarhed og retten til ikke at blive udvist, er sikret gennem statsborgerskabet. Hvis statsborgerskabet kan bortfalde, er det derfor svært at argumentere for disse rettigheder som andet end privilegier. Det lader altså til at det allerede tildelte statsborgerskab *er* en rettighed, men at den danske stat, ligesom så mange andre stater, har givet sig selv magt-rettigheder – altså den hohfeldiske ret med formen *A har en magt-rettighed hvis og kun hvis A har evnen til at ændre sine egne eller andres rettigheder* - over statsborgerskabet. En Stat som har givet sig magt-ret over borgernes rettigheder, er i stand til at ændre på, eller helt fjerne, disse rettigheder. Statsborgerskab *er* altså en rettighed, men en rettighed som staten har givet sig selv så meget magt over, at den ikke længere fungerer som en rettighed, og under alle omstændigheder ikke en umistelig rettighed.

Er det specifikke, allerede tildelte statsborgerskab vigtigt?

Når det hermed lader til, at det allerede tildelte statsborgerskab ikke i fyldestgørende grad fungerer som en rettighed, må vi vende os mod et andet spørgsmål, nemlig om det *bør* være en rettighed.

Ét af de problemer som opstår, hvis det specifikke, tildelte statsborgerskab *ikke* er en rettighed, er at det besværliggør *The Convention on the Reduction of Statelessness* bestemmelse af statsborgerskabet generelt som menneskerettighed. Det danske folketing anerkender, i det væsentligste, at statsborgerskab er en menneskeret, og derfor er L38 og L83 udformet således, at de ikke gælder for mennesker der herved ville blive statsløse. Det specifikke danske statsborgerskab, derimod, er ikke en rettighed, og ses heller ikke af folketinget som sådan. Ved tildeling af statsborgerskab er dette ikke nødvendigvis et problem, da de fleste mennesker vil være dækket ind af enten et *Ius Soli*- eller et *Ius Sanguinis* princip, og dermed automatisk vil tildeles statsborgerskab i enten det land hvor deres forældre er statsborgere, eller det land hvor de fødes. Hvad angår det statsborgerskab som allerede er tildelt – navnlig gennem *Ius Soli*- eller *Ius Sanguinis* principper - kan det vise sig, i praksis, at blive et problem. Værst går det naturligvis når stater som Storbritannien frakender statsborgerskab i tilfælde hvor det resulterer i statsløshed, men også det at frakende ét af en persons dobbelte statsborgerskaber kan blive problematisk for statsborgerskabet som rettighed. Ligesom dansk statsborgerskab ikke er en rettighed, er alle andre specifikke statsborgerskaber det heller ikke, og ligesom Danmark ikke ønsker at yde beskyttelse til terrorister, ønsker Nederlandene, Canada, Storbritannien, etc det heller ikke. Hvad sker der, i det scenarie, hvor Danmark frakender det danske statsborgerskab fra en dobbelt statsborger, hvis anden værtsstat heller ikke ønsker vedkommende som statsborger? Hvem har da ansvaret for personen? Hvad med de børn der fødes til forældre med to forskellige statsborgerskaber, i Al Hol lejren? Hvad sker der, når begge forældres stater nægter at yde barnet statsborgerskab? Disse problemer er af praktisk karakter, men de belyser et problem af mere principiel karakter, som er indeholdt i måden hvorpå *The Convention on the Reduction of Statelessness* udpeger statsborgerskab som en rettighed. Selvom *The Convention on the Reduction of Statelessness* eksisterer for at forebygge, at det verdenskrigenes massive antal statsløse kan opstå igen, og selvom vi ved at én af grundene til den voldsomme stigning i antallet af statsløse, blandt andet ifølge Arendt var, at ingen vidste nøjagtig hvem der havde ansvaret for disse mennesker, indeholder *The Convention on the Reduction of Statelessness* det samme hul i systemet som altid har eksisteret. Mens statsborgerskab udpeges som rettighed, bliver der ikke udpeget nogen ansvarshaver for rettigheden. I Hohfeldiske termer hører der altså ikke en korresponderende pligt med til kravet, hvilket betyder, at rettigheden ikke har logisk

form af en krav-ret, hvilket gør det tvivlsomt om der overhovedet kan være tale om en rettighed. Det er én af Arendts pointer, at dette var den sygdom som menneskerettighederne i det hele taget led af. De kunne ikke længere påberåbes i det øjeblik der ikke længere var en bestemt, specifik stat som havde ansvar for at håndhæve dem, og eftersom der ikke var en stat der havde ansvaret for det menneske der havde mistet sine menneskerettigheder, var der naturligvis heller ingen borgerrettigheder der kunne påberåbes. Det menneske som mistede sit medlemskab i en stat, befandt sig i en tilstand af komplet lovløshed. Mens vi ved, at Arendts udlægning stemmer overens med de faktiske, historiske forhold som gjorde det nødvendigt at oprette en *Convention on the Reduction of Statelessness* – som håndgribeliggjort ved det faktum at der eksisterer en *Convention on the Reduction of Statelessness* – er dette ikke ensbetydende med, at de samme problemer ville opstå i dag, hvis vi stod over for det samme store antal af statsløse. Det er vigtigt at påpege, at de menneskerettigheder Arendt benævner, ikke er de samme som eksisterer i dag, hverken i form eller funktion. Organisationen FN er først oprettet efter, og som reaktion på 2. verdenskrig, og FNs Verdenserklæring om Menneskerettigheder har derfor selvsagt ikke været i funktion på det tidspunkt som Arendt behandler. Den eksplicite grund til at oprette FN var netop at menneskerettighederne havde vist sig ikke at være en garanti, og formålet var at skabe fred mellem nationer, at sikre individet basale menneskerettigheder som fungerer i praksis, samt at beskytte det mod overgreb. Hvor der før var tvivl om hvem der havde ansvaret for at håndhæve det enkelte individs menneskerettigheder, hvis individet ikke tilhørte en stat, er FN og EU's menneskerettigheder i dag udformet således at alle stater har ansvar for at håndhæve dem. Eksempelvis er det ikke kun den stat man bor i, og er medlem af, som forpligter sig til ikke at torturere én, men derimod en hvilken som helst stat man befinder sig i, eller kommer i kontakt med. Det samme gør sig gældende med retten til liv, retten til retfærdig rettergang, retten til forsamling, etc.

At tale om statsborgerskab som garant for menneskerettigheder, eller for rettigheder i det hele taget, er derfor muligvis ikke længere retvisende. Der er grund til at mene, at mennesket stadig har rettigheder, selvom ingen stat er villig til at yde statsborgerskab. Dels har man stadig – med visse begrænsninger - borgerrettigheder i den stat hvor man bor, selvom man ikke er statsborger, og dels har alle stater pligt at overholde ens menneskerettigheder, så længe man befinder sig indenfor statens territorie. Så længe man befinder sig i en stat som overholder menneskerettighederne, har man rettigheder.

Undtagelsen er naturligvis retten til statsborgerskab. Forskellen er, at denne ret kun skal håndhæves én gang (ved dobbelt statsborgerskab 2 gange), hvilket betyder at kun 1 stat er ansvarlig. Er der tale om den automatiske tildeling af statsborgerskab som finder sted ved fødslen, er der relativt klare og simple regler for hvilken stat, eller hvilke stater, der har ansvaret, men hvis et menneske har mistet dette statsborgerskab, er svaret mindre åbenlyst. Hvis ikke den stat som ydede én automatisk, ubetinget statsborgerskab da man blev født, er villig til at lade én beholde det, hvem skal ansvaret så overdrages til? FNs løsning på dette problem, er at man ikke må gøres statsløs.

Spørgsmålet er, om dette er en retfærdig løsning? Er statsborgerskabet overhovedet så vigtigt som Arendt, Macklin og til dels Carens gør det til, og er det i så fald det generelle eller det specifikke statsborgerskab der er vigtigt?

Svarene på disse spørgsmål afhænger af hinanden. Hvorvidt det er en retfærdig løsning, afhænger af svaret på om statsborgerskabet er så vigtigt som teorierne hævder, og på om det er det generelle eller det specifikke statsborgerskab der er vigtigt. Abonnerer man på den idé, at statsborgerskab generelt er vigtigt, vil man kunne argumentere for at begrænsningen af statsløshed, men tilladelse til statsborgerskabsfrakendelse, er en ganske rimelig løsning.

Grunden til at FN bestemmer at man ikke må frakende statsborgerskab fra en person som derved bliver statsløs, er netop at statsborgerskabet skal fungere som garant for menneskerettigheder. Til det formål er det statsborgerskabet generelt, der er vigtigt, og *Convention on the Reduction of Statelessness* lægger derfor ikke i lige så høj grad vægt på *hvor* den enkelte skal have statsborgerskab. Dette kunne indikere at statsborgerskabet i høj grad er en vigtig rettighed, men det skal medregnes, at grunden til dette er den samme som ovenfor anført: statsborgerskabet *har* fungeret som garant for menneskerettigheder, i en periode hvor menneskerettighederne ikke på samme måde som nu blev anset for reel forpligtende lov, og forpligtelsen til ikke at gøre mennesker statsløse eksisterer endnu, på grund af en frygt for at det kan ske igen.

At det skulle være garant for menneskerettigheder, er imidlertid ikke den eneste grund Arendt giver til, at statsborgerskabet er vigtigt og bør være en rettighed. I lighed med Carens lægger hun vægt på medlemskabet i den stat man fødes i, eller vælger at bo i:

“The fundamental deprivation of human rights is manifested first and above all in the deprivation of a place in the world which makes opinions significant and actions effective. Something much more

fundamental than freedom and justice, which are rights of citizens, is at stake when belonging to the community into which one is born is no longer a matter of course and not belonging no longer a matter of choice, or when one is placed in a situation where, unless he commits a crime, his treatment by others does not depend on what he does or does not do. This extremity, and nothing else, is the situation of people deprived of human rights. They are deprived, not of the right to freedom, but of the right to action; not of the right to think whatever they please, but of the right to opinion.” (Arendt, 1968: 296)

For Arendt, som hellere ville kaldes politisk teoretiker end filosof, var det at handle, og det at have en mening - med andre ord, det at agere politisk - definerende karakteristika for det menneske som havde heldet til at være medlem af et samfund, og i sidste ende for mennesket i sig selv. Selvom ikke-statsborgere stadig har rettigheder i staten, er der, som tidligere alluderet til, visse undtagelser til dette, navnlig stemmeret og valgbarhed. Det at afgive sin stemme til et politisk valg er - uagtet forskellige faldgruber i forskellige variationer af demokrati - noget nær den ultimative måde at lade sin mening være signifikant, og det at stille op til valg, og eventuelt vælges, er noget nær den ultimative måde at gøre sine handlinger effektive. Det betyder ikke at alle borgere i en samfund *skal* stemme og stille op til valg før de kan regnes for fuldbyrdede medlemmer eller lever op til deres potentiale som mennesker. Blot det at have muligheden for det, at vokse op med den viden at man har ret til medbestemmelse over de regler man er underlagt, at ens mening gør en forskel, at man har krav på at den bliver hørt, og at vide at ingen kan tage ens mening og dens signifikans fra én, er udslagsgivende. Det er den samme pointe som Carens bringer i *The ethics of immigration*. Carens er ikke på samme måde som Arendt og Macklin overbevist om statsborgerskabets funktion som garant for andre rettigheder, i den forstand at han mener at det kunne erstattes af noget andet, men det gør ikke medlemskabet mindre vigtigt. Carens anerkender at statsborgerskabet er måden hvorpå vi i den moderne verden anerkender mennesker som officielle medlemmer af et politisk samfund. Det er ikke en nødvendig sandhed om statsborgerskab, men det er et faktum at det er betydningen af statsborgerskab i vores samtid. Medlemskabets vigtighed består, for Carens, i det forhold at vi mennesker ikke dukker frem på jorden uden nogen relation til nogen eller noget, men i stedet fødes ind i en sammenhæng, en familie og et samfund. Man er forbundet til andre mennesker, som – medmindre man er meget uheldig – har interesse i ens velbefindende, og man er forbundet til et politisk samfund, som man har ret til at tage del i, og som påtager sig det ultimative ansvar for ens liv og velfærd. Vores ret til at være en del af det samfund vi fødes ind i, eller vælger at placere os i, og

vores ret til at optage plads der, er fundamental for vores forståelse af os selv, og for samfundets forståelse af os, som moralske, juridiske personer.

Hvis medlemskabet dermed er statsborgerskabets vigtigste funktion, frem for dets egenskab af meta-rettighed, synes det samtidig at antyde, at det mere end statsborgerskab generelt, er det specifikke statsborgerskab som er vigtigt. Man fødes, som Carens påpeger, ind i en familie og et netværk af mennesker, som er definerende for ens oplevelse af sig selv som et vigtigt element i samfundet. Der er mennesker for hvem det betyder noget om man lever eller dør, og som er villige til at hjælpe en på vej gennem livet, og der er et politisk samfund som tager ansvar for ens liv og legeme. Hvis statsborgerskab kun generelt er en rettighed, hvis vi ikke nødvendigvis har ret til at beholde det statsborgerskab vi bliver tildelt fra fødslen, mister vi retten til at blive i det netværk som er udslagsgivende for vores oplevelse af os selv som medlemmer af samfundet. De fleste af os vil, fordi vi ikke ”udviser en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser” bevare *muligheden* for at forblive i vores netværk, men vores *ret* til det er ikke længere umistelig. Særligt når man, som i Danmark, indfører love som gør det muligt at fratage statsborgerskab administrativt, altså udenom en domstol, er det tvivlsomt om der overhovedet længere er tale om en rettighed. Rettigheder kan suspenderes ved en domstol, men de kan *ikke* hverken suspenderes eller fratages uden at der er tale om en straf, og derfor uden at det foregår ved en domstol. Hvis det er tilfældet, var der ikke i første omgang tale om en rettighed, men et privilegie, som udmærker sig ved kun at være til rådighed indtil det ikke længere er det, uden at det derfor betyder at man er blevet frataget noget.

At man stadig har *mulighed for* men ikke *ret til* at forblive i sit netværk, opstår af samme grund som det forhold at man, som Macklin nævner, stadig har *mulighed for* men ikke *ret til* at blive indenfor statens territorie. Det danske folketing og regeringen hævder, at statsborgerskabsfrakendelse ikke nødvendigvis foretages med henblik på at udvise folk fra staten, og at nogle af de mennesker som får frakendt deres statsborgerskab, endda har mulighed for at opnå opholdstilladelse. Ligeledes kan mennesker som staten ikke tildeler statsborgerskab i stedet få en opholdstilladelse, eller på anden vis have dokument på at de befinder sig i staten på lovlig vis. Det giver dem *muligheden for* at befinde sig indenfor statens territorie, men ikke *retten* til det. Eksempelvis kan en person som ikke er statsborger, men som opholder sig i staten på lovlig vis, udvises på grund af kriminalitet, hvorimod statsborgeren ikke kan udvises. Uanset om vi taler om retten til ikke at få frakendt sit statsborgerskab, eller retten til i første omgang at få det tildelt, må en vigtig funktion for statsborgerskabet være, at man har retten til at forblive i det samfund som man er medlem af, og at man ikke skal frygte at blive

udvist, hvis man gør noget som staten ikke anser for moralsk korrekt. Enhver må naturligvis straffes for at bryde loven, men skal for det første straffes ved en domstol, og for det andet straffes indenfor den lov som eksisterer i det samfund vedkommende er medlem af. Medlemskab i en demokratisk retsstat er ikke at sammenligne med medlemskab af politisk parti, hvor man kan blive udstødt for at mene noget forkert. Lever man i konstant frygt for at blive frataget sit statsborgerskab, eller blot med en konstant vished om at man *kan* fratages sit statsborgerskab, lever man samtidig med visheden om, at staten ikke til fulde har accepteret en som medlem, og som moralsk, juridisk subjekt, hvis hele eksistens - med alle handlinger og meninger som det måtte medføre - hører til indenfor statens rammer og regler.

Kan vi sætte vores lid til international lovgivning?

Argumentet om, at statsborgerskab ikke er nødvendigt som garant for andre rettigheder, beror på det forhold, at man stadig har rettigheder indenfor en given stat, selvom man ikke er statsborger, fordi stater har pligt til at overholde menneskerettigheder. Her findes altså det første problem med denne argumentation: at en ikke-statsborger ikke har politiske rettigheder, det værende sig stemmeret og valgbarhed, og derfor ikke har ret til medbestemmelse over de regler som hun er underlagt, og ikke i samme grad som statsborgeren har retten til en mening som har signifikans og handlinger som har effekt. Ulig statsborgeren – eller rettere, den statsborger som har den ubetingede ret til sit statsborgerskab – lever ikke-statsborgeren med muligheden for at kunne blive udvist af territoriet, hvorved alle rettigheder og forestillinger om medlemskab frafalder.

Det andet problem som opstår i forbindelse med denne argumentation, er at den i meget høj grad sætter sin lid til international lovgivning, hvor denne tillid muligvis ikke er berettiget.

Argumentet går, som nævnt, ud på at vi ikke behøver statsborgerskab som garant for rettigheder, fordi vi i stedet har international lovgivning som sikrer os vores menneskerettigheder. Det vil altså sige, at international lovgivning, i stedet for statsborgerskabet, er garant for menneskerettigheder. Det umiddelbare logiske problem med denne argumentation er, at statsborgerskabet også er en menneskerettighed. Grunden til at argumentet eksisterer er dels at vi stadig diskuterer om statsborgerskabet bør være en menneskerettighed, og dels at menneskerettigheden som skal sikre os statsborgerskab ikke altid overholdes. Altså kan vi konstatere at menneskerettighed ikke altid overholdes, og dermed at international lovgivning ikke i fyldestgørende grad er garant for menneskerettigheder.

Når menneskerettigheder ikke altid overholdes, skyldes det en række forskellige faktorer. For det første har stater ikke pligt til hverken at være medlemmer af FN, eller at underskrive FN's dekreter. Der er ingen eksplicitte sanktioner forbundet med ikke at være medlem, eller ikke at underskrive. Stater mister ikke deres ret til at være stater. Højst går de glip af eventuelle fordele ved internationalt samarbejde.

For det andet kræves det ikke af alle stater som vælger at underskrive, at de underskriver på samme grundlag og vilkår. Grunden til, at Storbritannien kan frakende individer deres statsborgerskab i tilfælde hvor det gør dem statsløse, er at de har givet sig selv en undtagelse i deres forpligtelse til

Convention on the Reduction of Statelessness, som tillader dem at gøre sådan. Det stod alle stater frit for at give sig selv en sådan undtagelse, hvis den baserede sig på allerede eksisterende national lovgivning. Storbritannien bryder altså ingen love ellers forpligtelser, ved at give sig selv lov til at gøre personer statsløse.

Herudover forholder det sig sådan, at stater ikke nødvendigvis overholder internationale love, selvom de har forpligtet sig til det. Eksempelvis er retten til liv en menneskeret, hvilket burde umuliggøre dødsstraf. Alligevel vedbliver eksempelvis USA at benytte sig af dødsstraf. Ligeledes forbyder menneskerettighederne alle stater at udøve tortur. Alligevel ved vi at flere demokratiske retsstater, herunder igen USA, udøver tortur. Også Danmark er blevet beskyldt – og har anerkendt ansvar – for bevidst at udlevere mennesker til tortur i blandt andet USA, Irak, Afghanistan og Storbritannien³⁴. Det er i øvrigt hverken første eller eneste gang Danmark er blevet beskyldt for at forbyrde sig mod menneskerettighederne. Uledsagede flygtningebørn, børn af flygtninge som ønsker familiesammenføring, krigsflygtninge, flygtninge som har været udsat for tortur, transkønnede og voldtægtsofre er nogle af de grupper som ifølge Amnesty International modtager, eller har modtaget suboptimal behandling i Danmark, og som oplever, eller har oplevet, brud på deres menneskerettigheder³⁵.

Når brud på menneskerettigheder således er et relativt udbredt fænomen, er det blandt andet fordi der ikke findes nogen egentlig instans som skal sikre at underskrivende stater overholdes deres forpligtelser. Ganske vidst findes der en international domstol, men dens opgave er at løse stridigheder mellem stater, og at dømme i sager der er bragt til den af stater. Statsløse har - som Macklin blandt andet gør opmærksom på ved at fremhæve de to tidligere britiske statsborgere som blev skudt ned af amerikanske droner, uden at USA derfor blev gjort ansvarlig for mord - ingen stat som er villig til at sikre deres rettigheder, eller kræve sanktioner for forbrydelser begået mod dem, hvorfor det heller ikke forekommer sandsynligt at en stat ville bringe en sag om forbrydelser begået mod en statsløs for den internationale domstol. Desforuden er stater kun underlagt den internationale domstols domme, for så vidt de indvilliger i at være det³⁶.

Det er ikke ensbetydende med, at stater aldrig overholder ikke-statsborgeres menneskerettigheder, eller yder dem beskyttelse inden for staten. I de fleste tilfælde vil man, eksempelvis med en permanent

³⁴ <https://amnesty.dk/nyhedsliste/arkiv-2014/regeringen-erkender-muligt-ansvar-for-tortur>

³⁵ <https://amnesty.dk/soeg?q=Danmark>

³⁶ <https://www.britannica.com/topic/International-Court-of-Justice>

opholdstilladelse, kunne leve et sikkert og værdigt liv med – begrænsede – borgerrettigheder, og sine menneskerettigheder i behold, i en stat som man ikke er statsborger i. Langt de fleste mennesker opfører sig ligeledes på en facon, som gør dem relativt sikre på at de ikke bliver udvist af staten på baggrund af kriminalitet, eller ”handlemåder som er til alvorlig skade for landets vitale interesser”. Ikke desto mindre fremstår international lovgivning som garant for menneskerettigheder som et relativt usikkert grundlag for at vurdere, at statsborgerskab ikke er nødvendigt for at sikre rettigheder.

Problemet hermed er, at uanset om vi nu vurderer at statsborgerskabet bør være en umistelig rettighed, kan vi tilsyneladende ikke regne med at international lov kan sikre det som sådan.

Er dansk og britisk praksis berettiget?

Vi ved nu noget om hvad lovgivningen siger, både nationalt og internationalt, og vi er bekendt med argumenter for og imod at statsborgerskab bør være en rettighed, både generelt og specifikt. På dette grundlag kan vi forsøge at svare på, om praksis i Danmark og Storbritannien er berettiget. Det er vigtigt at holde sig for øje, at besvarelsen vil variere afhængigt af perspektivet. Spørger man om praksis er *juridisk* berettiget, vil man således få et andet svar, end hvis man spørger om praksis er *moralsk* berettiget. Vi vil forsøge at inddrage begge perspektiver i besvarelsen, men vil primært fokusere på det moralske perspektiv. Når det er relevant at forsøge at vurdere om praksis er juridisk berettiget, er det fordi det kan tjene til at belyse hvordan, og i hvilken grad, den internationale lovgivning faktisk fungerer, hvilket på sin side kan være behjælpeligt i vurderingen af om international lovgivning som garant for menneskerettigheder er fyldestgørende.

Storbritanniens lovgivning på statsborgerskabsfrakendelses-området skiller sig ud – i hvert fald i forhold til dansk praksis – på 2 punkter:

1. Storbritannien frakender statsborgerskab i tilfælde hvor det resulterer i statsløshed, og
2. Storbritannien frakender kun statsborgerskab fra personer der har opnået det ved naturalisation
3. Storbritanniens *Home Secretary* kan frakende statsborgerskab i tilfælde hvor hun vurderer at dette vil være ”conducive to the public good”

Første led i besvarelsen må være at vurdere, om denne praksis er juridisk berettiget. Hvad angår statsborgerskabsfrakendelse i tilfælde hvor det resulterer i statsløshed, må svaret blive, at praksis er berettiget, fordi den internationale lovgivning tillader de underskrivende lande at gøre undtagelser for sig selv, hvilket Storbritannien har benyttet sig af. Storbritannien har altså ingen forpligtelser der forhindrer dem i denne praksis.

Hvad angår det forhold at Storbritannien udelukkende frakender statsborgerskab fra personer som har opnået det ved naturalisation, må et betinget svar blive, at praksis synes uberettiget fordi det blandt andet ifølge Macklin er arbitrært at tildele strengere straffe til nogle personer end til andre, på baggrund af forhold som ikke relaterer sig til deres forbrydelse. Besvarelsen er betinget af to årsager: 1. Det er uklart hvor stor vægt den internationale lovgivning lægger på, at statsborgerskabsfrakendelse ikke må ske på arbitrært grundlag, da den samtidig lægger vægt på at formålet ikke er at begrænse

den enkelte stats ret til at vedtage national lovgivning. 2. Hvorvidt der er tale om en arbitrær straf, afhænger fortsat af om der i det hele taget er tale om en straf. I og med at vi har vurderet at Storbritanniens undtagelse i den internationale lovgivning tillader dem at gøre mennesker statsløse, er der noget der tyder på at statsborgerskab, hverken generelt eller specifikt, kan regnes for en rettighed i Storbritannien, hvormed der ikke nødvendigvis er tale om en straf. Den internationale lovgivning lægger dog ikke særlig vægt på om statsborgerskabet frakendes som straf eller ej, hvorfor der stadig foreligger et argument for at konkludere at praksis er uberettiget, fordi det er arbitrært.

Hvad angår begrundelsen for frakendelse af statsborgerskab, at det er "conducive to the public good", må besvarelsen læne sig op ad den forrige, i det henseende at det er uklart hvor meget af den internationale lovgivning på området, som gælder for Storbritannien, i og med at staten har gjort undtagelser for sig selv. For så vidt den internationale lovgivning i hovedsagen gælder for Storbritannien, synes praksis at være i strid med den internationale lovgivnings *ånd*, men det er uklart om den er i strid med lovens *bogstav*. Det er meget svært at definere hvad der er "conducive to the public good", hvorfor *the Home Secretary* også har meget vide rammer for sin vurdering. Det er dog logisk at konkludere at frakendelse af statsborgerskab næppe kan være "conducive to the public good", medmindre det efterfølges af udvisning, hvilket international lov vurderer som "arbitrary, indeed abusive".

Hvorvidt praksis er moralsk berettiget, er et andet spørgsmål.

Hvad angår Storbritanniens fratagelse af statsborgerskab i tilfælde hvor det resulterer i statsborgerskab er det åbenlyse svar, at praksis er uberettiget. Abonnerer man på det argument, at statsborgerskabet ikke er nødvendigt som garant for rettigheder, vil dette udgøre en formildende omstændighed for Storbritanniens praksis, men det kan næppe være tvivl om, at statsløshed er en mere udsat position, end at være statsborger. International lovgivnings svagheder, som anført ovenfor, gør det tilmed sandsynligt at statsborgerskab – altså det specifikke statsborgerskab som ikke, udover ved tilfælde af bedrag eller misrepræsentation ved erhvervelsen, kan frakendes – udgør et mere sikkert fundament for rettigheder, end den internationale lovgivning gør. Samtidig betyder statsløshed, at man ikke ejer politiske rettigheder i nogen stat, hvorved man ikke har retten til at være medbestemmende over de regler og love som man er underlagt, når man befinder sig indenfor et politisk samfunds jurisdiktion. Samtidig betyder statsløshed, at der ikke er en stat som er villig til at yde én beskyttelse, når man befinder sig udenfor dens territorie. Skulle man befinde sig i en stat som

ikke er villig til at yde én rettigheder, i form af menneskerettigheder eller begrænsede borgerrettigheder, er man derfor uden beskyttelse. Praksis må derfor siges at være moralsk uberettiget.

Er det moralsk berettiget kun at frakende statsborgerskabet fra dem som har opnået det ved naturalisation? Der er overordnet to grunde til at svaret på dette spørgsmål er: Nej, det er ikke moralsk berettiget. For det første den samme grund som ovenfor anført til, at det formentlig ikke er juridisk berettiget: Det er arbitrært at straffe én gruppe mennesker hårdere end en anden, på et grundlag som ikke relaterer til deres forbrydelse eller skyldighed. Det samme gør sig gældende hvis der blot er tale om behandling, fremfor en straf. Det er arbitrært at behandle én gruppe statsborgere værre end en anden, uden andet grundlag end at én gruppe er født indenfor statens territorie, eller er født til britiske statsborgere, mens den anden ikke er. Dette fører til den anden grund til at praksis ikke er moralsk berettiget, nemlig at det skaber en graduering af statsborgerskab, hvor nogle er 1. rangsborgere, og andre er 2. rangsborgere. Udover at dette i sig selv synes diskriminatorisk, er det umuligt at opnå status af statsborgerskab, hvis man ikke får det tildelt ved fødslen. 1. rangsborgerskab er derfor et nedarvet privilegie, som kun kan opnås ved netop arv. Det er diskriminatorisk.

Er det moralsk berettiget at Storbritanniens *Home Secretary* kan frakende statsborgerskab i tilfælde hvor hun vurderer at dette vil være "conducive to the public good"? At "conducive to the public good" defineres af *the Home Secretary*, skaber et misforhold i magtbalancen mellem regering og borger, til fordel for regeringen. Det gør sindelagskontrol muligt, og det skaber vilkårene for at regeringen kan frakende statsborgerskab på baggrund af en hver form for opførsel eller handling, som de bedømmer som værende "ikke god". Det betyder ikke nødvendigvis at de gør det. Det er bestemt muligt for *the Home Secretary* at have en meget snæver definition for hvad der er "conducive to the public good", og dermed en meget bred definition af hvad der ikke er det. Det er sågar muligt for hende at vurdere at ingen opførsel kunne være så slem, at den kunne betyde at statsborgerskabsfrakendelse var "conducive to the public good", hvis dette betød at det skulle resultere i statsborgerskabsfrakendelse. Det er imidlertid ikke afgørende hvad *the Home Secretary* gør, men hvad hun har mulighed for at gøre. Borgerne i en stat er underlagt en uforholdsmæssig og udemokratisk magt, hvis regeringen på denne måde frit kan beslutte hvordan man må opføre sig indenfor statens territorie, før man fratages sit medlemskab, uden at dette er defineret ved lov.

Som Macklin fremhæver at en amerikansk domstol vurderer: “Citizenship is not a license that expires upon misbehavior [...] the deprivation of citizenship is not a weapon that the Government may use to express its displeasure at a citizen’s conduct, however reprehensible that conduct may be.” (Macklin, 2013: 42).

Svaret må derfor være, at praksis ikke er moralsk berettiget.

Vi kan hermed konkludere at den måde Storbritannien fratager statsborgerskab muligvis, i nogle tilfælde, er juridisk berettiget, men at den ikke er moralsk berettiget.

Danmark, for sin del, skiller sig ud fra andre stater på 2 måder, nemlig med L38 og L83:

1. L38 bevirker, at udlændinge- og integrationsministeren kan fratage statsborgerskab administrativt, det vil sige uden at berørte vedkommende stilles for en domstol, og uden at vedkommende er dømt for en kriminel handling
2. L83 bevirker, at børn født til danske statsborgere i områder med indrejse- og opholdsforbud, som bestemt af straffelovens § 114 j, ikke bliver tildelt dansk statsborgerskab ved fødslen

Ligesom med Storbritannien bliver første led at forsøge at vurdere hvorvidt praksis er juridisk berettiget, hvorefter andet led bliver at forsøge at vurdere hvorvidt det er moralsk berettiget.

Hvad angår administrativ statsborgerskabsfrakendelse, altså statsborgerskabsfrakendelse udenom en domstol, er den internationale lovgivning relativt klar: *the Convention on the Reduction of Statelessness* bestemmer, efter at have beskrevet forskellige situationer hvori stater må fratage statsborgerskab, at ”A Contracting State shall not exercise a power of deprivation permitted by paragraphs 2 or 3 of this Article except in accordance with law, which shall provide for the person concerned the right to a fair hearing by a court or other independent body”³⁷ (Macklin, 2014: 14).

Hvad angår at børn født til danske statsborgere i områder med indrejse- og opholdsforbud, som bestemt af straffelovens § 114 j, ikke bliver tildelt dansk statsborgerskab ved fødslen, er loven mindre klar. *Convention on the Reduction of Statelessness* bestemmer, at stater skal tildele statsborgerskab til børn som fødes indenfor statens territorie, eller til statsborgere af staten, hvis barnet ellers ville blive statsløst. Da L83 kun gælder for børn som ikke dermed ville blive statsløse, synes praksis at være

³⁷ https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1961-Convention-on-the-reduction-of-Statelessness_ENG.pdf

juridisk berettiget. International lov bestemmer kun, at stater skal tildele statsborgerskab til børn i situationer der stemmer overens med *Ius Soli* eller *Ius Sanguinis* principperne, *hvis barnet eller bliver statsløst*, og Danmarks benyttelse af *Ius Sanguinis* princippet er ikke grundlovsbestemt, hvorfor lovgivning der giver undtagelse til princippet, er legitimt.

Er det moralsk berettiget at fratage statsborgerskab administrativt? Det er moralsk uberettiget at idømme straf udenom en domstol. Den danske regerings argument herimod, vil naturligvis være, at der ikke er tale om en straf, og for så vidt straf defineres som ”autoriseret fratagelse eller suspendering af goder som den straffede ellers har ret til, eller tildelingen af byrder som den straffede ellers er fri for, som følge af, at den straffede er kendt skyldig i en kriminel handling”, er denne argumentation givetvis logisk gyldig. Autoriseret straf kan ikke finde sted, uden at den straffede er kendt skyldig i en kriminel handling, hvorfor der ikke kan være tale om en straf hvis den person det går ud over ikke er kendt skyldig i en kriminel handling. Dette må imidlertid betegnes som værende et cirkulært argument. Der er grund til at mene, at den person det går udover *burde* have været kendt skyldig i en kriminel handling, før den behandling han modtager kunne kaldes legitim. At fratages sit statsborgerskab fordi en minister vurderer at man har gjort sig skyldig i en handlemåde som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, er både hårdhændet behandling og moralsk bebrejdelse, og det resulterer i fratagelsen af et gode som vedkommende ellers havde ret til. Var der tale om, at en person blev sat i fængsel uden at være dømt for en kriminel handling, ville vi næppe godtage at det ikke var en straf, fordi vedkommende ikke var dømt, hvorfor det heller ikke kunne bestemmes som værende en uretfærdig straf. Om det defineres som straf eller ej, er det i alle tilfælde udtryk for en magtmæssig ubalance til fordel for ministeren, og i forlængelse heraf regeringen. Det er også her den amerikanske domstols vurdering som gøres gældende: “Citizenship is not a license that expires upon misbehavior [...] the deprivation of citizenship is not a weapon that the Government may use to express its displeasure at a citizen’s conduct, however reprehensible that conduct may be.” (Macklin, 2014: 42).

Hvad angår at børn født til danske statsborgere i områder med indrejse- og opholdsforbud, som bestemt af straffelovens § 114 j, ikke bliver tildelt dansk statsborgerskab ved fødslen, er svaret en smule mere kompliceret. Ifølge Carens, er en stat moralsk forpligtet til at tildele statsborgerskab til personer, som kan forventes at blive i staten, og specifikt til børn som forventes at formes af deres ophold i staten. Ingen af disse grunde gør sig gældende for børn født i områder med indrejse- og opholdsforbud. Danmark forventer ikke at disse børn kommer til at vokse op, og bosætte sig i den

danske stat, fordi de ikke forventer at tillade deres forældre at bosætte sig i staten, hvorfor børnenes tilknytning til Danmark vil være formindsket. Der er imidlertid grund til at mene, at også dette er et cirkulært argument, og hvis man konkluderer at det i det hele taget er moralsk uforsvarligt at frakende statsborgerskab af andre grunde en bedrag eller misrepræsentation ved erhvervelsen, er man nødsaget til også at konkludere at denne praksis er moralsk uforsvarlig, idet børnene foruden frakendelsen af deres forældres statsborgerskab, kunne forventes at vokse op i den danske stat.

Det som i første omgang forekommer moralsk uforsvarligt ved denne lov, er at det fremstår som afstraffelse af børn på baggrund af deres forældres handlinger. Folketingets argument herimod, er at der ikke er tale om en straf, fordi dansk statsborgerskab ikke er en rettighed, og at der ikke er tale om en fratagelse af et gode, fordi der er tale om ufødte børn, som derfor ikke allerede har haft godet. Heroverfor kan indvendes, at det til stadighed fremstår moralsk uforsvarligt at afskrive sig ansvaret for børn som man ellers ville have ansvar for, og at dette i særdeleshed gør sig gældende, når der er tale om børn der befinder sig i fangeleje.

Vi kan altså hermed konkludere, at både britisk og dansk praksis i hovedsagen fremstår moralsk uberettiget. Vi har imidlertid endnu ikke endegyldigt konkluderet noget om det større spørgsmål, nemlig: Er statsborgerskabsfrakendelse moralsk berettiget?

Besvarelse af problemformuleringen/konklusion

Vi har tidligere konkluderet at frakendelse af statsborgerskab, om det resulterer i statsløshed eller ej, er imod den internationale lovgivnings *ånd*, men ikke nødvendigvis dens bogstav. Vi har imidlertid endnu ikke definitivt konkluderet, om stater *bør* have mulighed for at frakende statsborgerskab. En sådan vurdering må, for at give mening, bero på en antagelse om, at den øgede tendens til fratagelse af statsborgerskab, ikke er opstået i ond tro. Terrorisme er et reelt, alvorligt problem, og mennesker som foretager terrorhandlinger, støtter terrororganisationer, etc. Gør sig skyldige i frygtelige, endsige utilgivelige handlinger. Det er både rimeligt og betimeligt at ville bekæmpe noget sådant, men det er ikke legitimt for en demokratisk retsstat at ville bekæmpe terrorisme *for enhver pris* – i hvert fald så længe den givne demokratiske retsstat har til hensigt at forblive en demokratisk retsstat. Arendt hævder, at skæbnen for de statsløse er at stå udenfor loven. Det betyder dels at der ikke findes nogen lov der er ansvarlig for dem, og dels at der ikke findes nogen lov overfor hvilken de er ansvarlige. De er ophørt med at være juridiske personer. Så galt går det ikke altid. At blive frakendt sit statsborgerskab er ikke ensbetydende med at man bliver statsløs, så længe man enten kan registrere sig som statsborger i en anden stat, eller allerede har et andet statsborgerskab. En stat som Danmark, som ærer sit ansvar for ikke at gøre personer statsløse, overlader derfor heller ikke personer til lovløshed. Alligevel er der en grad af sandhed i Arendts påstand, også for mennesker som frakendes deres statsborgerskab, men ikke bliver statsløse. Nok er de ikke sat uden for loven i det hele taget, men de *er* sat udenfor den specifikke lov som de hidtil har været ansvarlige overfor, og som har været ansvarlig for dem. Statens ansvar overfor sine borgere, er også ansvaret for at sanktionere dem når de bryder loven, og der findes i forvejen måder hvorpå vi kan gøre dette, som ikke indebærer at vi frasiger os ansvaret for dem. Vi har tidligere konkluderet at statsborgerskab, både generelt og specifikt er nødvendigt for at sikre rettigheder, og for at sikre mennesket medlemskab i den sammenhæng det lever og bor i, og der er derfor grund til at mene at både det ene og det andet bør være en rettighed. Argumentet for at man stadig har rettigheder i en stat, selvom man ikke er statsborger, gælder – som Macklin fremhæver – kun for så vidt man stadig befinder sig inden for den stat, og der er meget ringe grund til at tro, at hverken Storbritannien eller Danmark har i sinde at lade mennesker blive i staten, når først de er frakendt deres statsborgerskab. Begge staters reelle praksis viser det modsatte, og den danske statsminister har sågar udtalt, at formålet for L38, er at sørge for at disse mennesker ikke kan befinde sig på dansk territorie. I det hele taget er der meget ringe argumenter for at ville frakende statsborgerskab, men lade personen blive i staten. Det er svært at få øje på hvad man som stat ville opnå hermed.

Uanset om man er enig eller uenig med Arendts bestemmelse af statsborgerskabet som udgørende *Retten til at have rettigheder*, er det et faktum at statsborgerskabet, og statsborgerskabet alene, sikrer rettigheder som valgbarhed, stemmeret, og retten til ikke at blive udvist, hvormed det udgør en slags metarettighed som placerer andre rettigheder i balancen. Hvis statsborgerskabet ikke er en rettighed, og nærmere bestemt en umistelig rettighed, er det ikke meningsgivende at argumentere for de rettigheder som sikres gennem det, som andet end privilegier.

Statsborgerskabets funktion er altså at sikre rettigheder og medlemskab, og bør derfor heller ikke være noget man kontinuerligt skal gøre sig fortjent til, ligesom man ikke kontinuerligt skal gøre sig fortjent til sine andre rettigheder. Vi mister ikke vores ytringsfrihed fordi en given regering ikke bryder sig om vores udtalelser, eller vores ret til fredelig demonstration, fordi en given regering ikke er enig i vores sag. En stat kan ikke på legitim vis nøjes med at tage ansvar for mennesker hvis handlinger falder i dens smag. Var dette tilfældet kunne vi vende tilbage til tidligere tiders landsforvisning, og der ville være ringe grund til at have en straffelov overhovedet. Voldtægtsforbrydere, mordere og voldsdømte er til stor fare for andre borgere, og burde vel dermed udvises, hvis praksis var at udvise mennesker der var til fare for staten og dens borgere. Ligeledes kunne man under sådanne forhold argumentere for at mindre overtrædelser, som at overstige fartgrænsen, er til skade for andre, og burde udløse udvisning. Når dette ikke er praksis, er det fordi vi anerkender at statsborgere er juridiske subjekter, og at menneskets plads i det sociale og politiske samfund ikke er et moralsk anliggende, og at fratagelse af adgangen hertil ikke er en våben som en regering kan benytte over for opførelse den ikke bryder sig om.

Vores rettigheder er, med andre ord, ikke moralske anliggender, og når de først er tildelt, er vores rettigheder vores egne. De tilhører os, og ikke staten, og er derfor ikke under statens kontrol. Statsborgerskab, navnlig det specifikke, allerede tildelte statsborgerskab, bør som rettighed således anses for umisteligt, uanset om det er tildelt ved fødslen eller opnået ved naturalisation, eller om man har 1 eller 2 statsborgerskaber. Statsborgeren bør have immunitet overfor staten, således at staten ingen magt-ret har til at ændre på statsborgerens ret til statsborgerskabet, og således at statsborgeren bliver den eneste der har magten til at ændre på statsborgerskabet.

Staten bør stadig have mulighed for at trække det statsborgerskab tilbage, som er erhvervet ved bedrag eller misrepræsentation, men dette bør foregå ved annullering, og ikke frakendelse. Der bør ikke foreligge præjudikater som åbner døren for at fratagelse kan gøres muligt.

Strafferammen for terror kan hæves, og der kan på andre måder gøres tiltag som, indenfor loven, gør det muligt at sørge for at mennesker som enten udøver terror, eller bidrager til udøvelsen af terror forhindres i dette, men statsborgerskabet bør ikke i form eller funktion være anderledes end andre umistelige rettigheder. Det bør tilhøre statsborgeren, og kun statsborgeren.

Svaret på problemformuleringen bliver derfor:

Statsborgerskabet er ikke meningsgivende som privilegie, hverken forstået som noget man er fri til så længe det er til rådighed, eller et gode man skal gøre sig fortjent til. Statsborgerskab er en rettighed, som stater har givet sig selv magt-ret over, mens det bør være en umistelig rettighed, som statsborgeren har immunitets-ret over.

Det tilbageværende problem er, at international lovgivning på området statsborgerskab og menneskerettigheder i øvrigt, har vist sig at være ineffektivt, hvorfor vi ikke kan sætte vores lid til at rettigheden til det specifikke, allerede tildelte statsborgerskab, kan sikres herigennem.

Litteratur

Bøger

- Hannah Arendt. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 1968, Kindle edition
- Joseph H. Carens. *The Ethics of Immigration*. New York. Oxford University Press, 2013, Kindle Edition
- Rainbolt, George W. (2006) *The Concept of Rights*. Atlanta: Springer

Kapitler i antologier

- Macklin, Audrey. (2015). Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien. In A, Macklin & R. Bauböck (Ed.). *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?* (pp. 1-6): European University Institute.

Peer reviewed journal artikler

- Lenard, Patti Tamara. (2016). Democracies and the Power to Revoke Citizenship. *Ethics and International Affairs*, 30(1), 73-91
- Macklin, Audrey. (2014). Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien. *Queen's law journal*, 40(1)

Hjemmesider

- <https://plato.stanford.edu/entries/punishment/>
- https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5
- https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1961-Convention-on-the-reduction-of-Statelessness_ENG.pdf
- <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/138/index.htm>

- <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L83/>
- <https://danskelove.dk/straffeloven/114j>
- https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/138/20191_138_som_fremsat.htm
- <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L38/BEH1-9/forhandling.htm>
- <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L83/BEH1-38/forhandling.htm>
- https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lovforslag/183/20191_183_som_fremsat.pdf
- <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06820/>
- https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1961-Convention-on-the-reduction-of-Statelessness_ENG.pdf
- <https://plato.stanford.edu/entries/rights/>
- <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/976>
- <https://www.regeringen.dk/nyheder/2019/regeringen-vil-frakende-fremmedkrigere-dansk-statsborgerskab/>
- <https://amnesty.dk/soeg?q=Danmark>
- <https://amnesty.dk/nyhedsliste/arkiv-2014/regeringen-erkender-muligt-ansvar-for-tortur>
- <https://www.britannica.com/topic/International-Court-of-Justice>

