



Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
16/442

Vår referanse:
201605075-8 008

Sted, Dato
Oslo, 10.02.2017

**HØRINGSSVAR FRA POLITIDIREKTORATET - ENDRINGER I
STATSBORGERLOVEN - TAP AV STATSBORGERSKAP VED STRAFFBARE
FORHOLD ELLER AV HENSYN TIL GRUNNLEGGENDE NASJONALE
INTERESSER**

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 20. desember 2016 med vedlagt høringsnotat om forslag til endringer i statsborgerloven mv. Frist for å sende inn hørings svar er 7. februar 2017, men er etter avtale utsatt til 10. februar.

Med de senere års utvikling med terror, radikalisering og ekstremisme mener departementet det er viktig å se på mulighetene for å kalle tilbake det norske statsborgerskapet som et tiltak mot denne utviklingen. Høringsnotatet gjelder forslag om innføring av regler for tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, som delvis følger opp *NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap* og høringen av denne. Departementets forslag skiller seg vesentlig fra anbefalingene i *NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap*.

Departementet foreslår at det innføres en hjemmel i statsborgerloven for tap av statsborgerskap ved overtredelse av en bestemmelse i straffelovens kapittel 16, 17 eller 18 med strafferamme på seks år eller mer. Tap av statsborgerskap for overtredelse av straffeloven blir å regne som et rettighetstap som kan ilegges av domstolene som en del av straffeutmålingen. Departementet foreslår videre at det innføres en hjemmel i statsborgerloven for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser og at tap av statsborgerskap i slike tilfeller kan ilegges administrativt.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikter, Kripes og Politiets utlendingsenhet (PU). Vi har mottatt høringsinnspill fra Oslo politidistrikt, Sør-Vest politidistrikt, Møre og Romsdal politidistrikt, Kripes og Politiets utlendingsenhet (PU). Innspillene er delvis innarbeidet i Politidirektoratets hørings svar. Vi viser ellers til vedlagte hørings svar. Nedenfor følger våre merknader til de aktuelle punktene i høringsnotatet. Vi viser også til Politidirektoratets hørings svar til *NOU 2015:4* datert 18. juni 2015.

Generelle merknader

Europarådets konvensjon om statsborgerskap fra 1997 åpner for tilbakekall av statsborgerskap ved frivillig tjeneste i utenlandsk militær styrke, og ved adferd som er sterkt til skade for

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Giro:
www.politi.no

statens vitale interesser. Det er i dag ingen regler i statsborgerloven eller annen norsk lovgivning som regulerer tap av statsborgerskap i slike tilfeller.

Politidirektoratet støtter de foreslåtte lovendringene. Vi mener det er hensiktsmessig å ta i bruk det handlingsrommet norske myndigheter har til å benytte tap av statsborgerskap som straff og forebyggende virkemiddel innenfor de grenser som følger av Grunnloven og våre folkerettslige forpliktelser. Etter vårt syn bygger de foreslåtte bestemmelsene på viktige hensyn og hensiktsmessige formål. Vi viser også til at Kripos, Oslo politidistrikt, Sør-Vest politidistrikt og PU stiller seg positive til endringene.

Kripos bemerker at i hvor stor grad reglene vil ha en forebyggende effekt, er usikkert. Etter Kripos' oppfatning er adferden som omfattes av hjemlene (særlig alvorlig og samfunnsskadelig adferd) av en karakter som tilsier at det kan være usikkert hvorvidt muligheten for tap av statsborgerskap vil ha noen reell betydning for vurderingen av om man skal avstå fra de straffbare handlingene eller en adferd som vil kvalifisere til bruk av den administrative hjemmelen.

Kripos bemerker samtidig at hjemlene - i tillegg til å ivareta behovet for gjengjeldelse mot rystende og illojale handlinger mot landet og gi en signaleffekt i samfunnet - vil gi norske myndigheter et verktøy for å hindre at personer som begår slike handlinger beholder sine statsborgerrettigheter. Videre vil man hindre bevegelsesfrihet ved bruk av norsk pass til skade for våre interesser utenfor landets grenser. Kripos har sett eksempler på at et norsk pass kan ha reell betydning for muligheten til å bevege seg mellom ulike land, herunder til og fra konfliktområder, til forskjell fra om vedkommende skulle benyttet sitt opprinnelige nasjonale pass. Enkelte skifter også navn i Norge, og kan på den reise under en ny identitet, dersom de har norsk pass.

Til punkt 2.4 Departementets vurdering av om tap av statsborgerskap er straff

I NOU 2015:4 ble det lagt til grunn at tap av statsborgerskap ved straffbare forhold må anses som straff. I høringsrunden var enkelte høringsinstanser uenige i utredningens konklusjon om at tap av statsborgerskap må regnes som straff og at tap av statsborgerskap må ilegges av domstolene. Politidirektoratet bemerket i hørings svar av 18. juni 2015 at en alternativ modell for administrativ ileggelse med fordel kunne vært grundigere drøftet, i lys av erfaringene fra Storbritannia.

Departementets vurdering er at tap av statsborgerskap på grunn av utførte straffbare handlinger (herunder tjenestegjøring i fremmed militær styrke) må anses som straff i henhold til Grunnloven § 96. Tap på dette grunnlaget må dermed ilegges av domstolene. Departementet har videre vurdert om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser vil utgjøre straff etter EMK eller Grunnloven, men kommet til at dette ikke er tilfelle. Tiltaket skal ikke være en reaksjon på handlinger som er begått, men å ivareta nasjonens grunnleggende interesser. Politidirektoratet slutter seg til departementets vurderinger og konklusjoner.

Til punkt 3.4.3 Politiregisterloven og politiregisterforskriften

Det fremgår av høringsnotatet at politiet i medhold av politiregisterloven 30 jf. politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 9 kan utlevere taushetsbelagte opplysninger til utlendingsmyndighetene for deres bruk i saker etter statsborgerloven.

Endringene i § 26a innebærer at spørsmålet om tap av statsborgerskap blir en del av straffepåstanden. Dette aspektet derfor må tas inn allerede under etterforskningen. I den forbindelse vil politiet kunne ha behov for å innhente informasjon fra utlendingsmyndighetene.

Etter Politidirektoratets vurdering vil i så fall politiregisterloven § 26 hjemle politiets unntak fra taushetsplikt om straffesaken overfor utlendingsmyndighetene.

Til punkt 4.2.2 Tap ved straffbare forhold

I NOU 2015: 4 ble det anbefalt at kun brudd på bestemmelser med 21 års strafferamme skulle kunne føre til tap av statsborgerskap. Departementet foreslår i høringsnotatet at flere straffebedt skal omfattes av hjemmelen, herunder tjenestegjøring i fremmed militær styrke. Forslag til ny § 26a i statsborgerloven innebærer at norsk statsborgerskap kan tapes ved overtredelse av en bestemmelse i straffeloven kapittel 16, 17 eller 18 med strafferamme på seks år eller mer.

Departementet mener det bør stilles krav til strafferamme for de bestemmelser som er overtrådt. Videre vurderer departementet det slik at en strafferamme på seks år tilsier at det dreier seg om alvorlige handlinger og dermed er i tråd med ordlyden i Europarådskonvensjonen. Politidirektoratet slutter seg til departementets vurdering. Vi viser i den forbindelse til høringsinnspill fra Kripos.

Etter ordlyden i ny § 26a kan statsborgerskapet tapes når vedkommende "har overtrådt" visse straffebestemmelser. Ut fra høringsnotatet synes det forutsatt at vedkommende også blir domfelt for slik overtredelse. Det forhold av en eller flere av bestemmelsene objektivt sett er overtrådt vil derfor ikke være tilstrekkelig. Vi mener dette bør fremkomme klart av lovens ordlyd.

Ved tap av statsborgerskap for straffbare forhold skal rettighetstapet utgjøre en del av straffutmålingen, og er pr. definisjon knyttet til straffbare forhold som allerede er begått. I likhet med tap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, vil imidlertid domstolens rettsanvendelse i praksis også kunne inneholde *en fremtidsrettet risikovurdering*; hvorvidt de begåtte handlinger underbygger at domfelte også representerer en fremtidig skaderisiko for norske interesser. Kripos bemerker at det ikke er inntatt noen betraktninger i høringsnotatet rundt dette, og anbefaler at det tas inn i en fremtidig lovproposisjon. Politidirektoratet slutter seg til dette.

Kripos bemerker videre at det kan være et spørsmål om når de straffbare handlinger må være begått for at hjemmelen kommer til anvendelse. Et praktisk scenario er at personer begår straffbare handlinger etter at de har fått opphold i Norge, men forut for ervervlsen av statsborgerskapet, og der disse blir kjent for utlendingsforvaltningen eller politiet først på et senere tidspunkt. For overtredelser omhandlet i straffeloven kapittel 16 kan det gå lang tid før mistanken blir kjent og/eller etterforskning iverksatt. Slik Kripos forstår høringsnotatet, er det lagt til grunn at tap av statsborgerskap ved en straffbar handling forutsetter at denne har skjedd etter ervervlsen av statsborgerskapet. Motsatt kan man kanskje også vanskeligere underbygge at personen har skadet norske interesser. Imidlertid skulle vedkommende i disse tilfellene normalt aldri blitt innvilget statsborgerskap. Det er derfor helt sentralt at spørsmålet om tilbakekall blir fulgt opp i forvaltningssporet i disse tilfellene. Det vises i den forbindelse til vedlagte hørings svar fra Kripos til NOU 2015:4 datert 4. juni 2015.

Til punkt 4.2.3 Tap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser

Departementet foreslår å innføre en generell hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Tap av statsborgerskap i denne sammenheng er ikke ment som en reaksjon på handlinger som har blitt begått, men ilegges etter en fremtidsrettet vurdering av om en person er en trussel mot Norge. Det fremgår av mandatet som lå til grunn for NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap at et viktig formål med en tapshjemmel å forebygge terror og radikaliserings. En tapshjemmel i tilfeller hvor grunnleggende nasjonale

interesser er truet, kan sikre at personer med planer om og potensiale til å begå terror kan fratras statsborgerskapet og nektes adgang til riket. Departementet ber i høringsnotatet særskilt om en tilbakemelding på hvorvidt det bør innføres en hjemmel for tap av norsk statsborgerskap uten at personen har overtrådt bestemte straffebud.

Forslag til endringer av statsborgerloven § 27 innebærer at departementet skal fatte vedtak i saker om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Vedtaket kan ikke påklages, men kan kreves overprøvd av domstolen uten kostnader.

Politidirektoratet støtter forslaget til ny § 26b i statsborgerloven. Vi mener det er hensiktsmessig at det ikke oppstilles krav om overtredelse av konkrete straffebud og ilagt straff når vedkommende har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser. Vi viser i den forbindelse til følgende uttalelse fra Kripos:

"Slik vi ser det vil denne delen av lovforslaget ivareta sentrale hensyn som ikke i samme grad vil kunne vernes av tapshjemmelen ved straffbare handlinger. Bl.a. vil ikke norske myndigheter være avhengig av at personer som det ikke lengre er ønskelig at innehar norsk statsborgerskap begår gitte straffbare handlinger, etterforskes og dømmes til rettighetstap før et statsborgerskap kan tilbakekalles - forutsatt at personen har en adferd som oppfyller vilkårene i den foreslåtte administrative tapshjemmelen. Det er etter vår oppfatning også et moment i denne sammenheng at det kan ta svært lang tid før en mistanke knyttet til krigsforbrytelser mv. blir kjent for politiet, og etterforskning av disse sakene er også svært tidkrevende; bl.a. fordi mulighetene til å gjennomføre nødvendige tradisjonelle etterforskningskritt i aktuelle områder kan være begrenset.

Videre kan det tenkes at til tross for en henleggelse eller frifinnende dom, som ellers kunne endt med idømmelse av tap av statsborgerskap, vil vilkårene i den administrative tapshjemmelen være oppfylt. Dette vil fortrinnsvis kunne være tilfellet der straffesaken, sammenholdt med øvrige opplysninger og/eller etterfølgende adferd, gir bredere grunnlag for risikovurderingen. Også i disse tilfellene synes det som om den administrative tapshjemmelen vil kunne ivareta hensyn som ligger til grunn for lovforslaget. Det må etter vår oppfatning imidlertid utvises varsomhet med å bygge på et faktum domstolen eventuelt ikke har funnet bevist."

Departementet foreslår videre at beviskravet skal være "kvalifisert sannsynlighetsovervekt". Begrunnelsen for det skjerpede beviskravet er tiltakets inngripende karakter. Kripos støtter et skjerpet beviskrav, men påpeker samtidig at det er uklart hvilket beviskrav som skal gjelde:

"Slik vi forstår høringsnotatet skal det være "overveiende sannsynlighet" for at handlingen eller aktiviteten også er sterkt til skade for vitale interesser. Beviskravet er etter Kripos' oppfatning uklart. I mange tilfeller skal dette forstås om sannsynlighetsovervekt, men noen steder, som for eksempel i barnevernloven, brukes det som et uttrykk for at det kreves noe mer enn "vanlig" sannsynlighetsovervekt. Formuleringene som er valgt under pkt. 4.2.3 og 7 etterlater slik vi ser det også noe usikkerhet med hensyn til om departementet mener at kravet ("overveiende sannsynlighet") skal være ulikt fra "kvalifisert sannsynlighetsovervekt", eller om det skjerpede beviskravet først kommer til anvendelse når det skal gjøres en samlet vurdering av om en handling sterkt til skade for vitale interesser er utført. I høringsnotatets pkt. 4.2.3 uttales at hjemmelen skal omfatte "personer som med overveiende grad av sannsynlighet har utført handlinger sterkt til skade for Norges vitale interesser". Samlet sett fremstår det for oss som noe uklart hvilket beviskrav departementet mener at skal anvendes."

Politidirektoratet mener det bør tydeliggjøres i lovproposisjonen hvilket beviskrav som skal gjelde, eventuelt også i lovteksten.

Kripos stiller i sitt hørings svar spørsmål om det kan legges vekt på fremferd *forut for erverv av norsk statsborgerskap*. Dette kan være opplysninger som ført blir kjent i ettertid eller opplysninger som isolert sett ikke ble tillagt avgjørende betydning ved innvilgelse av søknad om statsborgerskap. Etter Kripos' oppfatning er det gode grunner for at man i selve risikovurderingen kan legge vekt på adferd forut for innvilgelse av norsk statsborgerskap. Politidirektoratet er av samme oppfatning og mener dette bør presiseres i lovproposisjonen.

Forslag til ny § 26b er en kan-bestemmelse, som innebærer at det er opp til forvaltningens skjønn å avgjøre hvorvidt adgangen til å tilbakekalle det norske statsborgerskapet bør benyttes i det enkelte tilfelle. Vi antar at det vil være behov for nærmere regulering i forskrift og/eller instruks.

Ved vurderingen av om en person utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser må det i henhold til høringsnotatet foretas en fremtidsrettet risikovurdering. Hvor stor grad av sannsynlighet som kreves vil måtte bero på hvor alvorlig den aktuelle faren som truer er. Politidirektoratet mener dette er en vurdering som forvaltningen er særlig egnet til å foreta.

Rettsikkerhetshensyn, herunder hensynet til kontradiksjon, anses ivaretatt gjennom saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og statsborgerloven.

Politidirektoratet støtter på denne bakgrunn forslaget om administrativ illeggelse av tap av statsborgerskap etter ny § 26b i statsborgerloven. Vi mener at den foreslåtte ordningen vil sikre en god balanse mellom hensynene til effektivitet, rettsikkerhet og legitimitet samt behovet for politisk styring.

Politidirektoratet er kjent med at det etter at forslaget ble sendt ut på høring er fremsatt et representantforslag på Stortinget (Dokument 8:33 S (2016–2017)) der Regjeringen bes fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom. I forslaget er det vist til uttalelser og redegjørelse for andre lands praksis i NOU 2015:4. Det er nå avklart at det er flertall for forslaget på Stortinget og det er gjennomført høringsmøte i Kommunal- og forvaltningskomitéen. Vi antar at eventuelle endringer i forvaltningens vedtakskompetanse i tilbakekallssaker vil kunne få betydning for spørsmålet om beslutningsmyndighet i saker etter ny § 26b i statsborgerloven.

Til punkt 4.2.4 Statsløshet, barn og forholdsmessighet

Tap av statsborgerskap er et inngripende tiltak. I forslag til nye §§ 26a og 26b i statsborgerloven foreslår departementet å lovfeste begrensninger i adgangen til å frata statsborgerskapet, i tråd med våre folkerettslige forpliktelser.

Statsløshet

En forutsetning for å kunne frata det norske statsborgerskapet etter §§26a og 26b er at vedkommende har et annet statsborgerskap i tillegg til det norske. Det fremgår av høringsnotatet at det ikke er tilstrekkelig at personen på enkelt vis kan få tilbake sitt opprinnelige statsborgerskap etter tap av sitt norske statsborgerskap.

Spørsmål om statsborgerskap anses for å falle innenfor hver stats nasjonale jurisdiksjon. Dette framkommer blant annet av Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 3 og FNs konvensjon om statsborgerskap av 1930 artikkel 1 og 2. Her følger det at hver stat,

ved egen lovgivning, bestemmer hvem som er dens statsborgere. Statens rett til å avgjøre hvem som er dens statsborgere innebærer også en rett til å avgjøre hvem som *ikke* er dens statsborgere.

I NOU 2015:4 er begrensningene i statenes adgang til å frata statsborgerskap nærmere beskrevet. Det fremgår her at én begrensning er forbudet mot vilkårlig tap av statsborgerskap. Etter Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 4, skal hver statsparts regler bygge på et prinsipp om at ingen skal fratras sitt statsborgerskap vilkårlig. Dette innebærer blant annet at en avgjørelse om tap skal være forutsigbar, forholdsmessig og foreskrevet ved lov. I konvensjonens artikkel 7 gis det ytterligere begrensninger. Artikkelen gir en uttømmende liste over hvilke tilfeller som kan begrunne tilbakekall av statsborgerskap på en statsparts initiativ. Tre av de tilfellene der det kan gis bestemmelser om tap, er tilfeller der statsborgerskapet er ervervet på uriktig grunnlag, der statsborgeren frivillig gjør tjeneste i fremmed militær styrke og der en statsborger utøver fremferd som er sterkt til skade for statens vitale interesser. Der statsborgerskapet er ervervet på uriktig grunnlag, for eksempel ved at det er gitt uriktige opplysninger, står statene fritt til å tilbakekalle statsborgerskapet, selv om vedkommende blir statsløs. I øvrige tilfeller er adgangen til å tilbakekalle betinget av at den det gjelder ikke blir statsløs, jf. konvensjonen artikkel 7 nr. 3.

Politidirektoratet vil bemerke at det prinsipielt sett er uheldig at det er en snevrere adgang til å frata norsk statsborgerskap på grunnlag av utført tjeneste i fremmed militær styrke eller utøvd fremferd sterkt til skade for statens vitale interesser enn ved ervervelse av statsborgerskap på uriktig grunnlag. Vi viser til at det i førstnevnte tilfeller vil foreligge enda tyngre samfunnshensyn som tilsier tap av statsborgerskap. Også ut fra hensynet til den alminnelige rettsoppfatning kan det stilles spørsmål ved en slik forskjell i adgangen til å frata statsborgerskap.

Vilkåret i §§ 26a og 26b om at vedkommende må ha et annet statsborgerskap ved siden av det norske vil gjøre det mulig å omgå de foreslåtte reglene. Vi viser til følgende uttalelse fra Kripos:

"Etterforskning og iretteføring som kan gi grunnlag for tap av statsborgerskap vil normalt ta lang tid. Enkelte personer som settes under etterforskning og iretteføring for straffbare forhold som kan lede til tap av statsborgerskap (eller en tilsvarende administrativ prosess) antas å ville få et insitament til å avslutte sitt doble statsborgerskap. Kripos er ikke ukjent med at mistenkte personer med dobbelt statsborgerskap, herunder norsk, etter omstendighetene kan se seg tjent med å frasi seg sitt andre statsborgerskap. Vi antar at dette vil kunne bli en fremgangsmåte i et forsøk på å hindre anvendelse av tapshjemmelen. I så tilfelle vil muligvis et mottiltak kunne være å varsle myndighetene i det andre landet den aktuelle personen også har statsborgerskap".

Barn

Det foreslås lovfestet at norsk statsborgerskap ikke kan tapes på grunnlag av handlinger begått før vedkommende fylte 18 år gammel. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Politidirektoratet støtter forslaget.

Forholdsmessighet

Statsborgerskapet kan ikke tapes dersom det vil være uforholdsmessig overfor statsborgeren selv eller de nærmeste familiemedlemmene, jf. forslag til §§ 26a og 26b.

Det fremgår av lovforarbeidene til utlendingsloven (Ot.prp.nr.75 (2006-2007) s. 293) at "Det vil imidlertid vanskelig fremstå som uforholdsmessig å fatte vedtak om utvisning når det skal foretas en avveining opp mot grunnleggende nasjonale interesser". PU bemerker at uttalelsen vil ha relevans ved administrativt tap av statsborgerskap etter ny § 26b og at sammenhengen

i regelverket tilsier at momentet vurderes i tilknytning til gjennomgangen av forholdsmessigheten redegjort for i punkt 4.2.4 i høringsnotatet. Politidirektoratet slutter seg til dette.

Til punkt 4.3 Endringer som gjelder saksbehandling

Konsekvensen av at det norske statsborgerskapet går tapt er at vedkommende blir å anse som utlending. Utlendingslovens regler kommer derfor til anvendelse. Det følger av høringsnotatet at handlingene som ligger til grunn for tap av statsborgerskap i utgangspunktet vil gi grunnlag for utvisning etter utlendingsloven §§ 66 (utvisning på grunnlag av ilagt straff) eller 126 (utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser). Politidirektoratet bemerker at EU/EØS-borgere vil kunne utvises i medhold av utl. § 122, som omfatter både utvisning på grunnlag av straffbare handlinger og utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Vi viser i den forbindelse til departementets uttalelser i Prop. 141 L (2012–2013) *Endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetssaker)* punkt 8.1.

Det følger av høringsnotatet at avgjørelsen i tapssaken og utvisningssaken bør gjøres samtidig i de tilfellene departementet er vedtaksorgan. Sakene omfattes av den særskilte prosedyren i utlendingsloven kapittel 14, som nå foreslås tatt inn i statsborgerloven. Politidirektoratet mener det er hensiktsmessig å behandle sakene samlet. For de tilfeller tap av statsborgerskap ilagt av domstolen må spørsmålet om utvisning måtte avgjøres av utlendingsforvaltningen etter at rettskraftig dom foreligger.

Politidirektoratet har ellers ingen merknader til nye prosessregler samt endringer i rettshjelploven og rettsgebyrloven.

Til punkt 5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at tilbakekallsbestemmelsene vil få begrenset anvendelse, men at sakene vil være ressurskrevende å forberede. Politidirektoratet slutter seg til dette. Når det gjelder kostnader knyttet til uttransport viser vi til vedlagte høringsinnspill fra PU.

Med hilsen

Kristin Kvigne
avdelingsdirektør

Maren Vaagan
fung. seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg: 5



Politidirektoratet
politidirektoratet@politiet.no

NCIS Norway

Deres referanse:
201605075

Vår referanse:
201602751

Sted, dato
Oslo, 03.02.2017

HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL ENDRING I STATSBOBGERLOVEN MV. – TAP AV STATSBOBGBERSKAP VED STRAFFBARE FORHOLD ELLER AV HENSYN TIL GRUNNLEGGENDE NASJONALE INTERESSER

Det vises til h3ring fra Justis- og beredskapsdepartementet av 20. desember 2016 med forslag om endringer i statsborgerloven mv. (tap av norsk statsborgerkap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser), samt tilh3rende brev fra Politidirektoratet av 21. d.s. Kripos er bedt om 3 inngi eventuelle merknader innen 26. januar 2017. Fristen er senere forlenget til 3. februar.

Innledende merknader

Departementet foresl3r 3 3 innf3re en hjemmel i statsborgerloven for tap av statsborgerkap ved overtredelse av bestemmelser i straffeloven kap. 16, 17 og 18 med en strafferamme p3 6 3r eller mer. Tapet skal v3re et rettighetstap som kan ilegges av domstolene som en del av straffeutm3lingen. Videre er det foresl3tt 3 innf3re en hjemmel for administrativ illeggelse av tap av statsborgerkap, n3r dette anses n3dvendig av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Forslaget omfatter ogs3 3 innf3ring av s3rskilte bestemmelser for saksbehandlingen.

Lovforslaget tar utgangspunkt i NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerkap, men skiller seg vesentlig fra anbefalingene i denne. For tap av statsborgerkap ved straffbare forhold ble det i utredningen anbefalt at bare overtredelse av bestemmelser i straffeloven kap. 16, 17 og 18, med en strafferamme p3 21 3r eller mer, skulle omfattes. Departementets forslag (strafferamme p3 6 3r eller mer) inneb3rer i s3 m3te en ikke ubetydelig utvidelse av anvendelsesomr3det. Videre ble det i utredningen konkludert med at tap av statsborgerkap er 3 anse som straff i henhold til Grunnloven og EMK, og at dette derfor kun kan id3mmes av domstolene. Departementets konklusjon er imidlertid at tap av statsborgerkap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke er 3 anse som straff, og at det derfor kan ilegges administrativt.

Innledningsvis vil vi nevne at forslaget om tap av statsborgerkap ved straffbare forhold omfatter bestemmelser hvor Kripos har et nasjonalt etterforskningsansvar (straffeloven kapittel

Kripos/Retts- og p3talenheten

Post: Pb. 8163 Dep., 0034 Oslo
Bes3k: Brynsall3en 6, 0667 Oslo
www.politi.no/kripos

Telefon: (+47) 23 20 80 00
Telefaks: (+47) 23 20 88 80
E-post: kripos@politiet.no

Org. nr: 974 760 827

16 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser), samt bestemmelser som Kripos kan bli tillagt etterforskningsansvar for (åpen etterforskning av terrorhandlinger, jf. straffeloven kapittel 17 §§ 131-135). Vi vil også nevne at den foreslåtte hjemmelen for å illegge tap av statsborgerskap administrativt vil kunne ha en side til denne typen handlinger.

Kripos er positiv til innføring av nye regler for tap av statsborgerskap. Etter vårt syn bygger de foreslåtte bestemmelsene på viktige hensyn og hensiktsmessige formål, og foreslås anvendt i situasjoner der reglene vil kunne ha den tilsiktede virkning.

Nedenfor følger våre kommentarer til forslagene, tematisk inndelt slik: bakgrunn for og formål med de nye bestemmelsene, tap av statsborgerskap ved lovovertrædelser, og tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Bakgrunn og formål

Kripos mener, som nevnt innledningsvis, at lovforslaget bygger på viktige hensyn, og at de foreslåtte hjemlene langt på vei synes egnet til å ivareta disse. Vi slutter oss til høringsnotatets beskrivelser og vurderinger rundt dette. Vi vil likevel påpeke at i hvor stor grad reglene vil ha en forebyggende effekt, er usikkert. Etter vår oppfatning er adferden som omfattes av hjemlene (særlig alvorlig og samfunnsskadelig adferd) av en karakter som tilsier at det kan være usikkert hvorvidt muligheten for tap av statsborgerskap vil ha noen reell betydning for vurderingen av om man skal avstå fra de straffbare handlingene eller en adferd som vil kvalifisere til bruk av den administrative hjemmelen. For noen vil nok imidlertid en slik konsekvens kunne oppleves som svært inngripende for både seg selv og/eller familien.

I tillegg til at hjemlene skal ivareta behovet for gjengjeldelse mot rystende og illojale handlinger mot landet, og gi en signaleffekt i samfunnet, vil de gi norske myndigheter et verktøy for å hindre at personer som begår slike handlinger beholder sine statsborgerrettigheter. Videre vil man hindre bevegelsesfrihet ved bruk av norsk pass til skade for våre interesser, utenfor landets grenser. Kripos har sett eksempler på at et norsk pass kan ha reell betydning for muligheten til å bevege seg mellom ulike land, herunder til og fra konfliktområder, til forskjell fra om vedkommende skulle benyttet sitt opprinnelige nasjonale pass. Enkelte skifter også navn i Norge, og kan på den reise under en ny identitet, dersom de har norsk pass.

Idømmelse av tap av statsborgerskap ved lovovertrædelser

De straffbare handlingene

Etter Kripos' oppfatning er det gode grunner for at lovforslaget omfatter bestemmelser i straffeloven kapittel 16. Disse bestemmelsene omhandler alvorlige forbrytelser, forankret i internasjonale konvensjoner. Det er et sentralt hensyn at statene straffeforfølger og søker å motvirke denne typen særlig samfunnsskadelige forbrytelser. Videre vil en norsk statsborger som begår slike overtrædelser, etter Kripos' syn, samtidig sterkt kunne skade norske vitale interesser, slik vi forstår høringsnotatets tolkning av dette vilkåret i Europarådskonvensjonen art. 7 nr. 1. Dette er forøvrig lovbrudd som normalt vil utelukke innvilgelse av statsborgerskap dersom overtrædelserne er kjent i forkant.

Lovbrudd i straffeloven kapittel 16 kan også sies å ha en side mot ekstremisme og radikaliserings, som lovforslaget dels er ment som et tiltak mot. Krigsforbrytelser forutsetter i de fleste tilfeller at personene det gjelder reiser til områder med væpnet konflikt og slutter seg til ulike grupperinger, i dag typisk til Syria, Irak og Libya. Slik konfliktene i disse landene har utviklet seg er det åpenbar fare for at personer som slutter seg til væpnede grupperinger her

vil kunne begå eller medvirke til krigsforbrytelser. Bevismessig kan det etter omstendighetene være langt enklere å klarlegge hvorvidt såkalte fremmekrigere har deltatt i en terrorgruppe, enn å føre bevis for hvilke handlinger de faktisk har utført i konfliktområdet.

Avslutningsvis, hva gjelder de straffbare handlingene, vil vi vise til vårt hørings svar til NOU 2015:4 av 4. juni 2015 (vedlagt). Vi tok da opp om flere av bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 burde vært omfattet av den foreslåtte hjemmelen for å oppnå formålet med lovendringen.

Krav til strafferamme

Kripos er enig i at anvendelsesområdet for en hjemmel for idømmelse av tap av statsborgerskap for straffbare forhold bør utvides sammenlignet med forslaget i utredningen, slik at kravet til strafferamme innenfor straffeloven kap. 16, 17 og 18 senkes. Krav om 21 års strafferamme ville utelukket tap av statsborgerskap ved en rekke alvorlige handlinger, som etter Kripos' syn kvalifiserer til å kunne være sterkt til skade for nasjonens vitale interesser. Særlig tydelig synes dette å være hva gjelder bestemmelser i straffeloven kapittel 17 og 18. Når det gjelder straffeloven kapittel 16 kan det nevnes at for eksempel forbund eller tilskyndelse om å begå folkemord eller krigsforbrytelser ville falt utenfor anvendelsesområdet med en høyere strafferamme. Videre er det en del krigsforbrytelser som ikke anses som grove overtredelser, og som derfor ikke ville blitt rammet. Samlet sett er det derfor Kripos' oppfatning at departementets foreslåtte avgrensning fremstår som mer egnet til å oppnå formålet med innføringen av en slik ny hjemmel.

Den nye hjemmelen er som beskrevet i høringsnotatet en skjønnsbestemmelse. Hvorvidt tap av statsborgerskap faktisk skal idømmes blir gjenstand for domstolens konkrete vurdering. I denne sammenheng kan et senket krav til strafferamme sies å ha sitt motstykke i departementets anvisning på en streng forholdsmessighetsvurdering, der en rekke hensyn rundt tilknytning til Norge skal vektes opp mot handlingens alvor. Ved overtredelser av bestemmelser i nedre sjikt vil grunnlaget for tap av statsborgerskap forutsetningsvis svekkes der tilknytningen til Norge er sterk. Departementets forslag sikrer dermed en fornuftig terskel for anvendelsesområdet, samtidig som domstolen vil kunne sikre forholdsmessige avgjørelser i de enkelte sakene.

Øvrige kommentarer – anvendelse og forholdsmessighet

Kravet til forholdsmessighet er inntatt i selve lovforslaget. I høringsnotatet nevner departementet en rekke momenter som skal tillegges vekt. Terskelen for tap av statsborgerskap skal i utgangspunktet være høy, og vi antar at forholdsmessighetsvurderingen i enkeltsaker kan bli sammensatt og utfordrende. Samtidig er sammenlignbare og krevende forholdsmessighetsvurderinger ikke ukjent for påtalemyndigheten og domstolene. Angivelse av rammen for vurderingen i høringsnotatet, samt hjemmelen, gir forutsigbarhet for de hensyn som skal vektes, og det vil være mulig å legge opp til hensiktsmessig bevisførsel og kontradiksjon rundt de relevante tema.

Ved tap av statsborgerskap for straffbare forhold skal rettighetstapet utgjøre en del av straffutmålingen, og er pr. definisjon knyttet til straffbare forhold som allerede er begått. I likhet med ved administrativt tap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, vil imidlertid domstolens rettsanvendelse i praksis også kunne inneholde en fremtidsrettet risikovurdering; hvorvidt de begåtte handlinger underbygger at domfelte også representerer en fremtidig skaderisiko for norske interesser. Vi kan ikke se at det er inntatt noen betraktninger i høringsnotatet rundt dette, og anbefaler at det tas inn i en fremtidig

lovproposisjon. For øvrig bemerkes at et tap av statsborgerskap på grunnlag av begåtte straffbare handlinger også til dels bygger på sikkerhetshensyn, ved at personen som fratras statsborgerskapet kan utvises og nektes adgang til riket.

Slik Kripos forstår høringsnotatet skal tapshjemmelen kunne anvendes på handlinger begått i utlandet, og på grunnlag av utenlandsk dom. De overtredelser som skal omfattes av hjemmelen anses klart egnet til å skade både våre hjemlige og internasjonale interesser, uansett hvor de begås. Flere av overtredelsene vil dessuten etter sin art nødvendigvis måtte bli begått utenfor Norge. For å oppnå formålet med innføringen er det derfor etter Kripos' syn naturlig og nødvendig at hjemmelen kan anvendes på handlinger underlagt norsk jurisdiksjon, jf. straffeloven § 5.

Hva gjelder hjemmelens virkeområde kan det være et spørsmål om når de straffbare handlinger må være begått for at hjemmelen kommer til anvendelse. Handlingene må for det første være begått etter at lovendringen er trådt i kraft og kunngjort. Videre er det et praktisk scenario at personer begår straffbare handlinger etter at de har fått opphold i Norge, men forut for ervervelsen av statsborgerskapet, og der disse blir kjent for utlendingsforvaltningen eller politiet først på et senere tidspunkt. For overtredelser omhandlet i straffeloven kapittel 16 kan det gå lang tid før mistanken blir kjent og/eller etterforskning iverksatt. Slik Kripos forstår høringsnotatet, er det lagt til grunn at tap av statsborgerskap ved en straffbar handling forutsetter at denne har skjedd etter ervervelsen av statsborgerskapet. Motsatt kan man kanskje også vanskeligere underbygge at personen har skadet norske interesser. Imidlertid skulle vedkommende i disse tilfellene normalt aldri blitt innvilget statsborgerskap. Det er derfor helt sentralt at spørsmålet om tilbakekall blir fulgt opp i forvaltningssporet i disse tilfellene.

I lovforslaget settes det som vilkår for anvendelse av hjemmelen at personen har dobbelt statsborgerskap, ettersom Norge er traktatrettslig forpliktet til ikke å gjøre noen statsløse. Skjæringstidspunktet for dette er tidspunktet personen taper sitt norske statsborgerskap på. Etterforskning og iretteføring som kan gi grunnlag for tap av statsborgerskap vil normalt ta lang tid. Enkelte personer som settes under etterforskning og iretteføring for straffbare forhold som kan lede til tap av statsborgerskap (eller en tilsvarende administrativ prosess) antas å ville få et insitamant til å avslutte sitt doble statsborgerskap. Kripos er ikke ukjent med at mistenkte personer med dobbelt statsborgerskap, herunder norsk, etter omstendighetene kan se seg tjent med å frasi seg sitt andre statsborgerskap. Vi antar at dette vil kunne bli en fremgangsmåte i et forsøk på å hindre anvendelse av tapshjemmelen. I så tilfelle vil muligvis et mottiltak kunne være å varsle myndighetene i det andre landet den aktuelle personen også har statsborgerskap.

Administrativ ileggelse av tap av statsborgerskap

Behovet for en tapshjemmel uten krav om lovovertrødelse

Departementet ber i høringsnotatet særskilt om en tilbakemelding på hvorvidt det bør innføres en hjemmel for tap av norsk statsborgerskap uten at personen har overtrådt bestemte straffebud – administrativ ileggelse av tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Kripos er positiv til at det innføres en slik administrativ tapshjemmel av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Slik vi ser det vil denne delen av lovforslaget ivareta sentrale hensyn som ikke i samme grad vil kunne vernes av tapshjemmelen ved straffbare handlinger. Bl.a. vil ikke norske myndigheter være avhengig av at personer som det ikke

lengre er ønskelig at innehar norsk statsborgerskap begår gitte straffbare handlinger, etterforskes og dømmes til rettighetstap før et statsborgerskap kan tilbakekalles – forutsatt at personen har en adferd som oppfyller vilkårene i den foreslåtte administrative tapshjemmelen. Det er etter vår oppfatning også et moment i denne sammenheng at det kan ta svært lang tid før en mistanke knyttet til krigsforbrytelser mv. blir kjent for politiet, og etterforskning av disse sakene er også svært tidkrevende; bl.a. fordi mulighetene til å gjennomføre nødvendige tradisjonelle etterforskningskritt i aktuelle områder kan være begrenset.

Videre kan det tenkes at til tross for en henleggelse eller frifinnende dom, som ellers kunne endt med idømmelse av tap av statsborgerskap, vil vilkårene i den administrative tapshjemmelen være oppfylt. Dette vil fortrinnsvis kunne være tilfellet der straffesaken, sammenholdt med øvrige opplysninger og/eller etterfølgende adferd, gir bredere grunnlag for risikovurderingen. Også i disse tilfellene synes det som om den administrative tapshjemmelen vil kunne ivareta hensyn som ligger til grunn for lovforslaget. Det må etter vår oppfatning imidlertid utvises varsomhet med å bygge på et faktum domstolen eventuelt ikke har funnet bevist.

Vilkår og anvendelse av hjemmelen

Den foreslåtte hjemmelen er utformet som en skjønnsbestemmelse der tap av norsk statsborgerskap ilegges av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Personen må ha utvist en fremferd som er sterkt til skade for Norges vitale interesser. Vilkåret er hentet fra Europarådskonvensjonen om statsborgerskap art. 7, første ledd, bokstav d). Samtidig må vedkommende utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, og tap av statsborgerskapet må anses nødvendig ut i fra en fremtidsrettet risikovurdering.

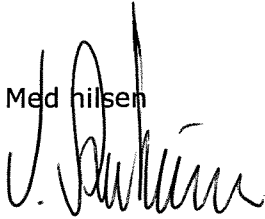
Hva gjelder kravet om "fremferd" sterkt til skade for Norges vitale interesser viser departementet til at det kreves en type aktivitet eller handling, der arten og karakteren av denne er avgjørende. Selv om vilkåret dels kan fremstå noe vidt og uklart, anses innholdet å ha en tilstrekkelig forutberegnelighet. Departementet foreslår videre at beviskravet for at en slik handling eller aktivitet faktisk er utført skal være "kvalifisert sannsynlighetsovervekt". Begrunnelsen for det skjerpede beviskravet er tiltakets inngripende karakter. Kripos støtter et slikt skjerpet beviskrav.

Slik vi forstår høringsnotatet skal det være "overveiende sannsynlighet" for at handlingen eller aktiviteten også er sterkt til skade for vitale interesser. Beviskravet er etter Kripos' oppfatning uklart. I mange tilfeller skal dette forstås om sannsynlighetsovervekt, men noen steder, som for eksempel i barnevernloven, brukes det som et uttrykk for at det kreves noe mer enn "vanlig" sannsynlighetsovervekt. Formuleringene som er valgt under pkt. 4.2.3 og 7 etterlater slik vi ser det også noe usikkerhet med hensyn til om departementet mener at kravet ("overveiende sannsynlighet") skal være ulikt fra "kvalifisert sannsynlighetsovervekt", eller om det skjerpede beviskravet først kommer til anvendelse når det skal gjøres en samlet vurdering av om en handling sterkt til skade for vitale interesser er utført. I høringsnotatets pkt. 4.2.3 uttales at hjemmelen skal omfatte "personer som med overveiende grad av sannsynlighet har utført handlinger sterkt til skade for Norges vitale interesser". Samlet sett fremstår det for oss som noe uklart hvilket beviskrav departementet mener at skal anvendes.

Avslutningsvis vil vi nevne at det ved anvendelsen av den administrative tapshjemmelen kan være et spørsmål om man kan legge vekt på fremferd forut for erverv av statsborgerskapet. Typisk kan dette være opplysninger som først blir kjent i ettertid, eller at opplysningene ikke fikk avgjørende betydning isolert sett ved innvilgelse av norsk statsborgerskap. Vi kan ikke se

at høringsnotatet kommenterer dette nærmere. Etter Kripas' oppfatning er det imidlertid gode grunner for at man i selve risikovurderingen kan tillegge en persons adferd også forut for innvilgelse av statsborgerskap vekt.

Med hilsen



Vigleik Antun
ass. Sjef Kripas

Saksbehandler:
Espen H. Hanken
politadvokat
Telefon: +47 23 20 80 00

Vedlegg: 1

Kopi: Det nasjonale statsadvokatembetet



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

pr. post og e-post

Deres referanse

Vår referanse

Dato

201500913

4.06.2015

HØRING – NOU 2014:4 TAP AV NORSK STATSBOGERSKAP

1. Innledning

Det vises til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) høringsbrev av 23. mars 2015 hvor utredning inntatt i NOU 2015:4 sendes på høring. Politidirektoratet har ved e-post av 15. april 2015 bedt om at eventuelle uttalelser sendes direktoratet.

Høringsnotatet favner forslag til ny straffereaksjon på rettsområder hvor Kripos har et eksklusivt nasjonalt etterforskningsansvar (straffeloven 2005, kapitel 16 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser) og på områder hvor Kripos kan bli tillagt et etterforskningsansvar (åpen etterforskning av terrorhandlinger etter straffeloven 2005 § 131).

Utredningen foreslår at det etter gitte kriterier innføres en mulighet til å fradømme norske statsborgere sitt norske statsborgerskap for de tilfeller at de finnes skyldige i handlinger som sterkt er til skade for statens vitale interesser.

Kripos støtter intensjonene i forslaget. Vi har enkelte betraktninger i tilknytning til deler av lovforslaget. Disse er i hovedsak basert på våre erfaringer med sakstyper som forslaget vil ramme.

2. Anvendelsesområdet

Forslaget knytter tap av statsborgerskap til handlinger som er sterkt til skade for statens vitale interesser, og avgrensner derved forslaget mot tjenestegjøring i en fremmed militær styrke. Basert på dagens regelverk synes en slik avgrensning fornuftig. Vi vil likevel ikke utelukke at det på sikt kan være relevant å knytte slikt rettighetstap også til tjenestegjøring i en fremmed militær styrke. Tap av statsborgerskap bør i så fall vurderes mot de eventuelle bestemmelser som konkret skal kriminalisere slik adferd. Vi viser i den forbindelse til det pågående arbeidet med å utrede kriminalisering av såkalte fremmedkrigere, jf. Justisdepartementets høringsbrev av 4. juli 2014.

En rekke høringsinstanser, herunder Kripos, har påpekt flere utfordringer knyttet til dette lovforslaget. Disse kan også være relevante i forhold til spørsmålet om tap av

Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet

Brynsalléen 6, Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO

Tlf: 23 20 80 00 Faks: 23 20 88 80

E-post: kripas@politiet.no

Org.nr.: 974 760 827

statsborgerskap som straff for slike forbrytelser. Det vises til vårt hørings svar til Politidirektoratet av 17. oktober 2014 (vedlagt).

Vi ser også gode grunner for den materielle avgrensingen som utredningen tar utgangspunkt i. De valgte forbrytelseskategorier retter seg mot samfunnet som sådan, både nasjonalt og internasjonalt, og er handlinger som er egnet til å skape frykt og uro hos større deler av befolkningen samt skape ustabilitet nasjonalt og internasjonalt. Flere av de aktuelle kategoriene har allerede en «forhøyet» strafferamme på fengsel i inntil 30 år. I forhold til å ramme terror og terrorrelaterte handlinger stiller vi imidlertid spørsmål om den avgrensning som er foreslått, ved å henvise kun til straffeloven 2005 § 131, er for snever. Slik vi forstår utredningens mandat fremstår forebygging og bekjempelse av terror og radikaliserings som et helt sentralt nedslagsfelt for eventuelle regler om tap av statsborgerskap. Utredningens forslag vil, slik vi forstår det, utelukke tap av statsborgerskap som straff for flere typer terrorrelaterte handlinger, herunder terrorfinansiering. Vi er usikre på om forslaget da treffer formålet i tilstrekkelig grad. Vi antar at disse sidene av forslaget vil bli nærmere vurdert og kommentert av for eksempel PST.

Selv om «samfunnsuroen» nok blir størst ved handlinger begått på norsk territorium, bør slikt rettighetstap etter vår vurdering også knytte seg til tilsvarende handlinger begått i utlandet, men som er underlagt norsk jurisdiksjon, jf. straffeloven § 2005, kap. 1, jf. § 5. Dette innebærer at også handlinger som ikke bare rammer norske, men i hovedsak internasjonale interesser, vil være omfattet. Utredningen og lovforslaget slik det lyder, vil omfatte også disse situasjonene uten at vi kan se at denne følgen av forslaget er omtalt i særlig grad. Dette bør etter vår vurdering kommenteres nærmere i lovforarbeidene.

3. Formål og effekt

Kripos ser at det for enkelte av de forbrytelseskategorier forslaget rammer kan stilles spørsmål ved "effekten" i strafferettslig forstand. Det er i dag lett å tenke seg at enkelte av de foreslåtte handlinger utøves av radikalisererte personer som opptrer ut i fra en religiøs eller annen form for ideologisk overbevisning, og hvor handlingen i seg selv er selve målet. I slike situasjoner har en straffetrussel som sådan sannsynligvis svært liten effekt i et forebyggende perspektiv. Samtidig fremhever utredningen sentrale argumenter for slike regler om rettighetstap, jf. utredningens punkt 9.3 (side 70, venstre spalte);

«De sentrale argumentene for å innføre regler om tap av statsborgerskap er knyttet til reglenes signaleffekt i samfunnet, samfunnets behov for å beskytte mot enkeltpersoner gjennom fysisk utestengelse fra landet og behovet for gjengjeldelse mot rystende og illojale handlinger mot landet.»

Dette er argumenter med en egenverdi ut over spørsmålet om reglenes forebyggende effekt.

Det er i utredningen beskrevet relevante praktiske problemer som kan oppstå ved tilbakekall av statsborgerskap, herunder som følge av at enkelte personer ikke vil kunne returneres til sitt opprinnelige statsborgerland. Den eventuelle bruk av tilbakekall av statsborgerskap som et reaksjonsmiddel, vil i praksis gjelde et svært begrenset antall saker. I så måte antar vi at slike praktiske følger ikke vil påføre samfunnet større

utfordringer enn de man allerede i dag erfarer med utviste og uønskede på norsk jord som av ulike grunner ikke kan returneres til sitt opprinnelige statsborgerland.

4. Tilbakevirkningsforbud og tidsbegrensinger

Grl. § 97 vil, i likhet med internasjonal menneskerettslovgivning, forby tap av statsborgerskap som straff for handlinger begått før en eventuell lovendring.

Forvaltningsmessig åpner statsborgerlovgivningen allerede i dag for tap av statsborgerskap som er gitt med grunnlag i uriktige eller ufullstendige opplysninger mv., jf. statsborgerloven § 26 og forvaltningsloven § 35. Ikke sjelden avdekker etterforskning innen vårt saksfelt (påtaleinstruksen § 37-3) at statsborgerskap er tuftet på uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt til utlendingsmyndighetene. Tap av statsborgerskap i forvaltningssporet er, etter det Kripos kjenner til, likevel en lite benyttet adgang i dag.

Kripos har erfaring fra saker hvor personer mistenkte for krigsforbrytelser mv. har ervervet norsk statsborgerskap før mistanken blir kjent for politiet, eller hvor mistanken har vært kjent, men etterforskning ikke har vært igangsatt. Kripos' undersøkelser i krigsforbrytersaker vil som regel pågå over flere år, og det vil ikke være mulig å trekke en snarlig konklusjon i skyldspørsmålet. Ikke sjelden vil forhold i hjemlandet medføre at Kripos' etterforskning lokalt må vente til forholdene har normalisert seg, ofte år etter at forbrytelsen er begått. Samtidig vil utlendingsmyndighetene ikke uten videre kunne utsette en behandling av en statsborgersøknad i påvente av en eventuell etterforskning av straffesaken. Det vises her til Sivilombudsmannens uttalelser om dette i avgjørelser 2007/721, 2007/740 og 2007/74, hvor berostillelse av utlendingsmyndighetenes sak blant annet forutsetter en pågående etterforskning. Kripos har saker i sin portefølje hvor det ikke pågår etterforskning i den forstand Sivilombudsmannen forutsetter, men hvor slik etterforskning kan tenkes iverksatt på et senere tidspunkt. Aktuelle personer kan da allerede ha fått norsk statsborgerskap, mens andre vil kunne få det i nær fremtid.

Det finnes med andre ord eksempler på at en mistanke bringes for dagen mange år etter at norsk statsborgerskap er ervervet, og hvor det viser seg at statsborgerskapet ikke ville vært gitt dersom opplysningene var kjent. Forvaltningsmessig vil statsborgerskapet da kunne tilbakekalles. Det vil imidlertid ikke være adgang til å fradømme statsborgerskapet på et slikt grunnlag, heller ikke etter den foreslåtte lovgivning. I den grad denne rettstilstanden opprettholdes, er det sentralt at man aktivt følger opp at spørsmålet om tilbakekall blir vurdert i forvaltningssporet.

Hva gjelder spørsmålet om å tidsbegrense muligheten til å frata statsborgerskapet, er det som redegjort for, vår erfaring at etterforskning og irettføring av aktuelle handlinger kan være en langvarig prosess som vil kunne gå over mange år. Som nevnt kan det også gå mange år før mistanken blir kjent, eller saken for øvrig ligger slik an at den kan prioriteres. De aktuelle sakstyper står samtidig i en særstilling hva gjelder samfunnsskadelig karakter. Om statsborgerskapet skal tapes tilligger rettens skjønn. Her vil hensyn til hvordan statsborgerskapet ble ervervet og dets lengde være relevante momenter. Samlet sett tilsier dette etter vår vurdering at den løsning utredningen foreslår, ved ikke å foreslå regler om tidsbegrensning, har de beste grunner for seg.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som det fremheves i utredningen vil det rimeligvis være snakk om svært få saker hvor tap av statsborgerskap blir aktuelt. Kripos har hatt ansvaret for etterforskningen av krigsforbrytersaker siden 2005, og har til nå ført fellende bevis overfor domstolene i to saker. En er ikke kjent med antall saker ført for retten av PST eller politiet for øvrig, men omfanget er uansett ikke stort.

Brorparten av utgiftene i slike saker vil allerede ha medgått til å etterforske de straffbare forholdene som ligger til grunn for statsborgertapet. En eventuell tilleggsetterforskning med tanke på tap av statsborgertap vil være svært begrenset. Det antas derfor at lovendringen i liten grad vil påføre aktørene økonomiske og administrative utgifter i særlig grad.

Med hilsen

Vigleik Antun
ass. sjef Kripos

Saksbehandler:
Per Zimmer/padv, Tlf.: 23 20 86 40

Kopi til:
Det nasjonale statsadvokatembetet

Vedlegg:
Høringssvar til Politidirektoratet av 17.10.2014

Fra: Svein Rike
Sendt: 24. januar 2017 10:56
Til: Postmottak POD
Kopi: Maren Vaagan
Emne: 201605075-2

Kategorier: Gul kategori

Høringssvar til Politidirektoratet

Møre og Romsdal PD har følgende innspill til forslag om endringer i Statsborgerloven, sak 201605075-2.

Vedr forslag om at tap av statsborgerskap ikke skal ilegges dersom vedkommende blir statsløs

Vi er ikke enige i forslaget om at tap av statsborgerskap ikke kan ilegges dersom vedkommende blir statsløs. En slik ordning vil kunne påvirke utlendingers dokumentasjon av egen opprinnelse, ved at de vil tjene på å oppgi statsløshet i kontakt med norske myndigheter. Dersom de vet at de ikke kan miste et fremtidig statsborgerskap ved å være statsløse, vil de få motiv for å hevde statsløshet selv om de ikke er det.

Mange er statsløse pr i dag og dersom dette forslaget blir vedtatt, vil norske myndigheter måtte bruke mer tid og ressurser før innvilgelse av statsborgerskap. Dette for å unngå å havne i en situasjon der en person innvilges statsborgerskap på feil grunnlag, uten mulighet for tilbakekall. Etter vår mening bør det være proporsjonalitet mellom vilkår for å innvilge statsborgerskap og vilkår for tilbakekall. Dersom noen statsløse på falsk grunnlag får innvilget statsborgerskap, må de også kunne fratras dette selv om de blir statsløse. Det er et betydelig antall personer som er statsløse med permanent opphold i andre land. Disse vil kunne returnere frivillig og/eller med tvang til andre land selv om de er statsløse.

Eksempel:

En opprinnelig tredjelandsborger har fått norsk statsborgerskap. Det avdekkes senere at vedkommende driver omfattende grov kriminalitet. Vedkommende har før det norske statsborgerskapet alltid vært statsløs med permanent oppholdstillatelse i sitt fødeland. Dersom forslaget blir vedtatt vil denne personen grunnet sin opprinnelige statsløshet ikke kunne fratras sitt statsborgerskap, og dermed heller ikke kunne utvises fra Norge. Da vil norske myndigheter sette seg selv i en vanskelig situasjon.

Vedr forslag om at tap ikke kan ilegges for handlinger begått før personen var 18 år

Tap av statsborgerskap for handlinger begått før vedkommende er 18 år vil være en absolutt grense som kan skape utfordringer for norske myndigheter. Aldersavklaring har vært et omdiskutert tema siste året spesielt, og det er ingen som kan fastslå eksakt alder uten sikker dokumentasjon fra utlendingens fødested/ hjemland. Slik dokumentasjon mangler svært ofte. På den måten kan to personer med samme faktiske alder og handlinger bli behandlet helt ulikt. Den ene er dokumentert som over 18 år når handlinger begås, og mister statsborgerskapet. Den andre er det usikkerhet rundt og vil måtte behandles som om han var under 18 år på handlingstidspunktet. Etter vårt syn bør det ikke være en slavisk grense på 18 år, men at alder på handlingstidspunktet får en betydelig rolle i den skjønsmessige personindividuelle forholdsmessighetsvurderingen. Dersom det like fullt skal vurderes en absolutt aldersgrense, bør det vurderes opp mot straffelovens aldersgrense på 15 år.

Mvh

Svein Rike
Seksjonsleder
Felles Forvaltningsenhet Sunnmøre
Møre og Romsdal politidistrikt



Politidirektoratet
Postboks 8051, Dep
0032 Oslo

OSLO POLICE DISTRICT

Deres referanse:
201605075-2 008

Vår referanse:
201610141

Sted, Dato
Oslo, 24.01.2017

HØRINGSNOTAT – ENDRINGER I STATSBERGERLOVEN MV. - TAP AV STATSBORGERSKAP VED STRAFFBARE FORHOLD ELLER AV HENSYN TIL GRUNNLEGGENDE NASJONALE INTERESSER

Oslo politidistrikt viser til Politidirektoratets oversendelse av 21.12.2016 hvor det anmodes om en uttalelse til Justis- og Beredskapsdepartementets forslag til ovennevnte endringer i statsborgerloven mv. Frist for innspill til Politidirektoratet er satt til 26.01.2017.

Vi anser det hensiktsmessig å innføre regler om tap av statsborgerskap ved trusler mot og skade på nasjonens vitale interesser, selv om den forebyggende effekten antas å være begrenset. Særlig samfunnets behov for å beskytte seg mot enkeltpersoner gjennom fysisk utestengelse fra riket, samt behovet for gjengjeldelse mot rystende og illojale handlinger mot riket, er hensyn som vi mener må vektlegges.

Administrativt vedtak om av tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser

I Utlendingsavsnittets arbeid som saksforberedende organ for Utlendingsdirektoratet, både i statsborgerskapsaker og andre oppholdssaker på utlendingsfeltet, har vi til enhver tid fokus på personer som potensielt kan utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Dette i henhold til statsborgerloven § 7 annet ledd, utlendingsloven kapittel 14 og Justisdepartementets instruks GI-03/2016.

Til tross for at dette har fokus underveis i saksbehandlingen kan det ikke garanteres at slik trussel avdekkes før personer søker og får innvilget norsk statsborgerskap. Vi anser derfor den foreslåtte lovendringen som nødvendig. Det forutsettes som nevnt i høringen at dette kun skal omfatte personer som har utvist en fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser, samt at det vurderes dithen at å frata vedkommendes norske statsborgerskap anses nødvendig for å beskytte norske interesser. Terskelen skal videre være høy for å vedta tap etter den foreslåtte bestemmelsen.

Oslo politidistrikt

242 Utlendingsavsnitt
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Besøk: Schweigaards gate 16 B

Tlf: 22 34 21 00
Faks: 22 34 21 64
E-post:

Org. nr.: 961398142
Giro: 7694.05.08319
www.politi.no

Hvilken instans fatter vedtaket

Det vises til det foreslåtte forslaget fra SV som nå har fått flertall på Stortinget om at tilbakekall av norsk statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 skal domstolsbehandles, ikke behandles av UDI som førsteinstans slik praksis har vært. Vi antar denne prosessen som nettopp er påbegynt vil kunne medføre en ny vurdering av hvilken instans som skal fatte vedtaket om tap av statsborgerskap i denne typen saker også. Vi merker oss at utredningen i NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap anså tap av statsborgerskap som straff og dermed skulle domstolsbehandles, hvilket Justisdepartementet i den forelagte høringen har gått bort fra og foreslår administrativ behandling i departementet med eventuell overprøvelse av domstolen uten kostnad.

Tap av norsk statsborgerskap uten at personen har overtrådt bestemte straffebud

Justisdepartementet ber særskilt om tilbakemelding fra høringsinstansene på hvorvidt det bør innføres hjemmel for tap av norsk statsborgerskap uten at personen har overtrådt bestemte straffebud. Vi anser at dersom man skal kunne benytte dette som et effektivt sanksjonsmiddel ved fremtidsrettede risikovurderinger av om en person utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, forutsettes det at man ikke nødvendigvis kan avvende at det foreligger brudd på en eller flere bestemte straffebestemmelser. Vi forutsetter at vedtaket baseres på en kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at en person vil kunne utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, samt at beviskravet veies opp mot hvor alvorlig faren som truer er.

Høringens punkt 3.4.2.1 Utvisning

Det bemerkes for ordens skyld at etter en lovendring som trådte i kraft 01.01.16 kan en utlending uten oppholdstillatelse utvises når utlendingen her i riket er ilagt en straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff. Vilkåret om at forholdet måtte føre til fengselsstraff i tre måneder ble da fjernet. Dette har imidlertid ingen relevans for høringens innhold for øvrig.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi antar at dette vil omfatte et begrenset antall saker, men dette vil være saker som krever store ressurser å forberede og behandle. For politiets vedkommende vil dette kunne medføre ekstraarbeid og kostnader ved påfølgende sak om utvisning og uttransport. Det bør også nevnes at dette er personer som vil kreve ekstra personell som ledsagere ved uttransport.

Med hilsen

Audun Kristiansen
politiinspektør

Saksbehandler:
Ane Paaske Løvli
Juridisk rådgiver
Telefon: 22 34 21 45



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE IMMIGRATION SERVICE
- NORWAY

Deres referanse:
16/442 HKR

Vår referanse:
201601165-3 008

Sted, Dato
Oslo, 26.01.2017

HØRING - ENDRINGER I STATSBERGERLOVEN MV. - TAP AV STATSBORGERSKAP VED STRAFFBARE FORHOLD ELLER AV HENSYN TIL GRUNNLEGGENDE NASJONALE INTERESSER

Det vises til Politidirektoratets (POD) brev av 21.12.2016 der det bes om innspill til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og –notat av 20.12.2016 med forslag til endringer i statsborgerloven mv (tap av norsk statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser). Det bes særlig om begrunnede innspill om hvorvidt forslagene støttes eller ikke, eventuelle uklarheter til hvordan bestemmelsene skal forstås, samt økonomiske og administrative konsekvenser. Frist for svar til POD er satt til 26.01.2017.

Innledning

Politiets utlendingsenhet (PU) har 04.06.2015 inngitt hørings svar til NOU 2015: 4 "Tap av norsk statsborgerskap" og viser innledningsvis til de synspunkter som ble formidlet der. Hørings svaret er vedlagt.

PU støtter de forslag som fremmes i departementets høringsbrev av 20.12.2016, herunder de utvidelser av aktuelle straffebud som foreslås sett i forhold til anbefalingene gitt i NOU 2015:4, samt tap av statsborgerskap ved administrativ behandling av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

PU har ingen kommentarer til den lovtekniske plasseringen av endringsbestemmelsene. Herunder mener PU at det er viktig at begrensningene om minimum et annet statsborgerskap og minimum 18 år, samt forholdsmessighetsvurderingen, kommer tydelig frem i forslaget til ny § 26a og ny § 26b i statsborgerloven.

Tap av statsborgerskap ved overtredelse av straffebud gitt i straffelovens kapittel 16, 17 eller 18 med strafferamme, herunder rettstridig militær deltakelse i en væpnet konflikt i utlandet

PU støtter forslaget. PU er enig i departementets vurderinger om at tap av statsborgerskap på grunn av utførte handlinger må anses som straff i henhold til Grunnloven § 96, med den

konsekvens at beslutningen må gjøres av domstolene, på basis av klar og presis lovgivning og en rettferdig rettergang.

Videre er PU enig i departementets forslag om utvidelse av de handlinger som kan føre til tap av statsborgerskap. Grensen på seks års strafferamme innebærer at det er de alvorlige handlinger som omfattes. PU er også enig i at tap av statsborgerskap må regnes som en straffereaksjon i form av rettighetstap.

Tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser:

PU støtter forslaget, herunder at tap av statsborgerskap kan ilegges administrativt. PU er enig i departementets vurdering om at Engel-kriteriene ikke er til hinder for administrativ behandling. PU mener at tap av statsborgerskap er å anse som en svært tyngende reaksjon, men mener at rettsikkerheten ivaretas i tilstrekkelig grad gjennom de foreslåtte endringene.

PU har ingen bemerkninger til de prosessuelle endringene knyttet til særskilt sikkerhetsgradert advokat, prioritering av saksfremdrift, rettens sammensetning, samt endringene i rettshjelploven og rettsgebyrloven. Sakens sikkerhetsaspekter samt de svært inngripende konsekvenser avgjørelsen vil ha for den det gjelder, begrunner de særskilte prosessreglene. Sammenhengen i regelverket tilsier også tilsvarende prosessregler som ved sikkerhetsaker etter utlendingslovens kapittel 14.

Når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen så ønsker PU igjen å vise til lovforarbeidene til utlendingsloven av 2008, Ot.prp.nr.75 (2006-2007), der det på side 293 uttales at "*Det vil imidlertid vanskelig fremstå som uforholdsmessig å fatte vedtak om utvisning når det skal foretas en avveining opp mot grunnleggende nasjonale interesser*". I vårt hørings svar av 04.06.2015 ble det vist til at hensynet til sammenhengen i regelverket tilsier at dette også må gjelde ved tap av statsborgerskap. PU har merket seg at POD i sitt hørings svar av 18.06.2015 ikke fullt ut slutter seg til PUs uttalelse på dette punkt. Vurderingene som ble gjort i 2015 gjaldt imidlertid tap av statsborgerskap ved straffbare forhold. Når det gjelder tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser etter administrativ behandling, mener PU at uttalelsen i Ot.prp.nr.75 (2006-2007) s 293 igjen vil ha relevans, og at sammenhengen i regelverket tilsier at momentet vurderes i tilknytning til gjennomgangen av forholdsmessigheten redegjort for i punkt 4.2.4 i høringsnotatet.

Økonomiske og administrative konsekvenser

PU deler departementets vurdering av at de foreslåtte tapshjemlene vil få begrenset anvendelse, men at de vil være ressurskrevende å forberede. PU vil også understreke at det vil kunne oppstå økt ressursbruk i saker der personer har tapt statsborgerskap, men er vernet mot utsendelse.

Det vises her også i sin helhet til PU hørings svar av 04.06.15, der viktigheten av at det fokuseres på identitet i alle ledd av saksbehandlingen er fremhevet. Som fremhevet i hørings svaret så vil tidlig avklaring av uriktig identitet kunne gi grunnlag å opprette sak om tilbakekall av statsborgerskap i medhold av statsborgerskapsloven § 26 uavhengig av en eventuell straffesak, i tillegg til at det vil grunnlag for utvisning. At PU kommer tidlig inn i saken vil også kunne forhindre at utlendingen frasier seg sitt opprinnelige statsborgerskap for å hindre muligheten for uttransportering.

Det vil videre være av avgjørende betydning at det legges til rette for et tett samarbeid mellom PU og påtalemyndighetene i de sakene der tap av statsborgerskap følger av domfellelse for overtredelse av straffelovens kapittel 16, 17 og 18.

For øvrig er det viktig å være bevisst på at dersom vernet mot utsendelse etter utlendingslovens § 73, eller manglende ID avklaring, er til hinder for uttransport av en person som har tapt statsborgerskapet sitt på grunn av de foreslåtte endringsbestemmelsene, så vil vedkommende potensielt kunne utgjøre en enda større sikkerhetsrisiko når vedkommende lever i Norge uten noen fremtidsmuligheter i landet. Det vil også kunne være større risiko for at vedkommende forsvinner ut av myndighetenes kontroll.

Avslutningsvis gis det en oppdatert oversikt over uttransporterte bort- og utviste. I 2016 uttransporterte PU 5347 utlendinger til hjemland eller til oppholdsland i kategorien bort- og utviste. Av disse var 2268 straffet. Med straffet menes en utlending som er ilagt forelegg og/ eller domfelt. Gjennomsnittskostnaden ved en uttransport utenfor Europa var i 2016 på NOK 17 496,-, og innad i Europa på NOK 7193,-. Det har ikke vært mulig for PU å innhente tall på gjennomsnittskostnaden på uttransporter av straffede utlendinger, men vi vet at andelen straffede utlendinger som ble uttransportert til henholdsvis utenfor Europa og innad i Europa var på 40 % og 23 %. I tillegg til uttransporteringsutgifter kommer kostnader i forbindelse med saksbehandling, koordinering av uttransporten, anskaffelse av reisedokumenter, spaning i forkant, pågripelse etc., samt avbrutte reiser.

Av alle de 5347 uttransporteringene som ble gjennomført i 2016 kategorien bort- og utviste, ble 608 uttransporter gjennomført med ledsagelse. Av disse var 379 av utlendingene straffet. Dette utgjør over 62 %. Det følger da at gjennomsnittskostnaden er betydelig høyere ved uttransporten av straffede utlendinger sammenliknet med ikke-straffede utlendinger.

Med hilsen

Jan Olav Frantvold
*avdelingsleder Juridisk
avdeling*

Rolf Odner
politiadvokat 2

Saksbehandler:
Rolf Odner



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
201605135-2 008

Sted, Dato
Stavanger, 18.01.2017

**HØRING - ENDRINGER I STATSBERGERLOVEN - TAP AV
STATSBORGERSKAP VED STRAFFBARE FORHOLD ELLER AV HENSYN TIL
GRUNNLEGGENDE NASJONALE INTERESSER**

Det vises til høringsbrev av 21. desember 2016.

Vi er enig at det vil være et godt kriminalitetsforebyggende virkemiddel å kunne trekke tilbake det norske statsborgerskapet dersom vilkårene i ny § 26a og § 26b i statsborgerloven er oppfylt.

En tar til etterretning sontringen mellom når dette foreslås idømt av en domstol og når vedtak kan treffes som forvaltningsvedtak av UDI eller departementet.

Vi er enig at det må stilles strenge vilkår, og at ingen kan miste sitt norske statsborgerskap dersom man blir statsløs som følge av vedtaket.

For øvrig har man ingen bemerkninger.

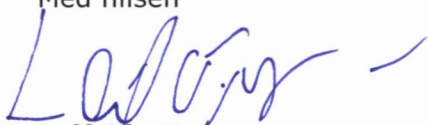
Sør-Vest politidistrikt

Felles utlendings- og forvaltningsenhet
Post: Postboks 240, 4001 STAVANGER
Besøk: Lagårdsveien 6

Tlf: 51 89 90 00
Faks: 51 89 90 90
E-post:
post.rogaland@politiet.no

Org. nr.:
Giro: 7694.05.11433
www.politi.no

Med hilsen



Leif Ole Topnes

politiinspektør/forvaltningssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.