



Justis- og beredskapsdepartementet

Sendt pr. e-post: postmottak@jd.dep.no

Deres ref.: 16/442-HKR

Dato: 8. februar 2017

Vår ref.: 235180

Høring - Endringer i statsborgerloven mv. - tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 20.12.2016 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sondrer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for strafferett og straffeprosess og lovutvalget for asyl- og utlendingsrett. Lovutvalget for strafferett og straffeprosess består av Halvard Helle (leder), Thomas Horn, René Ibsen, Knut Rognlien, Nicolai V. Skjerdal, Lortenz Stavrum, Frode Sulland og Inger Marie Sunde. Lovutvalget for asyl- og utlendingsrett består av Bente Mostad Tjugum (leder), Jan M. Birkeland, Sigrid Broch; Runa Nordahl Hæreid, Zulifqar Munir og Christel Reksten

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Sakens bakgrunn

Advokatforeningen avga i brev av 29. juni 2015 en høringsuttalelse til barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet vedrørende NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap. Advokatforeningens hovedsynspunkt den gangen at de foreslåtte endringene reiste flere prinsipielt viktige spørsmål. Foreningen pekte blant annet på at det syntes svært usikkert om endringsforslagene ville kunne ha den ønskede effekt. I den nærmere drøftelse redegjorde foreningen for de avgjørende hensyn i den forbindelse (vilkårlighet, livsvarighet, manglende prevensjonseffekt, risiko for statsløshet og internasjonal solidaritet), og konkluderte med at man på dette grunnlag ikke fant å kunne støtte forslagene. Dersom forslagene likevel ble fremmet, ble det anmodet om at behovet for særskilt kompetanse for å behandle slike saker, måtte bli ivarettatt. Høringsuttalelsen følger som vedlegg.

Nærværende høring gjelder forslag til endringer i statsborgerloven mv. – tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Forslaget innebærer en utvidet adgang til slikt tap av statsborgerskap ved straffbare forhold, samt nytt forslag om tilsvarende tap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Den tidligere høringsuttalelsen som nevnt fra foreningen av 29. juni 2015 behandler en vesentlig del av de samme forhold som er berørt i den delen av forslaget som gjelder tap av statsborgerskap som følge av straffbare handlinger, og foreningen finner ikke grunn til å gjenta denne, men viser til vår tidligere høringsuttalelse, og vil nedenfor gjøre tilføyelser som det nye forslaget foranlediger.

Sammenfatningsvis nevnes at vår konklusjon fra forrige høringsrunde fastholdes, og at det nye forslaget ikke medfører noen endringer i denne. Heller ikke den delen av departementets forslag som ikke var berørt i NOU 2015: 4 (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser), støttes av foreningen.

3. Kommentarer

3.1. Felles om forslag til ny statsborgerlov § 26 a og 26 b, begge første ledd:

- De foreslåtte bestemmelsene i § 26 a og b, begge første ledd, forutsetter at vedkommende har to statsborgerskap, hvorav det ene er norsk. Dette vil typisk gjelde for personer som fra fødsel har ervervet norsk statsborgerskap fordi mor og far er norsk, jf. statsborgerloven § 4, eller fordi vedkommende har fått norsk statsborgerskap etter søknad, jf. statsborgerloven § 7. På grunn av vilkåret i statsborgerloven § 7 første ledd, bokstav h, om at man som hovedregel må løses fra sitt tidligere statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 10, for å kunne få innvilget norsk statsborgerskap etter søknad, vil det etter hvert bli et minkende antall som innehar to statsborgerskap, og som kan rammes av bestemmelsene i § 26 a og b, begge første ledd.
- Advokatforeningen finner grunn til å påpeke dette, all den tid vi registrerer at «ønsket» om å reagere administrativt i form av et rettighetstap ved å miste statsborgerskapet – eller også ved den stadig økende bruken av tilbakekall av statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 26 annet ledd, harmonerer lite med «innstramningen» som ble gjort ved innføringen prinsippet om ett statsborgerskap ved statsborgerloven av 2005, og innløsningsbestemmelsen i § 10. Fradømmelse av statsborgerskap som administrativt virkemiddel er ikke aktuelt overfor

nordmenn, som tidligere har blitt krevd å frasi seg sitt tidligere statsborgerskap.

- Advokatforeningen finner også grunn til å påpeke at bestemmelsen om fradømmelse av statsborgerskap, slik den er foreslått i § 26 a og b, begges første ledd, kan være i strid med ikke-diskrimineringsprinsippet i EMK art 14, og grunnloven § 98. At en person A omfattes av inngangsvilkårene i § 26 første ledd, bokstav a, fordi han har ervervet norsk statsborgerskap ved fødsel, gjør at det kan fremstå usaklig å fradømme ham statsborgerskapet, når person B, som ellers stiller likt med A og f.eks. har samme familiemessige tilknytning (og krav på respekt for familielivet, jf. EMK art 8), ikke vil være omfattet av bestemmelsen i § 26 første ledd bokstav a og b (fordi han eller hun har måttet frasi seg sitt tidligere statsborgerskap ved søknad om å få innvilget det norske). Advokatforeningen mener at det neppe gir saklig grunn til å forskjellsbehandle A og B, ut i fra nasjonalitet, når årsaken til at B ikke lenger har to nasjonaliteter, er at norske myndigheter har krevd at B kun kan ha én nasjonalitet.
- Dette synspunktet har også forankring i FNs rasediskrimineringskonvensjon, og uttalelser som er gitt av Rasediskrimineringskomiteen. Om dette hitsettes fra NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap side 44 og 45:

*«FNs rasediskrimineringskonvensjon forbyr diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Konvensjonen gjelder imidlertid ikke forskjellsbehandling mellom statsborgere og ikke-statsborgere (utlendinger). Det er fastsatt at konvensjonen ikke skal virke inn på konvensjonsstatenes rettsregler om statsborgerskap og naturalisering, så lenge slike nasjonale regler ikke diskriminerer bestemte nasjonaliteter. Rasediskrimineringskomiteen har i en generell anbefaling imidlertid uttalt at forskjellsbehandling på bakgrunn av statsborgerskap kan være rasediskriminerende:
«Under the Convention, differential treatment based on citizenship or immigration status will constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged in the light of the objectives and purposes of the Convention, are not applied pursuant to a legitimate aim, and are not proportional to the achievement of this aim ... »*

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

«Recognize that deprivation of citizenship on the basis of race, colour, descent, or national or ethnic origin is a breach of States Parties' obligations to ensure non-discriminatory enjoyment of the right to nationality» Generelt kan man si at for erverv og tap av statsborgerskap er de internasjonale konvensjonene til hinder for at regler om dette utformes på en slik måte at det leder til formell eller faktisk forskjellsbehandling av personer basert på rase, hudfarge, avstamning, religion, etnisitet, kjønn, alder, seksuell orientering etc.»

- Advokatforeningen viser også til Den Europeiske konvensjonen om statsborgerskap art. 4 bokstav c: «ingen skal vilkårlig bli fratatt sitt statsborgerskap». Regelen vil i praksis få vilkårlige utslag, avhengig av hvilken annen nasjonal bakgrunn den enkelte har i tillegg til den norske.

3.2 Forslag om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser:

- Den foreslåtte bestemmelsen forutsetter at en nordmann med minst to statsborgerskap kan fradømmes det norske statsborgerskapet, uten å være straffedømt, og uten at vilkår for tilbakekall er oppfylt.
- Advokatforeningen mener lovforslaget i realiteten undergraver det utvisningsvern som ligger i det å inneha et statsborgerskap. Det å inneha et statsborgerskap betyr at man er vernet mot utvisning fra riket, jf. utlendingsloven § 69, første ledd. Lovforslaget innebærer derimot at en norsk borger i realiteten blir «utvist» - på samme måte som om han skulle ha vært en utlending.
- Advokatforeningen mener at lovforslaget gjør at nordmenn sidestilles med utlendinger. Etter utlendingsloven kan en utlending utvises, jf. bestemmelsene i § 66 flg. Flere av utvisningsgrunnlagene bygger på hensynet til grunnleggende nasjonale interesser:
 - § 66 første ledd, bokstav e: «overtrådt straffeloven kapittel 18» (terrorhandlinger)
 - § 66 annet ledd, bokstav b: «trussel mot grunnleggende nasjonale interesser»
 - § 67 første ledd, bokstav d: «overtrådt straffeloven kapittel 18»
 - § 68 første ledd, bokstav c: «overtrådt straffeloven kapittel 18»
- Hensett til det regelverk som gjelder for utvisning av utlendinger etter utlendingsloven, må det kunne legges til grunn at norske borgere må anses for å ha et sterkere vern mot «utvisning», i form av at de ikke kan fratras sitt statsborgerskap på noe mindre definert og begrunnet grunnlag enn utlendinger. Advokatforeningen kan således ikke støtte en «generell hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.»
- Departementet viser i sitt høringsnotat til at Europarådskonvensjonen om statsborgerskap «gir adgang» til fratakelse av statsborgerskap ovenfor personer som ikke er funnet skyldige i overtredelse av straffeloven. Like fullt forutsetter det en fremtidig risikovurdering, basert på at noe konkret har skjedd; «en type aktivitet eller handling».
- Etter Advokatforeningens syn er man derved tilbake til at det allerede må foreligge en konkret overtredelse; forræderi, terrorhandling osv., for å kunne konkludere med at det foreligger en fremtidig risiko for å skade grunnleggende nasjonale interesser. Og dermed kan man ikke være noe mindre konkret og stille noen mindre krav til bevis enn det som gjelder for utlendinger, jf. utlendingsloven §§ 66-68. Snarere tvert imot.
- Etersom det dreier seg om fratakelse av statsborgerskap, og ikke «bare utvisning av utlending», tilsier statsborgerskapets grunnleggende vern mot utvisning, at det bør opereres med en regel om at det må foreligge en straffedom i bunnen, for å frata noen et statsborgerskap med grunnlag i grunnleggende nasjonale interesser.

Advokatforeningen kan på denne bakgrunn ikke støtte forslaget.

Dersom forslaget om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser likevel blir fremmet og det skal gis regler om dette, vil Advokatforeningen likevel bemerke:

Under enhver omstendighet er vilkårene for fratakelse av statsborgerskap uklare. Med henvisning til uttalelser i den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen og fra UNCHR, vises det i

høringsnotatet til at det må dreie seg om landsforræderi, spionasje eller terrorisme, men at regelen ikke «er begrenset til de handlingene som nevnes eksplisitt». Dette åpner for usikkerhet og muligheter for utilsiktede utvidelser av anvendelsesområdet for bestemmelsen. Blant annet er det uklart i hvilken grad handlinger som ellers kan kalles «terrorisme» omfattes. Det bør understrekes at regelen ikke omfatter «vanlige, straffbare forhold, uansett hvor alvorlige de måtte være», jfr. den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen. Begrensningen i anvendelsen av regelen ligger i kravet om at handlingene må utgjøre en «trussel mot grunnleggende nasjonale interesser», noe som i de relevante internasjonale instrumentene er gitt et meget snevert anvendelsesområde. Det må fremgå klart fra lovgivers side at også den norske loven skal gis et tilsvarende snevert anvendelsesområde.

I merknadene til de nye bestemmelsene uttales at det i forholdsmessighetsvurderingen må «ses hen til» Grunnlovens § 2 og EMK artikkel 8. For ordens skyld bør det presiseres at forholdsmessighetsvurderingen må skje innenfor rammen av Grunnloven og inkorporerte menneskerettighetskonvensjoner, herunder Grunnlovens § 102 og EMK artikkel 8.

3.3 Saksbehandlingsregler

- Flere av de saksbehandlingsregler som foreslås er sammenfallende med de regler som gjelder for behandling av sikkerhetssaker, jfr. utlendingslovens kapittel 14: Særskilte regler for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.
- Advokatforeningen har tidligere uttalt seg om dette regelverket; frister, sikkerhetsklarert advokat mv., i forbindelse med Prop.141 L om endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetssaker), og viser til denne uttalelsen.
- Advokatforeningen kan ikke støtte forslaget om at retten skal kunne fradømme statsborgerskap, som et rettighetstap, uten at det først er foreslått nedlagt påstand om det fra aktors side. Forsvarer er nødt for å forberede en slik sak, som en sivil sak, slik at retten vil få et grunnlag for å vurdere forholdsmessigheten, herunder hensynet til eventuelle barn.

Særskilt om rettshjelp

Når det gjelder rettshjelp, foreslår departementet stykkpris på 3 + 1 (3 timer i forbindelse med varsel og 1 time ved klage) når saken går i forvaltningen, jf forslag om endring i stykkprisforskriften § 5 annet ledd. Advokatforeningen mener dette er altfor lite. Det er ikke mulig å gjøre noe forsvarlig arbeid på et slikt timeantall. En som er norsk borger har en så vidt sterk tilknytning til riket, slik at det vil være mye faktum som skal belyses og mye dokumentasjon som skal fremlegges i forbindelse med et varsel om tap av statsborgerskap. Advokatforeningen vil påpeke at det i en slik sak ikke er noen forutgående saksutredning fra forvaltningens side. Det er altså ikke noe «intervju» som i en asylsak, eller annen saksutredning som forvaltningen har stått for. Alt overlates dermed til enkeltpersonen og dennes advokat, for å belyse om et vedtak vil fremstå som uforholdsmessig.

Forslaget illustrerer et mer generelt problem vedrørende tilgangen på rettshjelp: I tillegg til at den offentlige salærsats er så lav at det kan være vanskelig å få erfarne advokater til å påta seg slike oppdrag, setter staten ved stykkprisen alt for sterke begrensninger på hvilket arbeid som skal kunne betales for å imøtegå vedtaket. Etter Advokatforeningens syn er det svært problematisk at adgangen til å forfølge svært alvorlige inngrep ved klage blir illusorisk for mange, når det ikke gis tilstrekkelig

rettshjelpdekning. Klageadgangen gir derved bare et skinn av rettssikkerhet – og ikke en reell mulighet – for borgerne til å ivareta sine rettigheter.

4. Oppsummering

Det fremgår av ovennevnte at Advokatforeningen hverken kan støtte forslaget om tap av statsborgerskap ved straffbare handlinger eller tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Dersom forslagene likevel blir fremmet, må de forhold som er påpekt avslutningsvis under punkt 2 ovenfor om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, ivaretas.



Jens Johan Hjort
leder

Vennlig hilsen



Merete Smith
generalsekretær

Saksbehandler: Trude Molvik
tm@advokatforeningen.no