



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 146 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ..	5	3.4.5.3	Artikkel 8	16
			3.4.5.4	Artikkel 14	17
2	Lovforslagets bakgrunn	7	3.5	Andre lands rett	17
2.1	Regjeringens arbeid mot radikalisering og voldelig ekstremisme	7	3.5.1	Innledning	17
			3.5.2	Nordiske land	17
2.2	NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap	7	3.5.2.1	Finland, Island og Sverige	17
			3.5.2.2	Danmark	17
2.2.1	Innledning	7	3.5.3	Andre europeiske land	18
2.2.2	Bakgrunn	7	3.5.3.1	Tyskland	18
2.2.3	Forslag	8	3.5.3.2	Nederland	18
2.2.4	Samfunnsmessige konsekvenser .	8	3.5.3.3	Storbritannia	19
2.2.4.1	Innledning	8	3.5.3.4	Belgia	19
2.2.4.2	Terror og radikalisering	8	3.5.3.5	Frankrike	20
2.2.4.3	Integrering og tilhørighet	9	3.5.3.6	Irland	20
2.2.5	Høring	9	3.6	Annet regelverk med betydning for forslaget	20
2.3	Departementets høringsnotat – Forslag til endringer i stats- borgerloven mv. (tap av stats- borgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)	11	3.6.1	Innledning	20
			3.6.2	Straffeloven	20
			3.6.3	Utlendingsloven	21
			3.6.3.1	Utvvisning	21
			3.6.3.2	Behandling av sikkerhetsaker	22
			3.6.4	Politiregisterloven og politi- registerforskriften	22
2.3.1	Bakgrunn	11	3.6.5	Rettshjelploven, rettsgebyrloven og stykkprisforskriften	23
2.3.2	Høring	11	3.6.5.1	Fri rettshjelp i statsborgerskaps- saker	23
3	Gjeldende rett	12	3.6.5.2	Fri rettshjelp i sikkerhetsaker etter utlendingsloven	23
3.1	Innledning	12	4	Tap av norsk statsborgerskap ved straffbare forhold	24
3.2	Statsborgerloven	12	4.1	Innledning	24
3.2.1	Sikkerhetsaker etter stats- borgerloven	12	4.2	NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap	24
3.3	Rettsvirkninger av norsk stats- borgerskap	12	4.2.1	Forslag	24
3.4	Rettslige skranker	13	4.2.2	Høringsinstansenes syn	25
3.4.1	Innledning	13	4.3	Departementets høringsnotat	28
3.4.2	Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap av 1997	13	4.3.1	Forslag	28
3.4.3	FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961	14	4.3.2	Høringsinstansenes syn	28
3.4.4	Grunnloven	14	4.4	Departementets vurderinger	30
3.4.4.1	§ 95	14	4.4.1	Behovet for hjemmelen	30
3.4.4.2	§ 96	14	4.4.2	Hvilke handlinger som bør omfattes	31
3.4.4.3	§ 97	15	4.4.2.1	Straffeloven kapittel 16	31
3.4.4.4	§ 98	15	4.4.2.2	Straffeloven kapittel 17	31
3.4.4.5	§ 102	15	4.4.2.3	Straffeloven kapittel 18	33
3.4.4.6	§ 104	15	4.4.2.4	Oppsummering av punkt 4.4.2	34
3.4.4.7	§ 113	16	4.4.3	«Kan»-skjønnet	34
3.4.5	Den europeiske menneske- rettskonvensjon	16	4.4.4	Utforming av bestemmelsen	34
3.4.5.1	Artikkel 6	16			
3.4.5.2	Artikkel 7	16			

5	Tap av norsk statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser	35	7.2.2	Frist for å bringe avgjørelse inn for domstolen	47
5.1	Innledning	35	7.2.3	Prioritering av sakene	48
5.2	NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap	35	7.2.4	Særskilt sikkerhetsklarert advokat	48
5.3	Departementets høringsnotat	35	7.2.5	Øvrige saksbehandlingsregler	49
5.3.1	Forslag	35	7.2.6	Behandling av sak om utvisning i forbindelse med tap av statsborgerskap	49
5.3.2	Høringsinstansenes syn	36	7.3	Høringsinstansenes syn	49
5.4	Departementets vurderinger	38	7.4	Departementets vurderinger	49
5.4.1	Behovet for hjemmelen	38	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	51
5.4.2	Hvilke handlinger som bør omfattes	38	8.1	NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap	51
5.4.3	«Kan»-skjønnnet	40	8.2	Departementets høringsnotat	51
5.4.4	Om reaksjonen er straff	40	8.3	Høringsinstansenes syn	51
5.4.5	Utforming av bestemmelsen	42	8.3.1	NOU 2015: 4	51
6	Statsløshet, diskriminering, barn og forholdsmessighet	43	8.3.2	Departementets høringsnotat	51
6.1	Innledning	43	8.4	Departementets vurderinger	52
6.2	NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap	43	9	Ikrafttredelse og overgangsregler	53
6.2.1	Forslag	43	10	Merknader til de enkelte paragrafene i lovutkastet	54
6.2.2	Høringsinstansenes syn	43	10.1	Endringer i statsborgerloven	54
6.3	Departementets høringsnotat	44	10.2	Endringer i andre lover	57
6.3.1	Forslag	44	Forslag til lov om endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)	59	
6.3.2	Høringsinstansenes syn	44			
6.4	Departementets vurderinger	45			
6.4.1	Statsløshet, diskriminering og barn	45			
6.4.2	Forholdsmessighet	45			
7	Saksbehandling og rettshjelp ..	47			
7.1	Innledning	47			
7.2	Departementets høringsnotat	47			
7.2.1	Fri rettshjelp	47			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 146 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 9. juni 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen innføring av hjemler i statsborgerloven for tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Departementet foreslår at det innføres en hjemmel i statsborgerloven for tap av statsborgerskap ved straff etter en bestemmelse i straffeloven kapitlene 16, 17 eller 18 med strafferamme på inntil seks år eller mer. Det er et vilkår at personen har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser. Det foreslås at tap av statsborgerskap ved straffbare forhold blir å regne som et rettingstap som kan ilegges av domstolene som en del av straffeutmålingen.

Departementet foreslår videre at det innføres en hjemmel i statsborgerloven om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Det er et vilkår at personen har

utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser. Det foreslås at saksbehandlingen foregår på samme måte som for sikkerhetsaker som behandles av departementet som førsteinstans etter utlendingsloven kapittel 14. Det foreslås en innføring av særlige saksbehandlingsbestemmelser i statsborgerloven for denne prosedyren.

Departementet foreslår at bestemmelsene bare omfatter personer med annet statsborgerskap i tillegg til det norske. Tap skal ikke ilegges på grunnlag av handlinger som ble utført før personen var 18 år gammel. Tap skal heller ikke ilegges dersom det vil være uforholdsmessig overfor personen selv eller vedkommendes familie. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

I det følgende gis en kort oversikt over hovedinnholdet i proposisjonen:

I punkt 2 redegjøres det for departementets høringsnotat og at forslaget har bakgrunn i regjeringens arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme og NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap. På bakgrunn av høringen av NOU 2015: 4 utarbeidet Justis- og beredskapsdepartementet et nytt høringsnotat som også har vært på høring.

I punkt 3 gis det en oversikt over gjeldende rett, herunder hva slags rettslige skranker som er aktuelle ved innføring av regler om tap av statsborgerskap. Det gis også en redegjørelse for andre lands rett.

I punkt 4 gis en beskrivelse og drøfting av forslaget til hjemmel for tap av statsborgerskap ved straffbare forhold. Det redegjøres for departementets høringsnotat, men også for forslaget i NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap fordi forslaget i utredningen danner bakgrunnen for departementets forslag.

I punkt 5 gis en beskrivelse og drøfting av forslaget til hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

I punkt 6 fremgår det hvordan forslaget samsvarer med diskrimineringsforbudet, retten til respekt for privatliv og familieliv, barns rettigheter og retten til statsborgerskap.

I punkt 7 gis en beskrivelse og drøfting av regler for saksbehandling og rettshjelp ved saker om tap av statsborgerskap etter den foreslåtte bestemmelsen om tap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

I punkt 8 gis en oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av de nye hjemlene.

Punkt 9 redegjør for ikrafttredelse av de nye bestemmelsene.

I punkt 10 fremgår merknader til lovbestemmelsene som foreslås i proposisjonen.

2 Lovforslagets bakgrunn

2.1 Regjeringens arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme

Handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme ble lagt frem i juni 2014. Planen er dynamisk, og i 2017 har regjeringen besluttet at nye tiltak skal inn i planen. Et av de nye tiltakene er forslagene som fremmes i denne proposisjonen. Etter departementets syn vil hjemler for tap av statsborgerskap ved straffbare forhold og av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ha en viss preventiv effekt og bidra til økt sikkerhet i Norge. Forebyggende arbeid er sentralt for å sikre grunnleggende verdier som demokrati, menneskerettigheter og trygghet. Når det norske statsborgerskapet går tapt, mister personen de rettighetene statsborgerskapet ga. Personen vil ikke lenger ha ubetinget rett til opphold i Norge eller kunne ta seg inn i Norge med norsk pass, eller på annen måte benytte sitt norske statsborgerskap til å skade norske interesser. I punkt 3.3 nedenfor fremgår flere rettsvirkninger av norsk statsborgerskap. Det vises for øvrig til fremstillingen av statsborgerskap i punkt 9 i Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk. Forslaget her omtales i punkt 9.2.4 i meldingen.

2.2 NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

2.2.1 Innledning

Forslagene som fremmes i denne proposisjonen bygger delvis på NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap og synspunktene som fremkom da utredningen var på høring. Det er bakgrunnen for at utredningen omtales flere steder i denne proposisjonen. I dette kapitlet gis en generell gjengivelse av hovedinnholdet i utredningen. I tillegg redegjøres det for de konkrete forslagene i utredningen og høringsinstansenes syn på forslagene i forbindelse med presentasjonen av departementets forslag til lovendringer. Se kapittel 4.2, 6.2 og 8.1.

2.2.2 Bakgrunn

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

Utredningens mandat var som følger:

«Europarådets konvensjon om statsborgerskap fra 1997 åpner for tilbakekall av statsborgerskap ved frivillig tjeneste i utenlandsk militær styrke, og ved fremferd som er sterkt til skade for statens vitale interesser. Utrederen gis i oppdrag å utrede og utarbeide utkast til regelverksendringer i statsborgerloven om tap av statsborgerskap der en statsborger opptrer sterkt til skade for statens vitale interesser eller frivillig har tjenestegjort i en fremmed militær styrke. Utredningen skal diskutere hvorvidt en regelverksendring bør gjøres.

Utredningen skal gjøres av en utreder med juridisk kompetanse som skal knytte til seg eller innhente bidrag fra eksperter med kompetanse på forebygging av terror og radikaliserings, og på statsborgerskapets betydning i integreringsprosessen. Utredningen skal ferdigstilles innen 6 måneder fra oppstart.

Utredningen skal:

- gå gjennom hvilke internasjonale forpliktelser som har relevans for spørsmålet
- beskrive regelverk i andre land som det er naturlig å sammenligne seg med
- belyse erfaringer fra andre land som har innført lignende bestemmelser, herunder antall tap av statsborgerskap og hvilken effekt reglene kan antas å ha hatt på bekjempelse av terror, radikaliserings og lignende
- diskutere hvordan og i hvilken grad endringene vil kunne antas å forebygge terror og radikaliserings
- gi en diskusjon av hvordan forslaget vil virke i integreringsprosessen, hvordan det

vil kunne oppfattes i samfunnet, hva det vil ha å si for hvordan vi tenker om det å være norsk statsborger og lignende

- utarbeide utkast til regelverksendringer som gir hjemmel for tap av statsborgerskap der en statsborger opptrer sterkt til skade for statens vitale interesser eller frivillig har tjenestegjort i en fremmed militær styrke, herunder hvem som skal ha myndighet til å frata statsborgerskapet
- angi økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslaget, jf. utredningsinstruksen»

NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap ble overlevert regjeringen 24. mars 2015.

2.2.3 Forslag

I utredningen ble det konkludert med at tap av statsborgerskap må anses som straff i henhold til Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), og må ilegges av domstolene. Det ble anbefalt regler om tap av statsborgerskap for den som sterkt har skadet nasjonens vitale interesser, men ikke som en konsekvens av tjenestegjøring i fremmed militær styrke som sådan. Det ble anbefalt at tap av statsborgerskap knyttes til terrorbestemmelsen i straffeloven § 131, samt reglene om forbrytelser mot statsstyret i kapittel 17 og reglene om folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten i kapittel 16 som kan lede til fengsel i 21 år eller mer. Utredningens vurderinger omtales nærmere i tilknytning til departementets forslag fra punkt 4 flg.

2.2.4 Samfunnsmessige konsekvenser

2.2.4.1 Innledning

En del av mandatet for NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap var å belyse hvordan og i hvilken grad regler om tap av statsborgerskap vil kunne antas å forebygge terror og radikaliseringsprosessen. Det ble innhentet notater fra Truls Hallberg Tønnessen ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og fra Marta Bivand Erdal og Tove Heggeli Sagmo ved Peace Research Institute Oslo (PRIO). Notatene er inntatt som vedlegg i NOU 2015: 4. For en gjennomgang av rettslige konsekvenser av å tape norsk statsborgerskap vises det til punkt 3.3 nedenfor.

2.2.4.2 Terror og radikaliserings

Truls Hallberg Tønnessen vurderer i sitt notat hvilke konsekvenser innføring av nye regler om tap av statsborgerskap for personer som enten frivillig har tjenestegjort i fremmed militær styrke og/eller skadet Norges vitale interesser kan få for terror og radikaliserings i Norge.

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

En annen mulig negativ konsekvens som Tønnessen trekker frem er at det blir vanskeligere for norske myndigheter å kontrollere aktivitetene til den forhenværende norske statsborgeren. Personen kan etablere seg i et konfliktområde eller oppsøke en terrororganisasjon og eventuelt bruke sin posisjon til å angripe norske interesser. Mullah Krekar har blant annet oppfordret til hevnaksjoner mot norske mål. Å bli fratatt statsborgerskapet kan også ha betydning for den såkalte «sikkerhetspakten». Pakten går ut på at jihadister ikke angriper landet som har gitt dem beskyttelse og mulighet til å praktisere islam. Tønnessen hevder at tap av statsborgerskap kan anses som et brudd på sikkerhetspakten.

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

2.2.4.3 Integrering og tilhørighet

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

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

Forfatterne oppfatning er at nye regler om tap av statsborgerskap kompliserer forholdet mellom statsborgerskap og integrering. Nye tapsregler vektlegger at statsborgerskap er noe man skal gjøre seg fortjent til og som kan bli fratatt hvis en persons handlinger og verdier ikke samsvarer med statens interesser. Dette signaliserer en vilkårlighet i statsborgerskapet. Vilkårligheten gir seg også utslag i en differensiering mellom hvem staten skal ta ansvar for og hvem staten ikke skal ta ansvar for.

Når det gjelder deltakelse i fremmed militær styrke, fremhever Erdal og Sagmo at det ikke alltid er tverrpolitisk enighet om hvem som kjemper den legitime kampen og at det er vanskelig å skille humanitære og militære aktiviteter. De to forfatterne anbefaler ikke å innføre nye tapsregler. Dersom Stortinget likevel velger å innføre tapsregler er det ifølge forfatterne avgjørende at man går inn for en domstolsprosess der reglene knyttes opp til eksisterende straffelov. En grundig gjennomgang av sammenhengene mellom statsborgerskap og integreringsprosesser er avgjørende for å identifisere tiltak som kan øke trygghet, tilhørighet og tillit.

2.2.5 Høring

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap på høring 27. mars 2015 til følgende adressater:

Offentlige institusjoner

Departementene
Fylkeskommunene
Fylkesmennene
Kommunene
Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)
Domstoladministrasjonen
Domstolene (alle landets domstoler)
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Barneombudet
Datatilsynet
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB)
Forsvarets etterretningstjeneste
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Kriminalomsorgsdirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)
Politidirektoratet
Politiets utlendingsenhet (PU)
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksrevisjonen
Sametinget
Sivilombudsmannen
Statistisk sentralbyrå
Statens helsetilsyn
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Statsadvokatembetene
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)
Vox
ØKOKRIM

Organisasjoner

Adopsjonsforum
Amnesty International Norge
Antirasistisk senter
Caritas Norge
Civita – Den liberale tankesmien
Den norske Helsingforskomite
Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid
Flyktningshjelpen
Frivillighet Norge
Human Rights Service (HRS)
Innvandrernes landsorganisasjon (INLO)
InorAdopt
Internasjonal helse- og sosialgruppe

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

Juss-Buss	Kriminalomsorgens yrkesforbund
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)	KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
Kristent interkulturelt arbeid	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
LIM – Likestilling, integrering og mangfold	Norges Juristforbund
Minotenk	Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
MiRA ressursenter for innvandrere- og flyktningkvinner	Norsk legeförening
Multikulturelt initiativ- og ressursnettverk (MIR)	Norsk psykologforening
Norges Røde Kors	Norsk psykiatrisk forening
Norsk Folkehjelp	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)	Politiets fellesforbund
Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)	Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Oslosenteret for fred og menneskerettigheter	Utdanningsforbundet
Redd Barna	Virke
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn	Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)	
Senter for kunnskap og likestilling (KUN)	<i>Politiske partier</i>
Senter for flerkulturell ungdom	Arbeiderpartiet
Senter for fredsstudier	Fremskrittspartiet
Tankesmien Agenda	Høyre
Verdens barn	Kristelig folkeparti
	Miljøpartiet de grønne
<i>Undervisnings- og forskningsinstitusjoner</i>	Senterpartiet
Folkehelseinstituttet	Sosialistisk Venstreparti
Forskningsstiftelsen FAFO	Venstre
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	Rødt
Forsvarets høyskole	
Gáldu – kompetansesenter for urfolks rettigheter	<i>Departementet mottok synspunkter fra:</i>
Institutt for samfunnsforskning (ISF)	Andreas Skaanes Hulsund
Nasjonalt kompetansesenter for minoritets-helse (NAKMI)	Antirasistisk senter
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)	Asker og Bærum politidistrikt
Norges forskningsråd	Bamble kommune
Norsk senter for barneforskning	Barneombudet
Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)	Borgarting lagmannsrett
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	Den Norske Advokatforening
Norsk senter for menneskerettigheter	Det Nasjonale Statsadvokatembetet
Norut Alta	Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett
NTNU Samfunnsforskning	Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess
Nordlandsforskning	Horten kommune
Telemarksforskning	Justis- og beredskapsdepartementet
Statlige universiteter	Kripos
Politi-høgskolen	MiRA Ressursenter for kvinner med minoritetsbakgrunn
PRIØ	Oslo Statsadvokatembeter
	Politidirektoratet
<i>Yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner</i>	Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
Advokatforeningen	Politiets utlendingsenhet
Akademikerne	Politi-høgskolen
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Rettspolitisk forening
Den norske dommerforening	Rogaland Fylkeskommune
	Træna kommune

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

Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Følgende instanser meddelte at de ikke hadde merknader til utredningen:

Arbeids- og sosialdepartementet
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Helse- og omsorgsdepartementet
InorAdopt
Klima- og miljødepartementet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Landbruks- og matdepartementet
Landsorganisasjonen (LO)
Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (VOX)
Norges Høyesterett
Samferdselsdepartementet
Statistisk sentralbyrå
Utenriksdepartementet

2.3 Departementets høringsnotat – Forslag til endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)

2.3.1 Bakgrunn

Etter at NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap hadde vært på høring, utarbeidet Justis- og beredskapsdepartementet et høringsnotat med forslag til tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Forslaget avvek fra forslaget i NOU 2015: 4 på flere punkter. Departementet mente at flere handlinger kunne og burde medføre tap av statsborgerskap. Departementet var av den oppfatning at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser kunne vedtas administrativt. I og med at forslagene fra Justis- og beredskapsdepartementet skilte seg vesentlig fra det som ble foreslått i NOU 2015: 4 var det nødvendig med en ny høring. Innholdet i høringsnotatet omtales i tilknytning til forslagene i proposisjonen, i punkt 4 og utover.

2.3.2 Høring

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 20. desember 2016 høringsnotatet med forslag om

endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser) på høring til de samme adressatene som ble tilsendt NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap. Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter fikk også tilsendt departementets høringsnotat.

Departementet mottok synspunkter fra:

Amnesty International Norge
Askim kommune
Bjerkreim kommune
Buskerud Fylkeskommune
Den norske advokatforening
Det nasjonale statsadvokatembetet
Domstolsadministrasjonen
Drammen kommune
Institutt for samfunnsforskning
Jussbuss
Kripos
Likestillings- og diskrimineringsombudet LDO
Møre og Romsdal politidistrikt
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) (NHRI)
Norges Røde Kors
Oslo politidistrikt
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Politihøgskolen
Politiets utlendingsenhet
Rettspolitisk forening
Riksadvokaten
Sør-Vest politidistrikt
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Følgende instanser meddelte at de ikke hadde merknader til forslaget:

Arbeids- og sosialdepartementet
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Helse- og omsorgsdepartementet
Høyesterett
Klima- og miljødepartementet
Kunnskapsdepartementet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet
Statistisk Sentralbyrå
Utenriksdepartementet

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

Under dette punktet foretas en gjennomgang av gjeldende rett etter statsborgerloven, og rettsvirkninger av statsborgerskap. Se kapittel 3.2 og 3.3. I kapittel 3.4 gis det en beskrivelse av det rettslige rammeverket som er av betydning for forslagene som fremgår av denne proposisjonen. Både Grunnloven, Europarådets konvensjon om statsborgerskap, FNs konvensjon om begrensning av statsløshet og EMK inneholder bestemmelser som har betydning for hvordan hjemler om tap av statsborgerskap kan utformes. For en utfyllende gjennomgang av gjeldende rett vises det for øvrig til NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap, Del II Dagens rettstilstand.

3.2 Statsborgerloven

Statsborgerloven regulerer erverv og tap av norsk statsborgerskap. Etter gjeldende rett er det ikke hjemmel for tap av statsborgerskap på grunn av straff eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Norsk statsborgerskap kan *ervertes* på fire forskjellige måter: Ved fødsel, ved adopsjon, etter søknad og ved melding i henhold til nordisk avtale.

Norsk statsborgerskap kan *tapas* ved erverv av et annet statsborgerskap, ved fravær fra riket, etter søknad og ved tilbakekall (ugyldighet). Tap av statsborgerskap anses ikke som straff i disse tilfellene. Tap skjer enten automatisk, ved at skattemyndighetene avregistrerer personen som norsk i Det sentrale folkeregisteret eller etter saksbehandling i Utlendingsdirektoratet (UDI) og eventuelt Utlendingsnemnda (UNE). Adgangen til tap av norsk statsborgerskap er uttømmende regulert i statsborgerloven kapittel 5.

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

3.2.1 Sikkerhetssaker etter statsborgerloven

En søker har ikke rett til å erverve norsk statsborgerskap dersom hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler mot, jf. statsborgerloven § 7 annet ledd. For å ivareta hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn har departementet instruksjonsmyndighet. Statsborgerloven § 28 annet ledd gir departementet hjemmel til å instruere i enhver sakstype, så fremt nevnte hensyn foreligger.

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

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

Utlendingsloven kapittel 14 inneholder særskilte regler for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» forstås på samme måte i statsborgerloven og utlendingsloven. Det vises til omtalen av utlendingsloven under punkt 3.6.3 nedenfor.

3.3 Rettsvirkninger av norsk statsborgerskap

Grunnloven § 106 annet ledd annet punktum slår fast at norske statsborgere ikke kan nektes adgang til riket. En norsk statsborger kan heller ikke utvises fra Norge. Det samme gjelder utlendinger som er født i Norge og senere uavbrutt har hatt fast

bopel her, jf. utlendingsloven § 69. Norske statsborgere har videre rett til norsk pass etter reglene i passloven. Å inneha et norsk pass gir større reisefrihet enn mange andre lands nasjonalitetspass.

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

Etter Grunnloven § 119 og vernepliktsloven § 3 er norske statsborgere vernepliktige. Den som har dobbelt statsborgerskap er ikke vernepliktig i Norge hvis konvensjon med en annen stat er til hinder for det. Personer som ikke er norske statsborgere, men som hører hjemme her i riket, kan med visse begrensninger, pålegges verneplikt etter søknad, jf. vernepliktsloven § 3 annet ledd og vernepliktsforskriften §§ 2-4 til 2-8. Forsvarsloven § 6 vil avløse vernepliktsloven § 3.

En norsk borger kan ikke utleveres til annet land, jf. utleveringsloven § 2. Reglene om overlevering av personer mellom Norge og medlemsstater i Den europeiske unionen og mellom Norge og andre nordiske stater for straffbare forhold på grunnlag av en arrestordre gjelder som hovedregel også norske borgere, jf. arrestordreloven § 10 første ledd.

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

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

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

Tilsatte med alminnelig politimyndighet i politi- og lensmannsetaten må være norske borgere, jf. politiloven § 18. Det samme gjelder utsendte utenriktjenestemenn og utsendt administrativt personell, jf. utenriktjenesteloven § 18.

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

3.4 Rettslige skranker

3.4.1 Innledning

Både Grunnloven og internasjonale forpliktelser setter grenser for utformingen av en hjemmel for tap av statsborgerskap og for praktiseringen av en slik hjemmel. Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap omtales i punkt 3.4.2, FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet i punkt 3.4.3, Grunnloven i punkt 3.4.4 og EMK i punkt 3.4.5. For en grundigere gjennomgang vises det til NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap punkt 5 og 6.

3.4.2 Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap av 1997

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

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

Europarådskonvensjonen artikkel 7 inneholder en uttømmende liste for når statene kan frata personer deres statsborgerskap. Statsborgerloven inneholder allerede hjemler for tap av statsborgerskap i de fleste av tilfellene som tillates i henhold til artikkel 7 nr. 1, se punkt 3.2 ovenfor. Statsborgerloven har imidlertid ikke hjemler for tap av statsborgerskap ved frivillig tjenestegjøring i en fremmed militær styrke (c. voluntary service in a fore-

ign military force) eller fremferd som er sterkt til skade for statspartens vitale interesser (d. conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party).

Hva som ligger i formuleringene er nærmere beskrevet i den forklarende rapporten til konvensjonen:

«Bokstav c

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

(...)

Bokstav d

67. Ordlyden «fremferd som er sterkt til skade for statspartens vitale interesser» er hentet fra artikkel 8 nr. 3 a ii i 1961-konvensjonen om begrensning av statsløshet. Slik fremferd innbefatter særlig landsforræderi og andre aktiviteter rettet mot vedkommende stats vitale interesser (for eksempel arbeid for en utenlandsk hemmelig tjeneste), men omfatter ikke vanlige straffbare forhold, uansett hvor alvorlige de måtte være.»

Ordlyden i 1961-konvensjonen fremgår i punkt 3.4.3 nedenfor.

Det følger av Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 3 at en statspart ikke kan gi bestemmelser om tap av dens statsborgerskap i henhold til nr. 1 og 2 i denne artikkel dersom den berørte derved ville bli statsløs. Definisjonen av statsløshet fremgår av konvensjonen om statusen til statsløse personer av 1954 artikkel 1 nr. 1: ...the term «stateless person» means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law. Det avgjørende blir da om personen er statsborger av et annet land i henhold til anvendelsen av regelverket der.

3.4.3 FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961

Det fremgår av den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen at ordlyden til artikkel 7 nr. 1 bokstav d («conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party») er hentet fra Konvensjonen om begrensning av statsløshet. I henhold til Konvensjonen om begrensning av statsløshet kan statsborgerskapet fratras personer

som «i strid med sin lojalitetsplikt overfor den kontraherende stat har opptrådt på en måte som står i alvorlig strid med interesser av avgjørende betydning for staten», jf. artikkel 8(3) (a) (ii) («has conducted himself in a manner seriously prejudicial to the vital interests of the State»).

Ordlyden i de to konvensjonene er nesten identisk. En viktig forskjell er at Europarådskonvensjonens bestemmelse ikke tillater at personer gjøres statsløse, mens Konvensjonen om begrensning av statsløshet åpner for denne muligheten. Konvensjonen tillater at personer gjøres statsløse, forutsatt at staten ved tiltredelse til konvensjonen allerede hadde en slik hjemmel og forbeholder seg denne retten.

Rettskilder om forståelsen av ordlyden «seriously prejudicial to the vital interests of the State» i Konvensjonen om begrensning av statsløshet anses relevante for forståelsen av Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d.

3.4.4 Grunnloven

3.4.4.1 § 95

Grunnloven § 95 fastsetter at:

«Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Rettergangen skal være rettferdig og offentlig.»

I Grunnloven § 95 slås det fast at den som skal straffes har krav på en rettferdig og offentlig rettergang. Retten til en rettferdig rettergang er ikke helt sammenfallende for sivile saker og straffesaker, men de sentrale elementene i en rettferdig rettergang kan i hovedtrekk sammenfattes slik: Retten til å la seg representere av advokat, retten til å bli kjent med anklagene mot seg, retten til å forsvare seg mot anklagene (kontradiksjon), retten til tilstrekkelig tid til å forberede sitt forsvar, retten til å føre og eksaminere vitner, retten til tolk, retten til offentlig rettergang, retten til begrunnelse for de avgjørelser som treffes, retten til å anke, samt retten til å få saken prøvet for en uavhengig og upartisk domstol med habile dommere innen rimelig tid.

3.4.4.2 § 96

Grunnloven § 96 første ledd lyder: «Ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom.» Kravet til lov og dom innebærer at det kun er domstolene som kan ilegge straff. Dette må

skje på bakgrunn av en lovbestemmelse som fastslår straffeansvar for overtredelse. Tilsvarende krav fremkommer av EMK artikkel 7.

Uskyldspresumsjonen i Grunnloven § 96 annet ledd innebærer i korte trekk at tiltalte i en straffesak skal anses uskyldig inntil det er bevist at vedkommende er skyldig etter loven. Uskyldspresumsjonen er også nedfelt i EMK artikkel 6 nr. 2.

3.4.4.3 § 97

Grunnloven § 97 fastsetter at: «Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft». Forbudet gjelder på alle rettsområder, men er særlig sterkt på strafferettens område. På strafferettens område vil forbudet typisk komme til anvendelse dersom lovgiver vedtar straffeansvar for en handling etter at den ble begått, det etableres et annet straffeansvar for handlingen enn det som eksisterte på handlingstidspunktet, eller den øvre strafferammen for handlingen heves med virkning for tiltalte etter at handlingen ble begått.

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

3.4.4.4 § 98

Grunnlovens diskrimineringsvern i § 98 lyder:

«Alle er like for loven.

Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.»

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

3.4.4.5 § 102

Grunnloven § 102 stadfester en rett til respekt for privatliv og familieliv. Den lyder som følger:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.»

Som utgangspunkt må det antas at det vernet EMD har etablert i saker om statsborgerskap og utvisning i henhold til EMK artikkel 8, også skal legges til grunn for forståelsen av det vernet som følger av Grunnloven § 102 i tilsvarende saker.

3.4.4.6 § 104

Grunnloven § 104 lyder:

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

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

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

At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i avgjørelser som gjelder barn er også slått fast i Barnekonvensjonen artikkel 3. I Høyesteretts dom i den såkalte Maria-saken (Rt. 2015 s. 93) fremgår det at de nye menneskerettsbestemmelsene skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene, men at praksis fra de internasjonale håndhevsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning som ved tolkningen av konvensjonsbestemmelsene. Det understrekes i dommen at det er Høyesterett som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser. Saken gjaldt gyldigheten av vedtak om utvisning av moren til en norsk jente på 4 år. Den utviste moren var jentas eneste omsorgsperson. Høyesterett kom enstemmig til at vedtaket var ugyldig fordi det var uforholdsmessig overfor den norske jenta. I dommen er det flere uttalelser om statsborgerskapets betydning. Førstvoterende uttaler blant annet i avsnitt 76:

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

At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i avgjørelser som berører barn fremgår også av FNs barnekonvensjon artikkel 3. I henhold til FNs barnekonvensjon artikkel 8 er Norge også forpliktet til å respektere barnets rett til å bevare sin identitet, herunder statsborgerskap, uten ulovlig innblanding.

3.4.4.7 § 113

Grunnloven § 113 lyder: «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.» Bestemmelsen er en kodifisering og videreføring av konstitusjonell sedvanerett forut for grunnlovsreformen i 2014. Lovskravet går ut på at inngreps-hjemler må være tilstrekkelig klare og forutsigbare.

3.4.5 Den europeiske menneskerettskonvensjon

3.4.5.1 Artikkel 6

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 fastsetter retten til å bli ansett uskyldig inntil det motsatte er bevist, rett til å bli kjent med anklagene mot seg, rett til tilstrekkelig tid til å forberede et forsvar, rett til advokat, rett til å forsvare seg mot anklagene og rett til tolk om nødvendig. Artikkel 6 stiller videre omfattende krav til prosessen frem mot endelig straffedom. Utgangspunktet er at den enkelte har krav på en offentlig og rettførdig rettergang. Tilsvarende reguleringer følger nå av Grunnloven § 95.

I tillegg til de prosessuelle rettighetene i EMK artikkel 6, følger det av EMK P7–4 at ingen skal straffefølges eller dømmes for et straffbart forhold mer enn en gang.

3.4.5.2 Artikkel 7

Ifølge EMK artikkel 7 kan ingen kan straffes uten at det foreligger lovhjemmel som foreskriver straffansvaret på det tidspunkt handlingen ble begått. Bestemmelsen fastsetter således både et lovskrav og et tilbakevirkningsforbud i strafferetten, og den er i hovedtrekk sammenfallende med Grunnloven §§ 96 og 97.

3.4.5.3 Artikkel 8

EMK artikkel 8 slår fast retten til respekt for privatliv og familieliv. Ved vurderingen av om EMK artikkel 8 er krenket, vil Den europeiske mennes-

kerettsdomstolen (EMD) først ta stilling til om det foreligger et inngrep i den enkeltes privatliv eller familieliv. Dersom dette er tilfelle, vil EMD vurdere om inngrepet er lovmessig, om det ivaretar et legitimt formål og om det er nødvendig i et demokratisk samfunn. I denne siste «nødvendighetsvurderingen» – eller proporsjonalitetsvurderingen – vil problemstillingen være hvorvidt det foreligger en «fair balance» mellom inngrepet og statens legitime mål. I relasjon til EMK artikkel 8 nr. 2 utgjør blant annet rikets sikkerhet, offentlig sikkerhet og hensynet til statens økonomiske velferd legitime formål.

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

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

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

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

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

3.4.5.4 Artikkel 14

EMK artikkel 14 forbyr diskriminering innenfor konvensjonens område. Etter EMK artikkel 14 kan diskriminering ikke skje på grunnlag av kjønn, rase, hudfarge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eieendom, fødsel eller annen status.

3.5 Andre lands rett

3.5.1 Innledning

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

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

Omtalen av andre lands rett her bygger i stor grad på omtalen i NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap.

3.5.2 Nordiske land

3.5.2.1 Finland, Island og Sverige

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

3.5.2.2 Danmark

Danmark har innført en hjemmel for å frata statsborgerskap der en person dømmes for overtredelse av en eller flere bestemmelser i den danske straffeloven kapittel 12 (om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet) og kapittel 13 (om forbrytelser mot statsforfatningen og de øverste statsmyndigheter, terrorisme mv.), jf. lov om dansk innfødsrett § 8B. Tilbakekall kan også skje der en dansk statsborger er ilagt straff i utlandet for liknende forhold. Tilbakekall kan ikke skje dersom den det gjelder derved blir statsløs.

Ved avgjørelsen av om dansk statsborgerskap skal tapes, skal domstolen foreta en proporsjonalitetsvurdering. Domstolen skal foreta en avveining av det straffbare forholdets grovhet, mot betydningen tap av statsborgerskap vil ha for den det gjelder. Det fremgår av forarbeidene til loven at det da skal legges vekt på personens tilknytning til Danmark og til utlandet. Varigheten og karakteren av personens opphold i Danmark vil være relevant, inkludert hvor personen har vokst opp. Videre vil familiemessige forhold i Danmark og i utlandet være relevante, samt personens språkkunnskaper. Det følger av forarbeidene at mer alvorlige forhold, som utgangspunkt, bør føre til tilbakekall:

«I tilfælde, hvor en person alene dømmes for mindre alvorlige forhold, bør den pågældende kun frakendes dansk indfødsret, hvis denne sanktion må anses for at være af mindre indgribende betydning for den pågældende. Dette vil navnlig være tilfældet, hvis den pågældendes tilknytning her til landet er så ringe, at det minder om de omstændigheder, der i medfør af indfødsretslovens § 8 indebærer fortabelse af dansk indfødsret.

I tilfælde, hvor en person dømmes for mere alvorlige forhold, bør den pågældende som udgangspunkt frakendes dansk indfødsret. Den betydning, en frakendelse har for pågældende, kan dog tale afgørende herimod. Herunder bør der ikke ske frakendelse i forbindelse med selv meget alvorlige forhold, hvis den pågældende ikke har nogen eller alene har en meget ringe tilknytning til et andet land. I disse situationer bør Danmark tage ansvaret for den pågældende danske statsborgers handlinger.

Ved mere alvorlige forhold forstås som udgangspunkt forhold, der straffes med fængsel i 2 år eller derover.»

Utlendingsregelverket om inndragning og utvisning skal også i et visst omfang tillegges vekt i proporsjonalitetsvurderingen. Dette er omtalt i forarbeidene til loven, der det blant annet står:

«I det omfang, der er sammenfald mellem de hensyn, der efter den foreslåede bestemmelse om frakendelse af dansk indfødsret skal indgå ved vurderingen af, om en person skal frakendes dansk indfødsret, og de hensyn, der skal indgå i vurderingen efter udlændingelovens regler om inddragelse af opholdstilladelse og udvisning, og en vurdering ud fra disse hensyn ikke ville føre til inddragelse af opholdstilladelse og udvisning, bør der normalt ikke ske frakendelse af dansk indfødsret.»

Departementet har kjennskap til to saker om tap av dansk statsborgerskap som følge av straffbare forhold. Den ene saken gjaldt en person som var idømt syv års fengsel for forsøk på terrorisme etter dansk straffelov § 114 første ledd nr. 1, jf. § 21. Han hadde på gjerningstidspunktet nettopp fylt 16 år. Han var født i Danmark av foreldre som hadde ervervet dansk statsborgerskap. Han fikk dermed dansk statsborgerskap ved fødselen. I tillegg hadde han statsborgerskap i Jordan. Han hadde hatt sin oppvekst og skolegang i Danmark. Foreldrene og ti søsken var alle danske statsborgere og bodde i Danmark. Hans eneste familie i Jordan var en tante som han ikke hadde kontakt med. Han hadde kun vært i Jordan én gang, på gjennomreise da han var omtrent fire år. Hans tilknytning til Jordan var derfor svak. På bakgrunn av dette og på bakgrunn av risikoen for at personen ved retur til Jordan, ville kunne lide overlast, fant retten at det forelå avgjørende hensyn som talte mot tap av statsborgerskap.

I en dansk høyesterettsdom fra 8. juni 2016 ble det danske statsborgerskapet fradømt en dansk og marokkansk statsborger. Personen var dømt til 4 års fengsel for å ha fremmet terrorisme, jf. dansk straffelov § 114 e. Dansk høyesterett (Højesteret) fant at det var tale om meget alvorlige forhold. Domstolen vurderte så personens tilknytning til Danmark. Han var født i Marokko og hadde hatt oppvekst og skolegang der. Han flyttet til Danmark som 24-åring og giftet seg med en dansk statsborger. Han hadde bodd i Danmark i 32 år, og snakket noe dansk. Han hadde ikke fått fast tilknytning til det danske arbeidsmarkedet og hadde mottatt sosialhjelp i flere år. Han hadde ikke vært i Marokko siden 1989. Han snakket marokkansk-arabisk. Han hadde fire voksne barn

og fire barnebarn som var danske statsborgere og som bodde i Danmark.

Etter en avveining av forholdets alvor på den ene siden og betydningen det ville ha for personen å tape statsborgerskapet på den andre, kom Højesteret til at personen skulle fradømmes sitt danske statsborgerskap.

3.5.3 Andre europeiske land

3.5.3.1 Tyskland

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

Tysk statsborgerlovgivning har ingen uttrykkelig hjemmel for å tilbakekalle statsborgerskap der en tysk statsborger opptrer sterkt til skade for statens vitale interesser eller begår alvorlige kriminelle handlinger. Det er imidlertid en adgang til å tilbakekalle vedtak om statsborgerskap som er fattet på feil grunnlag.

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

3.5.3.2 Nederland

En myndig person taper automatisk sitt nederlandske statsborgerskap dersom vedkommende av fri vilje tjenestegjør i en fremmed stats militære

styrke, og denne staten er involvert i krigshandlinger mot Nederland eller mot en allianse Nederland er del av, jf. nederlandsk statsborgerlov § 15 første ledd bokstav e. Deltakelse i en separatistgruppe eller terrororganisasjon vil ikke føre til tap etter bestemmelsen idet slike grupper ikke er statlige militære styrker.

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

Det nederlandske senatet vedtok en lovendring 7. februar 2017. Personer over 16 år som slutter seg til en utenlandsk organisasjon som står oppført på en liste over organisasjoner som deltar i væpnet konflikt og som utgjør en trussel mot nasjonal sikkerhet kan fratras nederlandsk statsborgerskap administrativt. Bestemmelsen gjelder bare personer med flere statsborgerskap. Tiltaket er ikke betinget av at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for strafferettslig forfølgning for deltakelse i væpnet konflikt i utlandet. Utgangspunktet for å treffe vedtak er en konkret vurdering av vedkommendes adferd. Sikkerhetstjenesten har en viktig rolle i å avgjøre om personen er engasjert i en terrorgruppe.

3.5.3.3 *Storbritannia*

Britisk statsborgerskap kan bli tilbakekalt dersom det er til allmennhetens beste («conductive to the public good»), jf. britisk statsborgerlov § 40 nr 2. Britiske myndigheter har i retningslinjer til loven indikert at tilbakekall er til allmennhetens beste der en person har utøvd:

- a. skadelig virksomhet mot rikets sikkerhet, herunder blant annet spionasje eller terrorismehandlinger rettet mot staten selv, eller en alliert stat

- b. Krigsforbrytelser
- c. Alvorlig organisert kriminalitet
- d. Uakseptabel adferd, for eksempel å drive nettsteder som oppfordrer til jihad

Tilbakekall kan som hovedregel bare gjøres dersom den det gjelder ikke blir statsløs ved tilbakekallet.

I 2014 trådte en lovendring i § 40 nr. 4A i kraft slik at statsborgerskap som er ervervet ved naturalisasjon, det vil si ved søknad eller liknende, kan tilbakekalles selv om det fører til statsløshet. Tilbakekall må være til allmennhetens beste fordi den det gjelder har opptrådt alvorlig til skade for statens vitale interesser. Det er i tillegg et krav at britiske myndigheter har en rimelig grunn til å anta at personen kan bli statsborger av et annet land.

Vedtaket om tilbakekall er en administrativ avgjørelse som treffes av den britiske innenriksministeren.

I perioden 2006–2013 fikk 24 personer tilbakekalt sitt statsborgerskap. To av disse fikk tilbakekall på grunn av å ha gitt gale opplysninger etter britisk statsborgerlov § 40. 22 av dem fikk statsborgerskapet tilbakekalt på grunn av hensynet til allmennhetens beste, jf. § 40 nr. 2.

I desember 2013 ble det rapportert at åtte britiske statsborgere hadde mistet sitt statsborgerskap så langt i 2013 på grunn av hensynet til allmennhetens beste.

3.5.3.4 *Belgia*

Belgisk statsborgerskap kan tilbakekalles dersom en person har sviktet sine forpliktelser som belgisk statsborger, jf. belgisk statsborgerlov § 23. Dette er en hjemmel som har vært lite brukt i Belgia, med kun en håndfull tilfeller etter andre verdenskrig. En person tapte sitt belgiske statsborgerskap etter denne bestemmelsen i 2010 etter å ha blitt dømt for terrorisme. Et belgisk statsborgerskap kan også tilbakekalles dersom det er ervervet ved svindel, der personen har oppgitt gale opplysninger eller liknende.

Belgiske statsborgere som er dømt for alvorlig kriminalitet kan også tape sitt statsborgerskap, jf. belgisk statsborgerlov § 23/1. Som alvorlig kriminalitet regnes forbrytelser mot Kongen eller statens sikkerhet, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser, terrorisme, menneskehandel, menneskesmugling og tyveri av nukleært materiale. Fengselsstraffen må ha vært av minst fem års varighet. Med mindre det gjelder krigsforbrytelser, folkemord eller forbrytelser mot menneske-

heten, må forbrytelsen være begått innen ti år etter at statsborgerskapet ble innvilget dersom tilbakekall skal være mulig.

Tilbakekall kan også skje der en person er dømt for kriminalitet som er gjort mulig gjennom det faktum at personen har belgisk statsborgerskap. Fengselsstraffen må være av minst 5 års varighet og forbrytelsen må være begått innen fem år etter at statsborgerskapet ble innvilget.

Tilbakekall kan også på visse vilkår skje der belgisk statsborgerskap er ervervet gjennom et proformaekteskap som er blitt annullert.

Statsborgerskapet kan ikke i de ovennevnte tilfellene tilbakekalles der den det gjelder har fått statsborgerskapet ved fødsel eller adopsjon gjennom en belgisk forelder. Det kan heller ikke tilbakekalles der personen fikk belgisk statsborgerskap etter spesielle regler som gjelder for barn født i Belgia av utenlandske foreldre som også ble født i Belgia. Videre er det et vilkår at den det gjelder ikke blir statsløs ved tilbakekallet, med mindre statsborgerskapet er ervervet på grunnlag av falske opplysninger eller liknende.

Tap av statsborgerskap skjer ved dom.

3.5.3.5 Frankrike

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

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

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

Det er et vilkår etter § 25 at vedkommende ikke blir statsløs. Det er videre et vilkår at grunnlaget for tilbakekallet oppstod før ervervet av fransk statsborgerskap eller innen ti år etter ervervet.

Fra 2000 til 2014 fikk åtte personer tilbakekalt sitt franske statsborgerskap etter § 25; én i 2002,

én i 2003, fem i 2006 og én i 2014. Tilfellet i 2014 gjaldt en person som var dømt til syv års fengsel for terrorhandlinger.

3.5.3.6 Irland

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

Tilbakekall av statsborgerskap skal skje ved et administrativt vedtak fattet av justisministeren.

3.6 Annet regelverk med betydning for forslaget

3.6.1 Innledning

Under dette punktet gjennomgås annet nasjonalt regelverk med betydning for forslaget her.

Departementet foreslo at overtredelse av en bestemmelse i straffeloven kapitlene 16, 17 og 18 med strafferamme på inntil seks år eller mer skulle kunne medføre tap av norsk statsborgerskap. I punkt 3.6.2 omtales blant annet innføringen av straffeloven § 145 om deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet. Ved fremleggelsen av utredningen var det ikke straffbart å utføre denne type aktivitet.

Utlendingsloven er relevant av to grunner. For det første er en person som blir fratatt norsk statsborgerskap utlending og dermed omfattet av utlendingsloven. Den tidligere norske borgeren kan utvises, dersom vilkårene for utvisning er oppfylt (punkt 3.6.3.1). For det andre er prosedyren for sikkerhetsaker etter utlendingsloven aktuell for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Denne prosedyren omtales i punkt 3.6.3.2 nedenfor.

I punkt 3.6.4. omtales utlevering av opplysninger fra politiet, ved PST, til øvrige statsborgermyndigheter. Rett til fri rettshjelp etter statsborgerloven og utlendingsloven omtales i punkt 3.6.5.

3.6.2 Straffeloven

Departementet foreslo at overtredelse av bestemmelser i straffeloven kapitlene 16, 17 og 18 med strafferamme på inntil seks år eller mer skulle kunne medføre tap av norsk statsborgerskap. Kapittel 16 gjelder folkemord, forbrytelse mot

menneskeheten og krigsforbrytelse, kapittel 17 gjelder vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende interesser og kapittel 18 gjelder terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger.

Stortinget har vedtatt endringer i straffeloven som tar sikte på å motvirke at privatpersoner deltar i stridshandlinger i væpnet konflikt (Prop. 44 L (2015–2016) Endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.)). Endringene innebærer kriminalisering av angrep mot norske militærstyrker (§ 120 a og § 120 b), militær deltakelse i væpnet konflikt i utlandet (§ 145) og rekruttering til ulovlig militær deltakelse i væpnet konflikt (§ 146). Straffebudene er tatt inn i kapittel 17 og 18 og trådte i kraft 1. juli 2016.

I kapittel 16 har alle straffebudene straffeframme på over seks år. Straffebudene omfatter folkemord (§ 101), forbrytelse mot menneskeheten (§ 102), krigsforbrytelser (§§ 103–107), forbund om og tilskynding til slike forbrytelser (§ 108) og overordnede ansvar ved slike forbrytelser (§ 109).

I kapittel 17 har følgende straffebud straffeframme på inntil seks år eller mer: Krenkelse og grov krenkelse av Norges selvstendighet og fred (§§ 111–112), krenkelse og grov krenkelse av Norges statsforfatning (§§ 113–114), angrep og grovt angrep på de høyeste statsorganers virksomhet (§§ 115–116), inngrep og grovt inngrep overfor viktige samfunnsinstitusjoner (§§ 117–118), landssvik og grovt landssvik (§§ 119–120), angrep og grovt angrep på norske og allierte styrker (§§ 120 a–120 b), grov etterretningss virksomhet mot statshemmeligheter (§ 122), grov avsløring av statshemmeligheter (§ 124), forbund om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning mv. (§ 127) og straff for deltakelse mv. i voldelig sammenslutning med politiske mål (§ 129).

I kapittel 18 har følgende straffebud straffeframme på inntil seks år eller mer: Terrorhandlinger (§ 131), grove terrorhandlinger (§ 132), terrorforbund (§ 133), terrortrusler (§ 134), terrorfinansiering (§ 135), oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger (§ 136), deltakelse mv. i en terrororganisasjon (§ 136 a), medvirkning til unndragning fra straff for terrorhandlinger (§ 137), terrorbombing (§ 138), kapring av luftfartøy og skip mv. (§ 139), forstyrrelser av den sikre drift av luftfartøy og skip mv. (§ 140), utslipp av farlig stoff fra skip mv. (§ 141), ulovlig befatning med farlig materiale mv. (§ 142), gisseltaking i terrorøyemed (§ 143), angrep på en internasjonalt beskyttet person (§ 144) og deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet (§ 145). Den eneste bestemmelsen som har lavere straffe-

ramme er § 146 om rekruttering til militær virksomhet.

3.6.3 Utlendingsloven

En person som taper det norske statsborgerskapet blir utlending, og vil dermed falle inn under utlendingsregelverket. Ved innvilgelse av norsk statsborgerskap faller gjeldende tillatelse etter utlendingsloven bort. En person som taper norsk statsborgerskap, etter bestemmelsene som foreslås her, vil verken ha permanent oppholdstillatelse eller annen tillatelse etter utlendingsloven, selv om vedkommende har hatt det tidligere. Personen kan søke om oppholdstillatelse, men tillatelse kan nektes dersom det foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til eller opphold i riket i medhold av andre bestemmelser i loven, jf. utlendingsloven § 59.

3.6.3.1 Utvisning

Reglene for utvisning av utlendinger fremgår av utlendingsloven kapittel 8, 13 og 14. Et vedtak om utvisning innebærer at en utlending blir pliktig til å forlate riket samt blir ilagt et tidsbegrenset eller varig forbud mot å reise inn i riket igjen (innreiseforbud). Utlendingens oppholdsstatus har betydning for hvilke handlinger som kan føre til utvisning. Utlendingsloven § 66 gjelder utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse, § 67 gjelder utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse og § 68 gjelder utvisning av utlendinger med permanent oppholdstillatelse. Det fremgår av disse bestemmelsene at grunnlaget for utvisning kan være brudd på utlendingsloven eller straffbare forhold. En utlending uten oppholdstillatelse kan utvises, blant annet når utlendingen her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder. Hjemmelen for utvisning av hensyn til «grunnleggende nasjonale interesser» følger av utlendingsloven § 126 i kapittel 14. Vilårene for å kunne utvise EØS-borgere og deres familiemedlemmer fremgår av utlendingsloven § 122 om utvisning av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet og § 123 om utvisning av hensyn til folkehelsen. Det vises til Prop. 141 L (2012–2013) Endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetssaker) kapittel 8.1 for forholdet mellom utvisning etter utlendingsloven § 122 og § 126. For å kunne utvise, må inngrepet være forholdsmessig, jf. utlendingsloven §§ 70 første ledd, 122 fjerde ledd og 126 tredje ledd. I henhold til § 69 er utlendinger som uavbrutt har hatt fast bopel i Norge og

norske statsborgere vernet mot utvisning. Det følger av utlendingsloven § 126 femte ledd at vern mot utsendelse iht. § 73 første til tredje ledd ikke er til hinder for at det treffes vedtak om utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, men vedtaket kan ikke iverksettes før grunnlaget for vern mot utsendelse er bortfalt.

3.6.3.2 Behandling av sikkerhetssaker

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

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

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

Bakgrunnen for denne ordningen er å legge til rette for at retten til kontradiksjon som følger av

EMK artikkel 13 (retten til et effektivt rettsmiddel) og muligheten for konfidensialitet kan ivaretas. Informasjonen departementet mottar fra PST eller andre i tilknytning til enkeltsaker som berører grunnleggende nasjonale interesser vil ofte være gradert etter sikkerhetsloven eller etter instruks av 17. mars 1972 om behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksjonen). Hensynet til grunnleggende nasjonale interesser kan også begrunne unntak fra retten til innsyn etter forvaltningsloven og offentleglova.

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

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

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

3.6.4 Politiregisterloven og politiregisterforskriften

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

Politiregisterforskriften § 9-6 gjelder utlevering av opplysninger til andre offentlige organer i deres interesse. I medhold av politiregisterloven § 30 kan det blant annet utleveres opplysninger til utlendingsmyndighetene, for bruk i saker etter statsborgerloven, jf. første ledd nr. 9.

3.6.5 Rettshjelploven, rettsgebyrloven og stykkprisforskriften

3.6.5.1 Fri rettshjelp i statsborgerskapssaker

Departementet kan beslutte at UDIs vedtak om statsborgerskap som er til gunst for den saken gjelder skal overprøves av UNE, jf. statsborgerloven § 27 fjerde ledd. I slike saker har den saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, jf. rettshjelploven § 11 første ledd nr. 1. Departementet kan også prøve gyldigheten av UNEs vedtak til gunst for den saken gjelder ved søksmål, jf. § 27 sjette ledd. I slike saker har den det gjelder rett til fri sakførsel uten behovsprøving, jf. rettshjelploven § 16 første ledd nr. 4.

3.6.5.2 Fri rettshjelp i sikkerhetssaker etter utlendingsloven

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

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

4 Tap av norsk statsborgerskap ved straffbare forhold

4.1 Innledning

Som det fremgår i punkt 3.4.2, fastsetter Europarådskonvensjonen at statsborgerskap blant annet kan fratras personer hvis fremferd er sterkt til skade for nasjonens vitale interesser eller som deltar i fremmed militær styrke. Under punktet her vurderes hvilke straffbare handlinger som kan og bør føre til tap av statsborgerskap. Det drøftes om tap av statsborgerskap ved straffbare forhold er å anse som en straffereaksjon.

4.2 NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

4.2.1 Forslag

I utredningen ble det anbefalt en hjemmel i statsborgerloven for tap av statsborgerskap ved overtredelse av straffeloven § 131 eller en bestemmelse som kan lede til fengsel i 21 år eller mer etter straffeloven kapitlene 16 eller 17. Bestemmelsen skulle bare gjelde personer med norsk og annet statsborgerskap, i tråd med Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 3 om at slik bestemmelse ikke må gjøre noen statsløse.

I vurderingen av om det burde innføres taps hjemler la utredningen vekt på at formålet må være å redusere faren for vold og frykt og å ivareta idealer som demokrati og menneskerettigheter. Argumentene som talte for en innføring var ifølge utredningen signaleffekten, samfunnets behov for å beskytte seg mot enkeltpersoner og behov for gjengjeldelse. Når det gjaldt fremmedkrigere, vurderte utredningen at en tapshjemmel kunne virke mot sin hensikt, blant annet fordi personene støtes ut av samfunnet og av landet. I utredningen uttales følgende:

«Men under noe tvil anbefales det at det gis regler om tap av statsborgerskap for enkelte, konkretiserte straffbare forhold som er av en slik grov karakter at de må anses å falle inn under betegnelsen «nasjonens vitale interesser».»

Utredningen tok utgangspunkt i de straffbare forhold som er regulert i straffeloven og hvilke straffbare handlinger som måtte anses som forbrytelser «sterkt til skade for nasjonens vitale interesser». I utredningen ble det fremhevet at skaden må være av kvalifisert karakter. Det ble vist til at «sterkt» i juridisk terminologi er et uttrykk som peker tilbake på de svært alvorlige handlinger. På denne bakgrunn ble det konkludert med at «fremferd sterkt til skade» bare skulle omfatte bestemmelser i kapitlene 16, 17 og 18 i straffeloven av 2005 med 21 års strafferamme eller mer. I straffeloven kapittel 18 er det gitt bestemmelser om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Straffebudet i § 131 er hovedbestemmelsen om terror i norsk lovgivning og forutsetter at gjerningspersonen har terrorhensikt. De andre bestemmelsene i kapittel 18 stiller ikke uttrykkelig krav om terrorhensikt, men kan knyttes sammen med § 131. For bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 ble det på denne bakgrunn anbefalt regler om tap av statsborgerskap ved overtredelse av § 131.

I utredningen ble det konkludert med at tap av statsborgerskap som følge av tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller skade på nasjonens vitale interesser må anses som «straff» etter Grunnloven §§ 95–96 og trolig også etter EMK artikkel 6, artikkel 7 og P7–4. Det ble tatt utgangspunkt i de såkalte «Engel-kriteriene», som første gang ble referert til i sak EMD Engel m.fl. mot Nederland (1976). Engel-kriteriene er: (1) Nasjonal klassifikasjon, (2) den overtrådte handlingsnorms karakter («the nature of the offence») og (3) karakteren og alvorret av den sanksjon som vedkommende risikerer. For utredningens konklusjon var det sentralt at tap av statsborgerskap er ment å være en direkte konsekvens av handlinger begått av den enkelte, der samfunnets holdning er at disse handlingene er straffverdige. Det ble bemerket at reaksjonen også er av særdeles alvorlig karakter, fordi borgeren som rammes ikke lenger er å anse som borger av det norske samfunn og at den enkelte trolig vil oppleve reaksjonen som straff. Videre ble reaksjonen ansett å

ha preventive formål som typisk begrunner strafferettslige reaksjoner.

Utredningen la til grunn at reaksjonen måtte anses som straff, og var omfattet av det strafferettslige og straffeprosessuelle vernet etter Grunnloven og EMK. Dette innebar ifølge utredningen at beslutning om tap av statsborgerskap måtte treffes av domstolene på bakgrunn av klar og presis lovgivning og på bakgrunn av en rettfærdig rettergang.

4.2.2 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene så behov for en hjemmel for tap av statsborgerskap på bakgrunn av alvorlige straffbare forhold. *Asker og Bærum politidistrikt, Bamble kommune, Rettspolitisk forening og Træna kommune* støttet forslaget i sin helhet.

Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess (Strafferettsutvalget) og *Borgarting lagmannsrett* mente bestemmelsen om tap av statsborgerskap burde plasseres i straffeloven som en ny § 56 a. De foreslo også et nytt femte ledd i § 58 om at tap av statsborgerskap er varig. Strafferettsutvalget uttalte at ny § 26 a da med fordel kunne utformes som en ren henvisningsbestemmelse.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) uttalte at i en tid der Norge står overfor et skjerpet trusselbilde er det nærliggende å se på ulike tiltak som kan redusere faren for at personer begår terrorhandlinger i Norge. PST mente at innføring av regler om tap av statsborgerskap for bestemte handlinger vil være et tydelig signal om at disse handlingene ikke aksepteres. Det vil også være et sterkt signal om at visse handlinger kan få alvorlige konsekvenser. PST anså fradømmelse av statsborgerskap å være et begrenset virkemiddel, idet det kun vil ramme et fåtall personer. PST mente likevel at lovgivningen bør åpne for å ta et slikt virkemiddel i bruk dersom personer kjennes skyldig i å ha begått handlinger som skader nasjonale vitale interesser. PST mente videre at regler om tap av statsborgerskap må ses i forlengelsen av allerede vedtatte straffebestemmelser som rammer ulike terrorrelaterte overtredelser. PST stilte seg bak konklusjonen i utredningen om at dersom man innfører regler om tap av statsborgerskap, så bør det knyttes opp mot konkrete straffverdige handlinger etter gjeldende straffebestemmelser, og ikke opp mot tjenestegjøring i fremmed militær styrke som sådan.

Politidirektoratet (POD) uttalte at det var hensiktsmessig å åpne for tap av statsborgerskap i tilfeller som omtalt i utredningen, og fremhevet sær-

lig hensynet til samfunnets behov for å beskytte seg mot enkeltpersoner gjennom fysisk utestengelse fra landet, og behovet for gjengjeldelse mot rystende og illojale handlinger mot Norge.

Horten kommune uttalte at tap av statsborgerskap bør knyttes til de handlinger vedkommende er ansvarlig for, og ikke alene det forhold at vedkommende er fremmedkriger.

Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess (strafferettsutvalget) sluttet seg til utredningens anbefaling av hvilke forhold som skal kunne medføre tap av statsborgerskap og at det ikke bør innføres en bestemmelse om tap av statsborgerskap ved frivillig tjeneste i utenlandsk militær styrke. Strafferettsutvalget mente en slik bestemmelse neppe vil være formålstjenlig:

«Formålet med straff er at straffetrusselen skal påvirke adferd. Utvalget er enig med utreder i at deltakelse i utenlandsk militær styrke oftest vil ha sammenheng med dyp religiøs eller ideologisk overbevisning, og da vil en straffetrussel (herunder trussel om tap av statsborgerskap) neppe influere på de handlingsvalg som gjøres. Straffetrusselen vil dermed verken virke allmennpreventiv eller individualpreventiv. For det andre vil det være svært vanskelig å avgjøre hvilke utenlandske militære styrker som i tilfelle skal omfattes, og hvilke som faller utenfor bestemmelsens anvendelsesområde. For det tredje kan det å idømme et slikt rettighetstap lett bli et slag i luften fordi den domfelte i mange tilfeller vil være «ureturnerbar».

Borgarting lagmannsrett, Justis- og beredskapsdepartementet (JD), *Kripos, Det nasjonale statsadvokatembetet og Rogaland fylkeskommune* stilte spørsmål ved om flere handlinger enn de som var omfattet av forslag til ny § 26 a i statsborgerloven burde kunne føre til tap av norsk statsborgerskap.

Det nasjonale statsadvokatembetet mente at forslaget i utredningen var langt unna å utnytte det fulle handlingsrom, særlig fordi det anbefalte å ikke gi regler om tap for tjenestegjøring i fremmed militær styrke som sådan, videre fordi begrepet «nasjonens vitale interesser» tolkes snevert. Statsadvokatembetet argumenterte for at begrepet «skade landets vitale interesser» favner videre og også må innbefatte andre straffebestemmelser med lavere strafferamme enn 21 år som ivaretar vitale interesser for eksempel i ny straffelov kapittel 17 og 18:

«Det er Det nasjonale statsadvokatembetets oppfatning at utvalgets forslag til lovendring vil

ha liten virkning opp mot formålet om å avverge terror og ha en reduserende effekt på fremmedkrigerproblematikken»

Det nasjonale statsadvokatembetet uttalte at dersom en regel om tap skal ha virkning, må flere terrorbestemmelser inngå som grunnlag, og særlig straffeloven § 136 a (den som danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon). Det nasjonale statsadvokatembetet uttalte at flere av hensynene som er vurdert for og imot tap av statsborgerskap i utredningen, fremstår som rimelig usikre:

«Det nasjonale statsadvokatembetet er generelt mer positiv enn utredningen. Vi vekker gjennomgående de positive hensynene mer og de negative mindre enn det utredningen gjør. Det er for embetet utvilsomt at en fare for tap av statsborgerskap virker preventivt på enkelte av de som er i «fremmedkrigermiljøet» det vet vi på bakgrunn av samtaler fra blant annet kommunikasjonskontroll. Vi vurderer derfor denne effekten som sterkere enn utredningen legger opp til.»

Statsadvokatembetets vurdering er at den største faren for Norge ved fremmedkrigerproblematikken er at fremmedkrigere returnerer til Norge. Det kan være fare for hevnaaksjoner mot norske interesser i utlandet, men faren ved å la dem bevege seg fritt i vårt åpne samfunn er større. Sikkerheten i Norge må ha høyeste prioritet og ikke svekkes på grunn av mulige følger i utlandet mot norske interesser. Ifølge statsadvokatembetet er det viktig å se på de direkte følgene ved tap av statsborgerskap og ikke legge inn følger som er usikre.

Kripos stilte spørsmål ved om avgrensingen som var foreslått for å ramme terror og terrorrelaterte handlinger, var for snever når den kun viser til straffeloven § 131. *Kripos* uttalte at de forsto utredningens mandat dit hen at forebygging og bekjempelse av terror og radikaliserings er et sentralt nedslagsfelt for regler om tap av statsborgerskap. *Kripos* var dermed usikker på om forslaget treffer formålet i tilstrekkelig grad, ettersom flere terrorrelaterte handlinger, inkludert terrorfinansiering ikke var inkludert. *Kripos* mente at det ut fra gjeldende regelverk var fornuftig å avgrense forslaget mot tjenestegjøring i fremmed militær styrke. *Kripos* uttalte at de likevel ikke vil utelukke at det på sikt kunne være relevant å knytte slikt rettighetstap til tjenestegjøring i fremmed militær styrke. *Kripos* uttalte

videre at de så gode grunner for den materielle avgrensingen som utredningen tok utgangspunkt i. De valgte forbrytelseskategoriene 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. Når det gjaldt formål og effekt, uttalte *Kripos* at en straffetrussel om tap av statsborgerskap sannsynligvis vil ha liten effekt i et forebyggende perspektiv, i tilfeller der radikalisererte personer opptrer ut fra religiøs eller ideologisk overbevisning. *Kripos* viste imidlertid til utredningens argumenter for regler om slikt rettighetstap: Regelens signaleffekt i samfunnet, samfunnets behov for å beskytte seg mot enkeltpersoner gjennom fysisk utestengelse fra landet og behovet for gjengjeldelse mot rystende og illojale handlinger. *Kripos* uttalte at dette er argumenter med egenverdi utover spørsmålet om regelens forebyggende effekt.

Rogaland fylkeskommune uttalte i det tilfellet en statsborger gjør seg skyldig i brudd på straffebestemmelser som gjelder folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelse, samt mot bestemmelser som gjelder vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser, bør tap av statsborgerskap være en aktuell straffereaksjon.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) uttalte at man i det videre arbeidet bør utrede om tap av statsborgerskap også bør omfatte personer som er ilagt straff for andre alvorlige straffbare forhold, og/eller som utgjør en fare for grunnleggende nasjonale interesser. *JD* mente at deltakelse i fremmed styrke som ikke truer norske interesser, ikke bør føre til tap av norsk statsborgerskap. En person som deltar i fremmed styrke som kjemper mot norske interesser, f. eks. en koalisjon der Norge er medlem, bør derimot som utgangspunkt miste sitt statsborgerskap.

Borgarting lagmannsrett uttalte at det kan reises spørsmål om ekstreme drapshandlinger og andre ekstreme voldsforbrytelser bør føre til tap selv om handlingene ikke er begått med terrorhensikt slik ordet er definert i § 131.

Oslo statsadvokatembeter var sterkt tvilende til hensiktsmessigheten av forslaget, og begrunnet dette med at de ikke kan se at det er dokumentert noe særskilt behov for denne typen lovgivning. *Oslo statsadvokatembeter* uttalte at hensett til de sterke internasjonale bindinger som foreligger, må det påregnes at antallet saker der tap av statsborgerskap er en mulig reaksjon, er særdeles beskjedent.

Advokatforeningen, Politihøgskolen, MiRA-senteret, Antirasistisk senter og Oslo statsadvokatembeter støttet ikke lovforslaget. De mente lovforslaget kan virke mot sin hensikt og føre til økt radikaliserings- og terror.

Politihøgskolen tvilte på hensiktsmessigheten av forslaget, og mente forslaget overfor enkelte kan virke direkte kontraproduktivt og fremme kapasiteten og motivasjonen til terror i utlandet. *Politihøgskolen* uttalte at det er liten eller ingen grunn til å tro at straffereaksjonen vil ha noen nevneverdig forebyggende virkning overfor befolkningen som sådan. Samtidig uttalte *Politihøgskolen* at en ikke kan se bort fra at den foreslåtte reaksjonen kan bidra til å opprettholde den sosiale ro. Det er grupperinger i befolkningen som kan reagere særlig sterkt på at personer og grupperinger som foretar meget alvorlige handlinger som skader nasjonens vitale interesser, fortsatt får anledning til å være en del av det norske samfunnet. *Politihøgskolen* uttalte at en hovedvirkning av straffereaksjoner er at de, i alle fall for en tid, fratru gjerningspersonen mulighet til å begå nye straffbare handlinger. De viste til at bakgrunnen for utredningen også var å hindre alvorlige handlinger i utlandet. *Politihøgskolen* bemerket at reaksjonen mer ville fremme enn begrense kapasiteten til slike handlinger.

Advokatforeningen og *Antirasistisk senter* uttalte at Norge selv bør ta ansvaret for egne borgere, og ikke skyve ansvaret over på en andre lands myndigheter ved å frata norske borgere statsborgerskapet.

Advokatforeningen mente at det var svært tvilsomt om man ville oppnå den ønskede effekten av forslaget, samtidig som det utfordret viktige prinsipper. *Advokatforeningen* uttalte at regelen vil få vilkårlig utslag i det den bare kan anvendes overfor personer med dobbelt statsborgerskap. *Advokatforeningen* uttalte videre at tap av statsborgerskap kan lede til hevntanker og radikaliserings- og at personer som mister sitt norske statsborgerskap kan utgjøre en større trussel mot Norge og norske interesser enn personer som straffes gjennom frihetsberøvelse. *Advokatforeningen* uttalte videre at tap av statsborgerskap som straffereaksjon vil være en livsvarig straff og utgjøre et klart brudd på vår strafferettstradisjon.

Antirasistisk senter uttalte at de anså dagens regelverk som tilstrekkelig:

«Selv om det politiske og rettslige handlingsrommet *kan* utnyttes mer enn det gjøres i dag, mener vi at det *ikke* bør gjøres. Bakgrunnen for dette er blant annet den klare risikoen for negative konsekvenser snarere enn positive conse-

kvenser hva gjelder de utfordringene utredningen særskilt ble bedt om å vurdere, nemlig forebygging av terrorvirksomhet og annen alvorlig kriminalitet som kan true nasjonens vitale interesser, samt integrerings- og radikaliseringsprosesser generelt. Kort sagt risikerer forslaget ganske klart å virke mot sin hensikt (...) Mens straff, eller trusselen om straff, vil kunne ha en preventiv effekt (om enn liten), kan det være nærliggende å tenke at en fremmedkriger som mister sitt norske statsborgerskap og sendes ut av landet vil fortsette å delta i fiendtlig krigføring. Da kan man naturlig nok heller ikke se for seg noen særlig stor grad av rehabilitering. Slik risikerer man faktisk å ha bidratt til å produsere den situasjonen man ønsker å unngå»

Antirasistisk senter mente også at forslaget kunne ha negativ betydning for integreringsprosesser, for eksempel blant vedkommendes familie, omgangskrets og storsamfunn. De viste til diskrimineringsvernet i Grunnloven § 98. De mente at bakgrunnen for utredningen er å bekjempe fremmedproblematikken, og at det i all hovedsak er visse etniske grupper som per i dag risikerer å rammes.

MiRA-senteret mente at forslaget svekker den enkeltes trygghet og tilhørighet til Norge, og derfor vil kunne føre til økt radikaliserings- og *MiRA-senteret* anbefalte at det heller jobbes systematisk for å forebygge radikaliserings- og styrke møteplasser hvor ungdom kan føle tilhørighet, samhold og trygghet. Verdier som demokrati og menneskerettigheter må ivaretas, fremfor å sende ut signaler om utestengning, mistenkeliggjøring og fremmedfrykt. *MiRA-senteret* uttalte at de er imot å innskrenke rettigheter til norske statsborgere som tidligere har hatt en annen nasjonalitet da de flyttet til landet, og viste til diskrimineringsvernet i EMK artikkel 14.

Advokatforeningen, Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett og Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess sluttet seg til at tap av norsk statsborgerskap som en sanksjon mot straffbar handling, må anses som straff i relasjon til EMK artikkel 6 og 7 og Grunnloven § 96.

Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett savnet en noe bredere vurdering av om det bør være adgang til tap av statsborgerskap i andre tilfeller, det vil si der tap av statsborgerskap ikke er en sanksjon mot en straffbar handling, og om rettighetstapet i så fall må anses som straff.

Politidirektoratet så at tungtveiende hensyn taler for domstolsbehandling av spørsmålet om tap av statsborgerskap, men skrev at en alternativ

modell for administrativ beslutning med fordel kunne vært grundigere drøftet i lys av erfaringene fra Storbritannia. POD bemerket videre at domstolsbehandling vil kunne by på enkelte utfordringer, for eksempel knyttet til situasjonen ved eventuell retur.

Justis- og beredskapsdepartementet mente at det burde utredes om tap av statsborgerskap burde ilegges administrativt, både av effektivitets-hensyn og for å sikre tilstrekkelig ivaretagelse av utlendingsrettslige konsekvenser som følge av tap av statsborgerskap. JD uttalte at straffebegrepet i Grunnloven og EMK burde vurderes nærmere dersom det var aktuelt med en administrativ ordning.

Det nasjonale statsadvokatembetet skrev at det kan være riktig at tap av statsborgerskap for tjenestegjøring i fremmede militære styrker eller skade på nasjonens vitale interesser er å anse som straff etter EMK. Tatt i betraktning at Storbritannia og Nederland er av en annen oppfatning, mente *Det nasjonale statsadvokatembetet* at konklusjonen i utredningen virket for bastant.

Utlendingsnemnda uttalte at det bør gjøres en nærmere utredning av utlendingsrettslige problemstillinger som kan oppstå i kjølevannet av tap av statsborgerskap, spesielt utvisning og uttransportering.

4.3 Departementets høringsnotat

4.3.1 Forslag

Departementet foreslo at tap av statsborgerskap skulle kunne idømmes ved overtredelse av bestemmelser i straffeloven kapittel 16, 17 og 18 med strafferamme på seks år eller mer. I NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap ble det anbefalt at kun brudd på bestemmelser med 21 års strafferamme skulle kunne føre til tap av statsborgerskap. Forslaget i høringsnotatet innebar at tap kunne idømmes ved overtredelse av bestemmelser med lavere strafferamme enn det som ble anbefalt i utredningen. Begrunnelsen for dette var en vurdering av at flere handlinger i de aktuelle kapitlene i straffeloven burde kunne straffes med tap av statsborgerskap.

I departementets høringsnotat ble det vist til at utredningens konklusjon skilte seg fra vurderingen danske myndigheter gjorde da de innførte en tilsvarende hjemmel i dansk rett. I Danmark er det hjemmel for å frata en person statsborgerskapet der en person er dømt for overtredelser av en eller flere bestemmelser i den danske straffeloven kapittel 12 (om forbrytelser mot statens

selvstendighet og sikkerhet) og kapittel 13 (om forbrytelser mot statsforfatningen og de øverste statsmyndigheter, terrorisme mv.). Det stilles ikke krav om en bestemt strafferamme for den bestemmelsen som er overtrådt i de to kapitlene. Bestemmelsene i kapittel 12 og 13 inneholder strafferammer fra 4 måneder (f.eks. for forhånelse av fremmed nasjon, jf. § 110 e) til livstid (f.eks. for terrorisme, jf. § 114).

Departementet foreslo likevel at det burde stilles krav til strafferamme i norsk rett. Etter departementets vurdering ville en strafferamme på seks år tilsi at det dreier seg om «fremferd sterkt til skade for statspartens vitale interesser», jf. Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d. Departementet viste i høringsnotatet til Prop. 44 L Endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.) og begrunnelsen for en strafferamme på seks år for rettstridig deltakelse i væpnet konflikt. I punkt 6.4.7 i denne proposisjonen fremgår det at en strafferamme på seks år omfatter *alvorlige* tilfeller.

Departementet vurderte at tap av statsborgerskap på grunn av utførte straffbare handlinger måtte anses som straff i henhold til Grunnloven § 96. Tap på dette grunnlaget må dermed ilegges av domstolene. Det ble vist til vurderingen i NOU 2014: 5 Tap av norsk statsborgerskap punkt 7.3.2.

I tråd med NOU 2015: 4 foreslo departementet en endring i straffeloven § 29 første ledd bokstav i slik at det fremgår at tap av statsborgerskap i henhold til statsborgerloven § 26 a er straff i form av rettighetstap. For øvrig ble det ikke foreslått endringer i straffeloven eller straffeprosessloven.

Hjemmelen ble foreslått tatt inn som ny § 26 a i statsborgerloven.

4.3.2 Høringsinstansenes syn

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

Utlendingsdirektoratet (UDI) støtter at tilbakekall på bakgrunn av straffbare forhold avgjøres av domstolene.

Det nasjonale statsadvokatembetet viser til høringsuttalelsen de avga til høring av NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap (gjengitt i punkt 4.2.2 ovenfor), og uttaler at utviklingen (terroraksjoner i Vest-Europa) styrker deres argumenter og konklusjoner. *Det nasjonale statsadvokatembetet* uttaler at dersom strafferammen ved terrorovertredelser settes lavere enn seks år, vil effekten av lovendringen bli merkbart mindre.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) anser at det er behov for hjemlene som departementet foreslår i deres arbeid. PST uttaler at straffebestemmelser med lavere strafferamme enn 21 år ivaretar viktige nasjonale interesser. Videre påpeker de behovet for at straffeloven § 136 (oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger) og § 136 a (deltakelse i en terrororganisasjon) omfattes. Bestemmelsene har en strafferamme på inntil seks år, men forholdene vurderes som alvorlige etter sin art og på grunn av relativt høy strafferamme. PST anbefaler at forslaget til ordlyd endres slik at «overtrådt» byttes ut med «domfelt» eller «straffet».

Kripos uttaler at hjemlene vil gi norske myndigheter et verktøy for å hindre at personer som begår slike handlinger beholder sine statsborgerrettigheter. Kripos har sett eksempler på at norsk pass har reell betydning for muligheten til å bevege seg mellom ulike land og konfliktområder, til forskjell fra om personen bare har sitt opprinnelige nasjonale pass. Kripos mener at departementets foreslåtte avgrensning (strafferamme på seks år eller mer) fremstår som mer egnet til oppnå formålet med en ny hjemmel. Kripos spør når de straffbare handlingene må være begått for at hjemmelen kommer til anvendelse. Der personen aldri skulle hatt statsborgerskap uttaler Kripos at det er helt sentralt at tilbakekall blir fulgt opp i forvaltningssporet.

Politidirektoratet (POD) viser til Kripos' høringsinnspill. De uttaler at domstolenes rettsanvendelse vil kunne inneholde en fremtidsrettet risikovurdering og anbefaler at departementet inntar noen betraktninger om dette i lovproposisjonen.

Riksadvokaten uttaler at fordi sakene må forventes å være få og sjeldne, veier neppe individual- eller allmennpreventive hensyn tungt i favør av utvidelsen. I noen få tilfeller ser Riksadvokaten at det kan støte an mot den alminnelige rettsfølelsen dersom den som domfelles få beholde sitt norske statsborgerskap. Riksadvokaten mener at dersom forslaget følges opp bør strafferammen trolig ikke være til hinder for at militær deltakelse i væpnet konflikt i utlandet kan føre til tap av statsborgerskap. Videre har Riksadvokaten notert seg at lengden på fengselsstraffen reduseres når det ilegges tap av statsborgerskap. Riksadvokaten påpeker at regelverket kan gi tidligere løslatelse uten at den domfelte nødvendigvis kan tvinges til å forlate Norge.

Norges Røde Kors ønsker å minne om forbudet mot straff for utøvelse av medisinske oppgaver som er folkerettslig sedvanerett. De bemerker at det er viktig at forslagets forhold til forbudet behandles grundig i forarbeidene.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) uttaler at det bør gjøres en nærmere vurdering av forholdet mellom Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d og de enkelte straffebud i straffeloven kapittel 16, 17 og 18. De mener også at forslaget til § 26 a bør suppleres med et kvalifikasjonskriterium som mer presist operasjonaliserer kravet i Europarådskonvensjonen artikkel 7. De viser til dommer der gjerningspersonen dømmes etter straffeloven § 115, men kun får korte fengselsstraffer. NIM uttaler at de konkrete saksforholdene ikke nødvendigvis reflekterer konvensjonens krav om «conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party».

Institutt for samfunnsforskning (ISF) har innvendinger mot forslaget. De anser det som juridisk uryddig å innføre hjemler for tap som forutsetter dobbelt statsborgerskap, uten å fullt ut akseptere dobbelt statsborgerskap. De viser videre til at høringsbrevet ikke refererer til forskning på tap av statsborgerskap. ISF uttaler at forskning ikke underbygger antakelsen om at hjemler for tap av statsborgerskap har preventive effekter og kan forebygge radikaliserings- og ekstremisme, og viser blant annet til artikkelen «Terror and the loss of citizenship» av C. Joppke.

Advokatforeningen, Amnesty International, Buskerud kommune, Drammen kommune, Jussbuss, Politihøgskolen og Rettspolitisk forening støtter ikke forslaget.

Advokatforeningen uttaler at det å innføre nye tapsregler harmonerer dårlig med prinsippet om ett statsborgerskap, siden de med kun ett statsborgerskap ikke vil omfattes av bestemmelsene.

Amnesty International støtter anbefalingen i NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap om at bare handlinger med øvre strafferamme på 21 års fengsel kan anses «sterkt» å ha skadet «vitale» interesser.

Buskerud Fylkeskommune og Drammen kommune advarer mot en utvikling i retning av A- og B-statsborgerskap. Bryter man norsk lov skal en dømmes på lik linje som alle andre norske statsborgere og straffereaksjonen skal være tilsvarende som for andre norske statsborgere.

Jussbuss mener at å frata norske statsborgere statsborgerskapet som ledd i straffefølgning innebærer en ansvarsfraskrivelse, hvor Norge skyver ansvaret for straff og rehabilitering over på andre land. Jussbuss uttaler at departementet ikke har redegjort for at tap av statsborgerskap vil bidra til å forhindre kriminalitet.

Politihøgskolen viser til uttalelsen de hadde til NOU 2015: 4, omtalt i punkt 4.2.2 ovenfor.

Rettspolitisk forening uttaler at statsborgerskap er helt i kjernen av individets rettssfære, og en avgjørende del av menneskers identitet, og at Norge bør være ytterst varsom med å gripe inn i denne rettigheten.

Advokatforeningen uttaler at de ikke kan støtte forslaget om at retten skal kunne fradømme statsborgerskap uten at det først er nedlagt påstand fra aktors side. Forsvarer er nødt til 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. Advokatforeningen uttaler at den rettshjelp som er foreslått mens saken går i forvaltningen på tre timer i forbindelse med varsel og en time ved klage er altfor lite. De påpeker at det i disse sakene ikke er noen saksutredning fra forvaltningens side, og at en som er norsk borger har en så vidt sterk tilknytning til riket.

4.4 Departementets vurderinger

4.4.1 Behovet for hjemmelen

Departementet har merket seg at høringsinstansene er delt når det gjelder spørsmålet om det bør innføres hjemmel for tap av statsborgerskap. De ulike synspunktene på forslaget har særlig bakgrunn i ulike vurderinger av hvilke effekter forslaget kan få. Uønskede effekter som nevnes er blant annet økt trussel mot norske interesser, stigmatisering av grupper, ytterligere radikalisering og voldelig ekstremisme, manglende internasjonal solidaritet, vilkårlighet og svekket tillit til staten. Det hevdes at både trusselen om, og eventuelt illeggelsen av tap av statsborgerskap kan styrke motivasjonen til fremmedkrigere og terrorister.

Høringsinstansene som er imot forslaget har liten tro på at tap av statsborgerskap vil virke avskrekkende eller forebyggende. Disse høringsinstansene anser de mulige negative konsekvensene av forslaget som mer tungtveiende enn de mulige positive effektene.

Høringsinstansene som støtter forslaget ser behov for regler om tap av statsborgerskap. Instansene legger vekt på at hjemmelen vil gi norske myndigheter et verktøy for å hindre at personer som begår visse handlinger beholder sine statsborgerrettigheter. Samtidig ivaretar forslaget behovet for gjengjeldelse mot rystende og illojale handlinger og gir en signaleffekt i samfunnet. Kripos og Riksadvokaten bemerker at den forebyggende effekten er usikker. Det nasjonale stats-

advokatembetet uttaler på sin side at den forebyggende effekten ikke må undervurderes.

Departementet konstaterer at det ikke kan sies sikkert i hvor stor grad den foreslåtte hjemmelen vil virke allmennpreventivt. Det er usikkert om risikoen for tap av statsborgerskap er en tilstrekkelig trussel til å hindre personer i å begå de handlingene som omfattes. De mulige negative konsekvensene enkelte høringsinstanser viser til er meget alvorlige, særlig faren for at Norge blir et terrormål. Departementet er likevel av den oppfatning at det norske statsborgerskapet kan være betydningsfullt for terrorister, blant annet i deres reisevirksomhet. Dette understøttes av artikkelen «Terror and the loss of citizenship» av Christian Joppke (2016). I artikkelen uttales det at noen forskere har hevdet at jihadister ikke bryr seg om at statsborgerskapet tas fra dem. Forfatteren anser imidlertid det vestlige statsborgerskapet å være en fordel for terroristene. Kripos uttaler også at enkelte personer skifter navn i Norge, og kan reise med ny identitet, dersom de har norsk pass. Departementet antar at forslaget kan ha en viss forebyggende virkning mot radikalisering og voldelig ekstremisme.

Etter departementets syn vil forslaget ha individualpreventive virkninger. For det første vil den det gjelder miste alle rettigheter som er knyttet til det norske statsborgerskapet. Rett til norsk pass, uforbeholden rett til opphold i riket og vernet mot utvisning er bare noen av dem. Det vises til punkt 3.3 ovenfor. Departementet understreker viktigheten av å se på de direkte følgene ved tap av statsborgerskap. Selv om effektene på samfunnsnivå er usikre, er de rettslige konsekvensene for den enkelte sikre.

For det andre vil tap av statsborgerskap begrense gjerningspersonens muligheter til å skade Norge, også etter soning av en fengselsstraff. Blant annet vil tap av norsk statsborgerskap muliggjøre utvisning og gjøre det vanskeligere å bevege seg mellom ulike land. Som Politihøgskolen uttaler er hovedvirkningen av straffereaksjoner i dag at gjerningspersonen, i alle fall for en tid, fratras muligheten til å begå nye straffbare handlinger. Flere av høringsinstansene som er mot forslaget uttaler at gjerningspersonen vil bli en desto større trussel i utlandet dersom personen utvises. Departementet presiserer at muligheten for utvisning kun er en av konsekvensene ved tap av statsborgerskap. Hvorvidt personen skal utvises vil vurderes i etterkant av straffesaken. Departementet vurderer at tap av norsk statsborgerskap svekker den enkeltes mulighet til å skade

norske interesser, selv når vedkommende ikke utvises i etterkant.

Departementets oppfatning er tap av statsborgerskap vil bidra til opprettholdelse av den sosiale ro. En del av befolkningen vil opplagt vurdere det som riktig at de som skader Norge ikke lenger skal få nyte godt av å være norske statsborgere. Den allmenne rettsfølelse taler etter departementets syn for at personer som motarbeider norske interesser ikke lenger får ta del i dette fellesskapet.

På denne bakgrunn står departementet fast ved forslaget om at personer som straffes for alvorlige handlinger mot norske interesser skal kunne tape det norske statsborgerskapet. Den foreslåtte bestemmelsen vil etter departementets syn virke både allmennpreventivt og individualpreventivt og være i tråd med den allmenne rettsfølelsen.

4.4.2 Hvilke handlinger som bør omfattes

Høringsinstansene har ulikt syn på forslaget om at straff etter en bestemmelse i straffeloven kapitlene 16, 17 og 18 med strafferamme på inntil seks år eller mer skal kunne føre til tap av statsborgerskap.

Amnesty International uttaler at ikke alle de aktuelle straffebudene kvalifiserer som «sterkt til skade for vitale interesser» jf. Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d. Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) savner en gjennomgang av bestemmelsene som skal kunne medføre tap av statsborgerskap. NIM foreslår at det tas inn et kvalifikasjonskriterium om at handlingen må være «sterkt til skade for Norges vitale interesser».

Departementet understreker at for at en konkret handling skal kunne medføre tap av statsborgerskap må det dreie seg om «fremferd sterkt til skade for landets vitale interesser», jf. Europarådskonvensjonen. Internasjonale forpliktelser går foran statsborgerloven ved motstrid, jf. statsborgerloven § 3. Straffebudene som er omfattet av kapitlene 16, 17 og 18 knytter seg til grunnleggende nasjonale interesser. Departementets vurdering er at overtredelse av en bestemmelse i disse kapitlene med en strafferamme på inntil seks år eller mer som utgangspunkt vil kvalifisere til å være «fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser». En handling kan imidlertid falle inn under et av de relevante straffebudene uten å samtidig kvalifisere til å være «fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser». Dette illustreres ved at det kan idømmes korte fengselsstraffer for overtredelse av et av de aktuelle straf-

febudene. Departementet foreslår av denne grunn at det går frem av lovteksten at personen *både* må ha utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser *og* bli straffet etter en bestemmelse i straffelovens kapitler 16, 17 eller 18 med strafferamme på inntil seks år eller mer. Det vises til punkt 5.4.2 for en nærmere omtale av begrepet «sterkt til skade for Statspartens vitale interesser», jf. Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d.

Nedenfor følger en redegjørelse for hvorfor overtredelse av de aktuelle straffebudene i kapitlene 16, 17 og 18 som utgangspunkt anses å være sterkt til skade for Norges vitale interesser.

4.4.2.1 *Straffeloven kapittel 16*

Straffeloven kapittel 16 inneholder straffebud om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse. Forbund om og tilskynding til folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse er også straffbart. Det kan også være straffbart for overordnede at personer under deres myndighet og kontroll begår en forbrytelse som nevnt. Strafferammen for forbrytelsene i kapittel 16 er fra inntil 10 til inntil 30 års fengselsstraff. Forbrytelsene det dreier seg om er etter sin art svært alvorlige. Dette gjenspeiles ved at det er tatt inn en bestemmelse om minstestraft i § 110: «Straff som utmåles etter bestemmelsene i dette kapitlet kan ikke settes under minstestrafen som er bestemt i straffebud som i mangel av kapittel 16 ville ha rammet handlingen det domfelles for.» Dette medfører for eksempel at dersom en person som dømmes for folkemord har begått drap, kommer minstestrafen for drap, som etter straffeloven 1902 § 233 er seks år, til anvendelse. Departementets vurdering er at overtredelse av straffebud i kapittel 16 som utgangspunkt skal anses å være sterkt til skade for Norges vitale interesser.

4.4.2.2 *Straffeloven kapittel 17*

Straffeloven kapittel 17 inneholder straffebud som verner Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Straffebudene i kapittel 17 om krenkelse av Norges selvstendighet og fred (§§ 111–112), krenkelse av Norges statsforfatning (§§ 113–114), angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet (§§ 115–116), landssvik (§§ 119–120) og angrep på norske og allierte styrker (§§ 12 a – 120 b) har strafferamme fra inntil 10 til inntil 21 år. Etter departementets syn er dette svært alvorlige handlinger som må anses i kjer-

nen av begrepet «fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser».

Når det gjelder angrep på Norges selvstendighet og fred (§§ 111–112) fremgår det av Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet) punkt 7.4.4.3 at overtredelse av straffebudene om Norges sikkerhet og fred alltid vil være alvorlige. Dette illustreres ved at den øvre strafferammen både for vanlig og grov overtredelse ligger høyt eller på høyeste nivå. I omtalen av straffebudene om krenkelse av Norges statsforfatning (straffeloven §§ 113–114) fremgår det at departementet med samme begrunnelse har kommet til at strafferammen for en vanlig overtredelse bør settes til fengsel inntil 15 år.

Om angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet (straffeloven §§ 115–116) uttales det i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) kapittel 7.6:

«Lund-utvalget har foreslått at strafferammen for vanlig overtredelse bør settes til fengsel inntil 10 år, det samme som for lovbrudd mot rikets selvstendighet og mot statsforfatningen. Departementet går der inn for at strafferammen bør være fengsel inntil 15 år. Selv om også det å hindre virksomheten til de konstitusjonelle organer er en alvorlig straffbar handling, krenker den ikke like vitale og grunnleggende interesser som angrep på rikets selvstendighet og rikets statsforfatning.»

I proposisjonen uttales det at angrep på de høyeste statsorganers virksomhet (§§ 117–118) heller ikke rammer «like grunnleggende offentlige interesser som angrep rettet mot Norges selvstendighet og fred». Selv om det uttales at handlingene ikke krenker de aller mest grunnleggende interessene, krenker de like fullt vitale og/eller grunnleggende interesser. Det er departementets vurdering at det å sette betydelige samfunnsinteresser i fare som regel også vil være fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser.

Formålet med straffebudene om landssvik (§§ 119 og 120) angrep på norske og allierte styrker (§§ 120 a og 120 b) er blant annet å ramme illojalitet, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.8.4.2 og Prop. 44 L (2015–2016) om endringer straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.) punkt 4.4. Departementets oppfatning er at slike handlinger som utgangspunkt vil være handlinger sterkt til skade for Norges vitale interesser.

Grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter (§ 122) har strafferamme på inntil 10 år, og omfattes dermed av forslaget. Det er en forutsetning for straff for etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter at opplysningen kan skade grunnleggende nasjonale interesser. Etter bestemmelsen skal det blant annet legges vekt på om en avsløring av opplysningen ville ha voldt betydelig skade. Når handlingen har potensiale til å volde betydelig skade for grunnleggende nasjonale interesser må den etter departementets oppfatning som utgangspunkt anses å være innenfor ordlyden «sterkt til skade for vitale interesser» i henhold til Europarådskonvensjonen. Alminnelig etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter (§ 121) har strafferamme på inntil 3 år og omfattes ikke av forslaget. På samme måte omfattes grov avsløring av statshemmeligheter (§ 124) med strafferamme på inntil 15 år, men ikke alminnelig avsløring av statshemmeligheter (§ 123) med strafferamme på inntil tre år.

Etter departementets syn bør ikke forbund om avsløring av statshemmeligheter kunne føre til tap av statsborgerskap. Forbund om avsløring av statshemmeligheter (§ 127, jf. § 123) har strafferamme på inntil seks år. Avsløring av statshemmeligheter etter § 123 har imidlertid strafferamme på tre år. Etter departementets syn bør ikke det å inngå forbund om å begå lovbrudd med lavere strafferamme enn seks år kunne medføre tap av statsborgerskap. Det vises til Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.10 der det står:

«Selv om strafferammen i forslaget til § 127 ikke er begrenset til 2/3 av rammen for det lovbruddet forbundet gjelder, slik som i § 94 første ledd i straffeloven 1902, ligger det i dagen at å inngå forbund om å avsløre statshemmeligheter for en terrororganisasjon som hovedregel bør straffes mindre strengt enn når en slik avsløring har funnet sted.»

Departementet foreslår at det fremgår av lovteksten at forbund om avsløring av statshemmeligheter ikke kan føre til tap av statsborgerskap. De øvrige straffebudene det vises til i § 127 har strafferamme fra inntil seks år og oppover. Forbund om å begå slike lovbrudd omfattes altså av forslaget til ny § 26 a.

Deltakelse mv. i voldelig sammenslutning med politiske mål (§ 129) har strafferamme på inntil seks år. Om hensynet bak bestemmelsen fremgår det i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.11.4.2:

«I Norge eksisterer det visse sekulære organisasjoner og miljøer som kan benytte seg av vold, tvang eller trusler for å fremme sine politiske syn. Dette bidrar til å skape frykt og utrygghet, og kan i ytterste konsekvens utgjøre en trussel mot den norske stats demokratiske verdier.»

Departementets syn er at deltakelse i en slik sammenslutning som utgangspunkt vil være sterkt til skade for Norges vitale interesser.

4.4.2.3 Straffeloven kapittel 18

Straffeloven kapittel 18 gjelder terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Alle straffebudene har strafferamme på inntil seks år eller mer, unntatt § 146 om rekruttering til militær virksomhet.

Følgende straffebud har strafferamme på fra inntil 10 år til inntil 30 år: Terrorhandlinger (§ 131), grove terrorhandlinger (§ 132), terrorforbund (§ 133), terrortrusler (§ 134), terrorfinansiering (§ 135), terrorbombing (§ 138), kapring av luftfartøy og skip mv. (§ 139), utslipp av farlig stoff fra skip mv. (§ 141), ulovlig befatning med farlig materiale mv. (§ 142), gisseltaking i terrorøyemed (§ 143) og angrep på en internasjonalt beskyttet person (§ 144). Departementet mener at disse handlingene som regel vil være sterkt til skade for Norges vitale interesser.

Følgende straffebud har strafferamme på inntil seks år: Oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger (§ 136), deltakelse mv. i en terrororganisasjon (§ 136 a), medvirkning til unndragning fra straff for terrorhandlinger (§ 137), forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv. (§ 140) og deltakelse i militær virksomhet i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet (§ 145).

I senere år har trusselbildet endret seg, og dermed også behovet for kriminalisering av terror og terrorrelaterte handlinger. I Prop. 131 L (2012–2013) uttales følgende om behovet for å utvide straffeansvaret for forberedelse av terror (kapittel 8.8.2):

«Frihetsberøvelse av en person som i fullt alvor forbereder en terrorhandling vil hindre vedkommende i begå terrorhandlinger i den tiden frihetsberøvelsen varer. Fengselsstraff kan også bidra til at vedkommende avstår fra å begå slike handlinger i fremtiden. Videre vil forslaget kommunisere at allerede det å foreta alvorlige forberedelseshandlinger er uakseptabelt. Dette kan bidra til at personer som er i en

radikaliseringsfase og som vurderer å gjennomføre en terrorhandling, vil avstå fra virksomhet som ellers ville kunne øke faren for at en terrorhandling faktisk ble gjennomført. Også familie og venner som registrerer denne aktiviteten, vil kunne få et ytterligere incitament til å reagere. Forslaget vil på denne måten kunne forsterke de preventive virkningene som ligger i det gjeldende straffansvaret for terrorhandlinger, og dermed virke avvergende og beskyttende. Selv om både allmennpreventive og individualpreventive virkninger kan være usikre, bør uansett reelle og alvorlige terrorforberedelser som avdekkes kunne møtes med en adekvat straffereaksjon.»

Straffebudet om oppfordring, rekruttering og opplæring (§ 136) ble utvidet ved at også mottakelse av terrortrening ble foreslått kriminalisert i Prop. 131 L (2013–2013) om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.). I sistnevnte proposisjon uttales det i punkt 5.7 at norske borgeres opphold hos militante islamistgrupper i utlandet kan bidra til å øke terrortrusselen mot Norge, blant annet ved å synliggjøre Norge for islamister som ønsker å gjennomføre aksjoner i Europa. I proposisjonen uttales det at både allmennpreventive og individualpreventive hensyn talte for kriminalisering.

Departementet fastholder at både det å oppfordre, rekruttere, gi opplæring og lære seg metoder for å utføre terror som utgangspunkt vil være sterkt til skade for Norges vitale interesser.

I Prop. 131 L (2012–2013) uttales det i punkt 7.6 at terrororganisasjoner vurderes som en stor trussel mot samfunnssikkerheten og demokratiske verdier. Å motarbeide eksistensen av terrororganisasjoner vurderes som et viktig tiltak for å forhindre terrorhandlinger. Dette var bakgrunnen for å kriminalisere deltakelse mv. i en terrororganisasjon.

Departementet mener på bakgrunn av dette at deltakelse mv. i en terrororganisasjon som utgangspunkt vil være sterkt til skade for Norges vitale interesser.

Når det gjelder medvirkning til unndragning fra straff for terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger uttales det i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.4 «at det er tale om bistand til å unnslipe straff for spesielt alvorlige straffbare handlinger.» I punkt 8.7.2.5.2 uttales det at enhver handling som forstyrrer den sikre drift av skip etc. på en måte som skaper en slik fare vil være av svært alvorlig karakter. Departementets vurdering er at også disse handlingene som regel vil være sterkt til skade for Norges vitale interesser.

Forslagene i Prop. 44 L (2015–2016) var også begrunnet i trusselbildet i Norge og Europa. Gjennom vedtakelsen av straffeloven § 145 er rettsstridig deltakelse i militær virksomhet i en væpnet konflikt i utlandet nå kriminalisert. Begrunnelsen for å kriminalisere handlinger knyttet til deltakelse i væpnet konflikt er i stor grad de samme som gjør seg gjeldene for innføring av hjemmel for tap av statsborgerskap. Handlingen viser tydelig at den som utfører den ikke er lojal mot norske interesser. Departementet mener at rettsstridig deltakelse i væpnet konflikt i utlandet, jf. § 145 som utgangspunkt vil være sterkt til skade for Norges vitale interesser.

4.4.2.4 Oppsummering av punkt 4.4.2

Departementet fastholder at straff etter en bestemmelse i straffeloven kapitlene 16, 17 eller 18 med en strafferamme på inntil seks år eller mer skal kunne føre til tap av norsk statsborgerskap, med unntak av straff etter § 127, jf. § 123. Departementet foreslår at det tas inn et kvalifikasjonskriterium i forslag til ny § 26 a. Det vil fremgå av lovteksten at det må ha vært utvist «fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser».

4.4.3 «Kan»-skjønnet

Departementets forslag innebærer at domstolsbehandlingen vedrørende tap av statsborgerskap skjer i anledning straffesaken mot den enkelte. Det overlates til domstolens skjønnsutøvelse hvorvidt tap av statsborgerskap skal idømmes i det enkelte tilfellet. Departementet vurderer at dersom vilkårene er oppfylt bør det i utgangspunktet nedlegges påstand om og idømmes tap av statsborgerskap. Etter departementets syn må imidlertid domstolen blant annet vurdere om tap av statsborgerskap vil ha preventiv effekt og være i tråd med den allmenne rettsfølelse. Ved utøvelsen av kan-skjønnet kan domstolen også legge vekt på hensynet til grunnleggende nasjonale interesser. Dersom personen anses å utgjøre en fremtidig risiko vil dette være et moment som taler ytterligere for at tap av statsborgerskap idømmes. Riksadvokaten påpeker at dersom domstolene velger å idømme tap av statsborgerskap kan dette gi kortere fengselsstraff uten at den domfelte nødvendigvis kan tvinges til å forlate Norge. Departementet presiserer at tap av statsborgerskap innebærer tap av flere ulike rettigheter, og at uforbeholden rett til opphold i riket bare er en av disse. Domstolen kan vurdere ulike straffereaksjoner og eventuelt foreta en forening, for eksempel med fengsel eller forvaring.

4.4.4 Utforming av bestemmelsen

Enkelte høringsinstanser mener at hjemmelen bør plasseres i straffeloven og ikke i statsborgerloven fordi det dreier seg om en straffebestemmelse. Departementet vurderer det slik at hjemmelen bør plasseres i statsborgerloven kapittel 5 fordi bestemmelsene om tap av statsborgerskap bør være samlet.

Kripos spør om de straffbare handlingene må være begått etter at personen har blitt norsk statsborger for at hjemmelen kommer til anvendelse. Departementet vurderer at anvendelsen ikke skal begrenses til straffbare handlinger som begås etter erverv av norsk statsborgerskap.

Advokatforeningen er ikke enig i at retten skal kunne idømme tap av statsborgerskap uten at det er lagt ned påstand om dette. De peker på at forsvareren trenger tid til å forberede seg. Departementet viser til at det er fastsatt i straffeprosessloven § 38 tredje ledd at: «Siktede skal få en passende utsettelse når retten finner det ønskelig for forsvaret.» Departementets oppfatning er at domstolen er godt egnet til å vurdere hvor lang forberedelsestid som trengs i den konkrete saken.

Kripos påpeker nødvendigheten av at hjemmelen kan anvendes på handlinger underlagt norsk jurisdiksjon, jf. straffeloven § 5. Straffeloven § 5 regulerer straffelovgivningens anvendelse på handlinger i utlandet. Departementet har ikke foreslått endringer i bestemmelsen.

PST foreslår en endring i ordlyden, at «overtrådt» byttes ut med «domfelt» eller «straffet». Departementet er enig i at dette vil være en hensiktsmessig presisering. Tap av statsborgerskap etter bestemmelsen forutsetter at personen straffes etter en av de relevante bestemmelsene.

Departementet opprettholder forslaget med visse endringer. Det foreslås at «overtrådt» byttes ut med «straffes», slik at det fremgår at tap av statsborgerskap forutsetter straff for overtredelse av de aktuelle straffebestemmelsene. Det foreslås at det fremgår av lovteksten at forbund om avsløring av statshemmeligheter ikke kan føre til tap av statsborgerskap. Departementets forslag til bestemmelse fremgår av utkastet til § 26 a.

Tap av statsborgerskap etter § 26 a skal anses som straff, i form av rettighetstap. Straffeloven § 29 fastsetter hvilke reaksjoner som omfattes av straffelovens formelle straffebegrep. I lovutkastet er det tatt inn en henvisning til statsborgerloven § 26 a i straffeloven § 29 første ledd bokstav f.

5 Tap av norsk statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser

5.1 Innledning

I NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap ble det konkludert med at tap av statsborgerskap burde knyttes til brudd på straffebestemmelser og må idømmes av domstolen. I høringsrunden uttalte enkelte høringsinstanser at tap av statsborgerskap kunne vedtas administrativt av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, uten at personen er idømt straff. I det følgende drøftes departementets forslag om at tap av statsborgerskap kan vedtas administrativt av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

5.2 NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

I NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap drøftes ikke innføring av en hjemmel for tap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Det vises til utredningens vurdering av at tap av statsborgerskap skal knyttes til brudd på straffebestemmelser gjengitt i punkt 4.2.1 ovenfor.

5.3 Departementets høringsnotat

5.3.1 Forslag

Departementet foreslo en hjemmel for at tap av statsborgerskap kan ilegges administrativt av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Departementet uttalte at en person, gjennom handlinger, kan utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser selv om vedkommende ikke er dømt for noen forbrytelse. Det er derfor behov for en hjemmel som ikke krever at personen er dømt for overtredelse av en av de fastsatte bestemmelsene i straffeloven.

Departementet la til grunn at Europarådskonvensjonen om statsborgerskap gir adgang til å ta statsborgerskapet fra personer som ikke er funnet skyldige i overtredelse av straffeloven. De må imidlertid ha utvist fremferd som «sterkt til skade

for statspartens vitale interesser». Det kreves en type aktivitet eller handling. Uttalelsene fra den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen og fra UNHCR, viser at det er fremferdens («conduct») art og karakter som er avgjørende for om statsborgerskapet skal kunne gå tapt. Handlinger som er omfattet av Europarådskonvensjonen er ifølge den forklarende rapporten til konvensjonen «særlig landsforræderi og andre aktiviteter rettet mot vedkommende stats vitale interesser (for eksempel arbeid for en utenlandsk hemmelig tjeneste)». Om den liknende bestemmelsen i Konvensjonen om begrensning av statsløshet har UNHCR uttalt at «the conduct covered by this exception must threaten the foundations and organization of the State whose nationality is at issue». Handlinger som nevnes er landsforræderi, spionasje og terrorisme. Opplystingen av handlinger er ikke uttømmende.

Departementet foreslo at beviskravet for at en slik handling er utført skulle være kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Begrunnelsen for et skjerpet beviskrav er at tap av statsborgerskap anses som et inngripende tiltak.

Videre foreslo departementet at tap av norsk statsborgerskap etter bestemmelsen også måtte være nødvendig ut fra en vurdering av hensynet til grunnleggende nasjonale interesser. Departementet viste til at det ved vurderingen av om en person utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, etter gjeldende rett gjøres en fremtidsrettet risikovurdering. Hvor stor grad av sannsynlighet som kreves ville bero på hvor alvorlig den faren som truer er.

En administrativ adgang til tap av statsborgerskap forutsetter at tapet i disse tilfellene ikke anses som straff. På denne bakgrunn gjorde departementet en vurdering av om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ville utgjøre «straff» etter EMK eller Grunnloven.

Departementet viste til at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke hadde straff som formål. Tap av

statsborgerskap i denne sammenheng var ikke ment som en reaksjon på handlinger som har blitt begått, men skulle 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 er å forebygge terror og radikalisering. 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. Dette er viktig ut fra sikkerhetshensyn.

Det ble vist til rettspraksis fra EMD som går i retning av at tap av statsborgerskap etter den foreslåtte hjemmelen verken vil anses som straff i henhold til EMK artikkel 6 eller EMK artikkel 7.

Departementet vurderte at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke ville anses å utgjøre straff etter EMK. Departementet mente at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser heller ikke er å anse som straff i Grunnlovens forstand. Sentralt i denne vurderingen var at reaksjonen etter forslaget i høringsbrevet er klassifisert som en administrativ reaksjon. At formålet med tapshjemmelen ikke er å straffe retroaktivt, men er ment å være et sikkerhetstiltak for å trygge nasjonens sikkerhet, var også et viktig moment i vurderingen.

Departementet ba om særskilt tilbakemelding fra høringsinstansene på hvorvidt det burde innføres hjemmel for tap av norsk statsborgerskap uten at personen har overtrådt bestemte straffebud, jf. lovforslagets § 26 b.

5.3.2 Høringsinstansenes syn

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

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

PST uttaler at det vil være et viktig forebyggende virkemiddel for en sikkerhetstjeneste å tilbakekalle et statsborgerskap. Det vil være et sterkt signal om at visse handlinger kan få alvorlige konsekvenser. *PST* har i enkelte tilfeller måtte konstatere at det ikke har vært mulig å foreta forebyggende tiltak overfor personer som er vurdert å representere en alvorlig trussel mot

grunnleggende nasjonale interesser. *PST* deler departementets vurdering av at Engel-kriteriene ikke er til hinder for en administrativ behandling. De peker på at tap av statsborgerskap vil være et virkemiddel i deres forebyggende virksomhet. Videre viser *PST* til at den fremferd som beskrives i den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen nettopp er den type fremferd *PST* skal forebygge jf. politiloven § 17b. *PST* legger til grunn at bestemmelsen regulerer de alvorligste tilfellene av skadelig adferd. *PST* er enig i at det bør være krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at den aktuelle fremferden har funnet sted. De mener at beviskravet bør fremgå i loven.

Kripos mener at forslaget ivaretar sentrale hensyn som ikke ivaretas dersom det kreves straffedom. *Kripos* mener at vilkåret om fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser er tilstrekkelig klart og forutberegnelig og støtter beviskravet kvalifisert sannsynlighetsovervekt. *Kripos* stiller spørsmål ved om man kan legge vekt på fremferd forut for erverv av norsk statsborgerskap.

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

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

Utlendingsnemnda (UNE) uttaler seg ikke rettspolitisk, men vil peke på noen sentrale momenter og hensyn. *UNE* uttaler at når grunnleggende nasjonale interesser taler for tilbakekall av tillatelser etter utlendingsloven, vil slike interesser generelt også tale for tilbakekall av statsborgerskap. *UNE* fremhever at tap av statsborgerskap griper inn i fundamentale og eksklud-

sive rettigheter som norsk statsborger og eventuelt også vedkommendes identitet. De uttaler at tap kan fremstå som mer inngripende enn for eksempel tilbakekall av permanent oppholdstillatelse, men at hvor alvorlig tapet blir avhenger av vedkommendes reelle tilknytning til Norge. UNE viser til at momentene som taler henholdsvis for og mot tap av statsborgerskap vil bli ivaretatt i forholdsmissighetsvurderingen.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til at lovskrav i Grunnloven, EMK og Europarådskonvensjonen om statsborgerskap stiller krav til klarhet og forutberegnelighet. De anbefaler at det gis konkrete retningslinjer for vurderingen av «hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.» Det bør også klargjøres at PSTs trusselvurdering skal bygge på disse retningslinjene. NIM mener at det bør oppstilles momenter for utøvelsen av den diskresjonære kompetansen hvor vilkårene for fratakelse av statsborgerskap i § 26 b er oppfylt («kan»-skjønn). Videre uttaler de at vilkåret om «utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser» bør presiseres med en angivelse av hvilke type handlinger som omfattes, basert på videre henvisninger til den objektive gjerningsbeskrivelsen i aktuelle straffebud i straffeloven. Angivelsen må ikke være uttømmende, men den bør reflektere terskelen og type handlinger som gir grunnlag for fratakelse av statsborgerskap innenfor rammen Europarådskonvensjonen art. 7, nr. 1, bokstav d setter.

NIM anser det som mest nærliggende at fratakelse av statsborgerskap i medhold av § 26 b ikke vil bli ansett som straff. De mener likevel at konklusjonen er usikker og at det er betydelig risiko for at en domstol vil komme til motsatt resultat. De viser til at EMD ikke har avklart dette spørsmålet tidligere. NIM foreslår at fratakelse av statsborgerskap på det grunnlag som er foreslått i § 26 b tilpasses rettighetene i EMK art. 6, 7 og TP7-4. NIM viser blant annet til Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) om behandlingen av administrative sanksjoner som er straff.

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

Advokatforeningen mener at forslaget undergraver vernet mot utvisning som gjelder for norske statsborgere jf. utlendingsloven § 69 første ledd. Når det etter Europarådskonvensjonen kreves at noe konkret har skjedd, bør det ikke stilles

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

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

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

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

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

Buskerud Fylkeskommune er mot innføringen av en hjemmel for tap av norsk statsborgerskap uten at personen har overtrådt bestemte straffebud. De viser til at domfellelse for planlagte, men ikke gjennomførte lovbrudd, vanligvis gir en lavere straff enn dersom lovbruddet gjennomføres. Fylkeskommunen uttaler at forslaget legger opp til lik straff for planlagte handlinger som for

gjennomførte handlinger. Buskerud fylkeskommune uttaler at lovverket også er til for å beskytte enkeltmennesker mot overgrep fra myndighetene, og at forslaget er et skritt i feil retning.

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

5.4 Departementets vurderinger

5.4.1 Behovet for hjemmelen

Høringsinstansene har ulike syn på behovet for den foreslåtte hjemmelen. Det er ulike oppfatninger av hvilken preventiv effekt den foreslåtte bestemmelsen vil få. De høringsinstansene som er imot en hjemmel for tap av statsborgerskap på bakgrunn av straffbare handlinger, er også imot en hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Høringsinstanser som Amnesty International, Advokatforeningen, Jussbuss og LDO har særlig innsigelser mot forslaget om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Jussbuss og LDO mener at rettssikkerhetshensyn tilsier at domstolene avgjør om norsk statsborgerskap skal fratras en norsk statsborger. Amnesty International mener at tap må anses som straff og viser til NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap.

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

Departementets oppfatning er at det er et behov for å kunne frata personer norsk statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Personer kan utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser uten å være straffedømt. Departementet legger til grunn at en slik hjemmel kan vise seg å være helt avgjørende i enkelte situasjoner. Etter bestemmelsen er det et vilkår at personen har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser. Det er ikke et krav om utvist skyld og det er et lavere beviskrav enn i strafferetten. Se punkt 5.4.2 nedenfor. Personene som omfattes av bestemmelsen vurde-

res likevel å ha kapasitet til å utføre stor skade i det norske samfunnet. Formålet med den foreslåtte hjemmelen er å begrense disse personenes muligheter til å utføre denne skaden. Blant annet vil tap av statsborgerskap forhindre bruk av norsk pass og gjøre det mulig å utvise vedkommende.

Departementets vurdering er at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser kan vedtas administrativt, fordi det ikke er ansett som straff. Se kapittel 5.4.4 nedenfor. Hensynet til legitimitet bak avgjørelsen kan tale for at tiltaket likevel gjennomføres av domstolene. Hensynet til effektivitet og et helhetlig utlendingsrettslig perspektiv tilsier imidlertid administrativ behandling av disse sakene. For å kunne avverge et terroranslag eller liknende anser departementet det som sentralt at tap av statsborgerskap og eventuelle utlendingsrettslige tiltak kan iverksettes raskt. Etterforskning og domstolsbehandling av straffbare forhold kan være tidkrevende. Ved domstolsbehandling vil ikke formålet om å avverge terror eller liknende kunne ivaretas i tilstrekkelig grad. Departementet vurderer det som avgjørende at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser behandles administrativt. Rettssikkerheten ivaretas ved den prosedyren som omtales i punkt 7 i proposisjonen her.

5.4.2 Hvilke handlinger som bør omfattes

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

Departementet vil påpeke at det skal mer til for å frata norsk statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser enn for å utvise utlendinger av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Departementets forslag til ny § 26 b forutsetter at den norske statsborgeren har utvist en fremferd som er sterkt til skade for Norges vitale interesser. Et slikt vilkår gjenfinnes ikke i utlendingsloven § 126 om utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Det vises til rundskrivene GI-02/2016 og GI-03/2016 om behandling av sikkerhetssaker etter utlendingsloven.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter mener at det må tydeliggjøres hva som menes med «fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser» og «grunnleggende nasjonale interesser».

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

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

Det er ikke presisert i Europarådskonvensjonen eller i den forklarende rapporten til konvensjonen, at det må foreligge en straffedom for at statsborgerskap skal kunne fratras. Uttalelsene fra den forklarende rapporten og fra UNHCR går likevel i retning av at personen må ha utført konkrete handlinger som er rettet mot statens vitale interesser. Departementets vurdering er at det skal kreves kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at personen har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser.

Det er arten og karakteren til fremferden («conduct») som er avgjørende for om statsborgerskapet skal kunne gå tapt. Departementet mener at det kan ses hen til gjerningsbeskrivelsene i straffebestemmelsene som kan føre til tap av statsborgerskap i henhold til forslaget til ny § 26 a når det skal vurderes om en handling er «sterkt til skade for vitale interesser». Det skal ikke konstateres at et straffebud er overtrådt. Det må videre tas høyde for at fremferden kan falle inn under en gjerningsbeskrivelse uten at

den dermed er sterkt til skade for Norges vitale interesser. Det må alltid vurderes konkret om fremferden er sterkt til skade for Norges vitale interesser. Også handlinger som ikke omfattes av noen av gjerningsbeskrivelsene i straffeloven kan føre til tap av statsborgerskap etter den foreslåtte bestemmelsen, så fremt den er sterkt til skade for Norges vitale interesser. Kriminalitet som ikke berører Norges vitale interesser kan ikke føre til tap av statsborgerskap, uansett hvor alvorlig den måtte være. Departementet finner det klart at formuleringen «conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party» kun omfatter alvorlige handlinger, som er egnet til å påvirke staten negativt. Domstolene kan fullt ut overprøve departementets vurdering av om den konkrete handlingen var «fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser».

I tillegg til vilkåret om fremferd sterkt til skade for vitale interesser er det et vilkår at hensyn til grunnleggende nasjonale interesser taler for tap av statsborgerskap. Hva som ligger i begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» må tolkes i lys av den generelle samfunnsutviklingen og endringer i det internasjonale trusselbildet. Begrepet har en dynamisk karakter. Når det gjelder domstolsprøving av vedtak om utvisning etter utlendingsloven § 126 andre ledd (grunnleggende nasjonale interesser) viser praksis at domstolene fullt ut kan overprøve det faktiske saksforholdet, men at retten etter omstendighetene bør utvise en viss tilbakeholdenhet ved overprøving av forvaltningens bevisvurderinger som fremstår som forsvarlige (Rt 2007 side 1573 avsnitt 49). Den konkrete saken gjaldt utvisning «når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig» etter tidligere utlendingslov § 30 annet ledd bokstav a. Om kravet til bevis uttaler Høyesterett at grunnleggende nasjonale interesser gir anvisning på et skjønn for bedømmelse av fremtidig risiko. Beviskravet må stilles ut fra hvilke handlinger risikoen refererer seg til.

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

Departementets oppfatning er at dette også må gjelde saker om tap av statsborgerskap etter § 26 b. Det skal foretas en helhetsvurdering av det samlede bevismateriale, ikke en bedømmelse av holdbarheten av den enkelte opplysning. Domstolene kan fullt ut overprøve departementets vurde-

ring av om personen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

5.4.3 «Kan»-skjønnet

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter uttalte at det må presiseres hva som ligger i «kan»-skjønnet i den foreslåtte bestemmelsen.

Det er en forutsetning for tap av statsborgerskap at alle vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, herunder at tap anses forholdsmessig. I så fall er utgangspunktet at departementet benytter adgangen til å vedta tap av norsk statsborgerskap. Etter den foreslåtte bestemmelsen kan imidlertid departementet beslutte at tap av statsborgerskap ikke skal vedtas selv om vilkårene er oppfylt. I denne vurderingen har departementet fritt skjønn.

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

Det må vurderes om handlingene og trusselen gjør det nødvendig å anvende en så vidt sterk reaksjon som tap av statsborgerskap kan være. Departementet må vurdere om alternative, mindre inngripende tiltak kan være tilstrekkelig.

Momenter som er relevante i forholdsmessighetsvurderingen, som omtales i punkt 6, kan også være relevante ved utøvelsen av kan-skjønnet.

Det kan ikke tas hensyn til at handlingen er straffverdig eller at det er ønskelig å gjengjelde handlingen ved å frata personen rettigheter. Alle pønale hensyn regnes som utenforliggende.

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

5.4.4 Om reaksjonen er straff

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

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

Departementet kjenner ikke til EMD-praksis som vurderer om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser er å regne som straff i EMKs forstand. EMD-dommer om avslag på statsborgerskap, utvisning og nekting av opphold gir imidlertid veiledning til hvordan EMD ville vurdere spørsmålet. Departementet finner ikke holdepunkter i EMDs praksis for at EMK artikkel 6 kommer til anvendelse på tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Verken alternativet «civil rights and obligations» eller «criminal charge» ser ut til å få anvendelse på en slik hjemmel. Det vises for eksempel til Al Hamdani mot Bosnia and Herzegovina, dom 7. februar 2012, avsnitt 72: «*The Court reiterates that Article 6 § 1 of the Convention does not apply to proceedings regulating a person's citizenship (...) as such proceedings do not involve either the «determination of civil rights and obligations or of any criminal charge against him».*

Det samme ser ut til å gjelde spørsmålet om tap av statsborgerskap på dette grunnlaget er å anse som en «criminal offence» eller «penalty» etter EMK artikkel 7 (lovkrav og tilbakevirkningsforbud på strafferettens område). I en sak om utvisning avvises klagen under artikkel 7 på følgende måte: «*The Commission recalls its opinion that the applicant's exclusion must be seen as a security measure and not as a penalty. It accepts that his exclusion may have far-reaching effects on his situation. However, if the nature and purpose of the measure is not that of a penalty, this is not in itself sufficient to bring it within the scope of Art. 7 (Art. 7). Accordingly, there is no indication of a breach of this provision.*» Det er heller ikke holdepunkter i EMDs praksis for at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser er å anse som «punishment» etter EMK P7-4.

Departementet vurderer det også slik at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke vil kunne anses å utgjøre straff, ut fra en anvendelse av de vurderingsnormer EMD har oppstilt for vurdering av straffesiktelse etter EMK artikkel 6. Ved vurderingen av om et forhold skal anses som straff skal det legges vekt på om sanksjonen er klassifisert som straff i nasjonal rett, normens karakter og sanksjonens innhold og alvor (Engel-kriteriene). Det er tilstrekkelig at et av kriteriene er oppfylt for at sank-

sjonen skal anses som straff. Et forhold kan bli å anse som straff etter en helhetsvurdering av normens karakter og sanksjonens innhold og alvor.

Når det gjelder det første kriteriet, sanksjonens nasjonale klassifikasjon, er tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser klassifisert som en administrativ reaksjon. Tap av statsborgerskap er ikke i seg selv kategorisert som straff i norsk rett. Norsk statsborgerskap kan tapes på ulike måter, også frivillig etter søknad.

Når det gjelder det andre kriteriet synes EMD å sondre mellom «deterrent» og «punitive» formål på den ene siden, og et «preventive» formål på den andre siden. Denne nyanseringen er viktig. Der reaksjonen er «preventive, not criminal, in character», har EMD ansett at formålet med handlingsnormen ikke er straff etter sin natur.

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

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

[...]

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

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

Høyesterett har uttalt at dersom det forutsettes en skyldkonstatering trekker dette i retning av at sanksjonen er straff (Rt. 2012 s. 1051). Departementet påpeker at det ikke forutsettes noen skyldkonstatering for et straffbart forhold etter forslaget til ny § 26 b, slik det gjøres etter forslaget til ny § 26 a. Etter foreslått § 26 b må det være utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser, jf. Europarådskonvensjonen om statsborgerskap artikkel 7, første ledd bokstav d. Departementet foreslår at beviskravet for at en slik handling er utført skal være kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Departementets vurdering er at hjemmelen verken har karakter av å være straff eller formål om straff.

I en sak for Høyesterett (Rt. 2015 s. 921) går det frem at et tiltak kan være straff selv om det ikke gjelder et strafferettslig beviskrav for at en viss handling er begått. I den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen om statsborgerskap nevnes «landsforræderi og aktiviteter rettet mot vedkommende stats vitale interesser (for eksempel arbeid for en utenlandsk hemmelig tjeneste) (...)». Slike aktiviteter kan være omfattet av handlingsbeskrivelsene i straffeloven. Selv om det ikke er noe skyldkrav etter den foreslåtte bestemmelsen er ikke dette nødvendigvis et avgjørende argument for at tiltaket ikke skal regnes som straff.

I den samme høyesterettsdommen fikk formålet med bestemmelsen betydning for konklusjonen om at bestemmelsen ikke hadde straffekarakter. Når formålet er å sikre tredjepersoner fra fare taler det mot at normen har straffekarakter. Formålet med bestemmelsen som foreslås her er å sikre Norge mot potensielt farlige personer og å sikre at det norske statsborgerskapet ikke kan brukes som et verktøy for å skade Norges interesser. Tiltaket er ikke rettet mot den enkelte person, og meningen er ikke å straffe vedkommende. Tiltaket iverksettes av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Departementets vurdering er etter dette at normen ikke har strafferettslig preg.

Når det gjelder innholdet og alvorret av reaksjonen mener departementet at det å bli fratatt norsk statsborgerskap er alvorlig.

Etter praksis har dette Engel-kriteriet blitt ansett å foreligge uten støtte av øvrige momenter ved «svært tyngende reaksjoner», i praksis bruk av fengselsstraff, jf. Rt. 2004 side 1487 (avsnitt 49). Generelt vil negative vedtak etter utlendingsloven eller statsborgerloven, for eksempel tap av statsborgerskap på andre lovbestemte grunnlag, utvisning, nektelse av oppholdstillatelse, nektelse av

asyl mv., regelmessig virke sterkt inngripende for den enkelte. Alvorlighetsgraden ved slike reaksjoner har likevel ikke medført at reaksjonene anses å utgjøre straff etter EMK artikkel 6. EMD har gjentatte ganger understreket at denne typen avgjørelser er verken «criminal charge» eller «civil rights and obligations».

Departementet bemerker at tap av statsborgerskap allerede er et etablert administrativt tiltak. Statsborgerskapet kan etter gjeldende rett tilbakekalles av statsborgermyndighetene dersom innvilgelsen bygger på uriktige opplysninger. Det kan tapes automatisk ved erverv av annet statsborgerskap eller ved fravær fra riket. En norsk statsborger kan også søke om å bli løst fra statsborgerskapet. Ingen av disse tiltakene anses som straff etter norsk rett. Departementet understreker at det i den konkrete sak vil være tale om personer med et dobbelt statsborgerskap, med presumptiv tilknytning til et annet land enn Norge, idet Norge er traktatrettslig forpliktet til ikke å gjøre noen statsløse. Det vil videre være tale om personer som gjennom sine handlinger har lagt for dagen et motsetningsforhold til norske interesser, slik at det ikke uten videre kan legges til grunn at det i den konkrete sak vil oppleves inngripende for den enkelte å miste statsborgerskapet til landet. Forholdet til vedkommendes eventuelle familie i riket vil ivaretas gjennom EMK artikkel 8, og forholdsmessighetsvurderingen som skal gjøres ved avgjørelse av om tap av statsborgerskap skal vedtas.

Samlet sett vurderer departementet det slik at heller ikke reaksjonens potensielle alvor vil bringe tap av statsborgerskap på nevnte grunnlag innenfor strafferettens sfære.

EMD har understreket at de alternative Engelkriteriene ikke utelukker en kumulativ tilnær-

ming der separate analyser av det enkelte kriterium ikke gjør det mulig å nå en entydig konklusjon om det foreligger straff. Departementet mener at heller ikke en slik samlet vurdering medfører at et vedtak om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser utgjør straff i EMKs forstand.

Grunnloven har et snevrere straffebegrep enn EMK. På bakgrunn av dette vurderer departementet at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser heller ikke er straff i henhold til Grunnloven § 96.

Som følge av denne konklusjonen kan tap av statsborgerskap vedtas administrativt i disse tilfellene. Videre kan en person som blir fratatt statsborgerskapet etter § 26 b straffes senere, på bakgrunn av de samme handlingene som førte til tap av statsborgerskap, uten at dette utgjør dobbeltstraff. Tap av statsborgerskap kan også vedtas administrativt etter § 26 b, når det tidligere har vært gjennomført straffesak, men personen ikke ble idømt tap av statsborgerskap. Departementet opprettholder forslaget om at tap av statsborgerskap kan vedtas administrativt av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Det vises til § 26 b i lovutkastet.

5.4.5 Utforming av bestemmelsen

Kripos spør om det kan legges vekt på fremferd forut for erverv av norsk statsborgerskap. Departementet vurderer at anvendelsen av tapshjemmen ikke skal begrenses til fremferd som utvises etter erverv av norsk statsborgerskap.

Departementet fastholder forslaget til hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Departementets forslag til bestemmelse fremgår av utkastet til § 26 b.

6 Statsløshet, diskriminering, barn og forholdsmessighet

6.1 Innledning

Som det fremgår av punkt 3.4 er Norge bundet til å forhindre statsløshet og diskriminering og til å verne om barns rettigheter og retten til respekt for privatliv og familieliv. I dette punktet gis en nærmere drøftelse av hvilken betydning disse forpliktelsene har for forslagene som fremgår av denne proposisjonen.

6.2 NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

6.2.1 Forslag

I NOU 2015: 4 ble det anbefalt innføring av en hjemmel for å idømme tap av norsk statsborgerskap for brudd på visse bestemmelser i straffeloven. I henhold til Europarådskonvensjonen om statsborgerskap artikkel 7 nr. 3 ble det satt som vilkår at personen minst hadde ett annet statsborgerskap på tidspunktet for tap av norsk statsborgerskap. Det skulle være opp til domstolenes skjønnsutøvelse hvorvidt tap av statsborgerskap idømmes:

«Vurderingen vil da først skje på bakgrunn av de straffbare forhold vedkommende er funnet skyldig i og dernest på bakgrunn av vedkommendes personlige og familiære forhold, særlig sett i lys av bestemmelser om respekt for privat- og familieliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.»

Det ble anbefalt at hjemmelen for tap av statsborgerskap ikke skulle gjelde mindreårige. Det ble ikke anbefalt å sondre mellom hvordan statsborgerskapet i sin tid ble ervervet. Det ble heller ikke anbefalt at adgangen til å idømme tap av norsk statsborgerskap bare skulle gjelde i en viss tidsperiode.

6.2.2 Høringsinstansenes syn

Dommerforeningens fagutvalg for offentligrett uttalte at de i hovedsak deler utredningens vurde-

ring av de konstitusjonelle, menneskerettslige og folkerettslige rammene for adgangen til å frata statsborgerskapet.

Advokatforeningen uttalte at forslaget til lovendring etter alt å dømme er mulig å gjennomføre innenfor de rammer som Grunnloven og internasjonale konvensjoner gir, og slutter seg til de vurderinger som er gjort i utredningen om det rettslige spillerom som lovgiver har. Det vises særlig til at ingen skal bli gjort statsløse og at forslaget ivaretar mindreåriges rettigheter, samt at Grunnlovens skranker i §§ 95-98 ikke synes å være til hinder for de foreslåtte endringene.

Når det gjaldt vurderingen av retten til privatliv og familieliv påpekte *Advokatforeningen* at det er viktig å sørge for at behovet for særskilt kompetanse til å behandle slike saker blir ivare tatt. Advokatforeningen viser til at saker om tap av statsborgerskap til dels vil være beslektet med utvisnings sakene, og at en rekke av de samme hensynene vil kunne gjøre seg gjeldende. Norges forpliktelser etter de internasjonale menneskerettighetene slik disse blant annet kommer til uttrykk i EMK, vil være sentrale, og det vil være viktig at domstolene bygger på grundig landinformasjon.

Det nasjonale statsadvokatembetet uttalte at tap av statsborgerskap i seg selv ikke vil være noe stort hinder for fortsatt familieliv i Norge, og at momenter som familietilknytning derfor bør ha mindre vekt ved tap av statsborgerskap. Hensynet til familieliv jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 vil først og fremst inntre ved avgjørelse om utvisning. Det er ingen selvfølge at tap av statsborgerskap medfører utvisning.

Politiets utlendingsenhet (PU) viste til forarbeidene til utlendingsloven der det står at det vanskelig kan fremstå som uforholdsmessig å fatte et vedtak om utvisning når det skal foretas en avveining opp mot grunnleggende nasjonale interesser. PU mener sammenhengen i regelverket tilsier at det samme bør gjelde ved tap av statsborgerskap.

Politidirektoratet (POD) viste til det Politiets utledningsenhet (PU) uttaler om forarbeidene til utlendingsloven og at det vanskelig kan fremstå som uforholdsmessig å fatte et vedtak om utvisning når det skal veies mot grunnleggende nasjo-

nale interesser. POD sluttet seg ikke til dette synet. Etter PODs syn vil en forholdsmessighetsvurdering som foretas ved tap av statsborgerskap være noe forskjellig fra vurderingen etter utlendingsloven. Det må ses hen til hvilken annen straffereaksjon som ilegges sammen med tap av statsborgerskap, samt at den samlede straffen må vær innenfor rammen av straffeloven § 29 annet ledd. Det vil si at utmålt straff skal stå i et rimelig forhold til lovbruddet.

Utlendingsdirektoratet (UDI) uttalte at det ofte er krevende å fastslå om en søker faktisk har flere statsborgerskap. Dette skyldes at det kan være problematisk å oppnå en god dialog med andre lands myndigheter om dette. I tillegg må UDI ta hensyn til at det kan innebære en sikkerhetsrisiko for personen å ta kontakt med myndighetene i sitt opprinnelige hjemland.

Når det gjaldt anbefalingen om at barn ikke skal kunne tape statsborgerskap etter bestemmelsen uttalte flere av høringsinstansene at de var enige (*POD, Asker og Bærum politidistrikt, Barneombudet, Dommerforeningens fagutvalg for offentligrett, Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess og UDI*).

POD og Kripas støttet at det ikke sondres mellom hvordan statsborgerskapet ble ervervet og at det ikke stilles noen tidsbegrensing.

6.3 Departementets høringsnotat

6.3.1 Forslag

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

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

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

Departementet foreslo at kravet til forholdsmessighet burde fremgå av statsborgerloven. For-

holdsmessighetsvurderingen vil likne på vurderingen som gjøres i utvisningssaker etter utlendingsloven. Forholdets alvor på den ene siden skal veies mot konsekvensene tapet av statsborgerskapet vil ha for den enkelte og dennes familie på den andre siden. Departementet fremsatte en del momenter som vil være relevante i vurderingen. Det ble foreslått at tatt inn i bestemmelsen at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

6.3.2 Høringsinstansenes syn

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

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

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

Politidirektoratet (POD) bemerker at det prinsipielt er uheldig at det er snevrere adgang til frata norsk statsborgerskap på grunnlag av utførte handlinger enn ved erverv på uriktig grunnlag. De viser til at det i førstnevnte tilfeller vil foreligge enda tyngre samfunnshensyn som tilser tap av statsborgerskap. Også ut fra hensynet til den alminnelige rettsoppfatning kan det stilles spørsmål ved en slik forskjell. Det vises videre til *Kripas* uttalelse om at det er mulig å omgå regelverket ved å si fra seg annet statsborgerskap.

Møre og Romsdal politidistrikt er ikke enig i forslaget om at tap av statsborgerskap ikke kan ilegges dersom vedkommende blir statsløs.

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

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

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

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

POD uttaler at de støtter forslaget om at barn ikke skal kunne tape statsborgerskapet etter bestemmelsene.

Møre og Romsdal politidistrikt uttaler at det ikke bør være en slavisk grense på 18 år, men heller slik at alder på handlingstidspunktet får en betydelig rolle i den skjønnsmessige personindividuelle forholdsmessighetsvurderingen. Der som det skal vurderes en absolutt grense, bør den vurderes opp mot straffelovens aldersgrense på 15 år.

6.4 Departementets vurderinger

6.4.1 Statsløshet, diskriminering og barn

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

Etter departementets syn er forslaget i tråd med diskrimineringsforbudene i Grunnloven § 98 og de internasjonale konvensjonene, herunder EMK artikkel 14. Bakgrunnen for at statsborgerskap bare kan fratras personer med flere statsborgerskap er å forhindre statsløshet. Dette er et legitimt formål. Det har ikke betydning hvilke statsborgerskap personen har eller hvordan de ulike statsborgerskapene ble ervervet. Departementet mener på samme grunnlag at kravet om å ha annet statsborgerskap i tillegg til det norske ikke medfører brudd på Europarådskonvensjonen artikkel 4 bokstav c, om at ingen vilkårlig skal bli fratatt sitt statsborgerskap.

Når det gjelder muligheten for omgåelse av regelverket ved å si fra seg annet statsborgerskap vil departementet vurdere hvordan denne muligheten kan begrenses. En mulighet som nevnes er at norske myndigheter kontakter myndighetene i andre statsborgerland.

Departementet fastholder forslaget om at § 26 a og § 26 b kun gjelder personer som har annet statsborgerskap i tillegg til det norske og at barn ikke kan tape norsk statsborgerskap etter bestemmelsene. Det vises til utkastet til §§ 26 a og 26 b første og tredje ledd.

6.4.2 Forholdsmessighet

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

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

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

Etter departementets syn skal det vurderes om konsekvensene tap av statsborgerskap har for den enkelte veies opp av det forholdet som ligger til

grunn for tilbakekallet. I hver enkelt sak må det foretas en avveining av alle relevante hensyn med utgangspunkt i forholdets alvor og personens tilknytning til riket. Departementet fastholder at temaet for forholdsmessighetsvurderingen bør fremgå av statsborgerloven.

I saker etter foreslått § 26 b vil forholdets alvor være knyttet til den utviste fremferden. I saker etter foreslått § 26 a vil både strafferammen, den utmålte straffen og om det foreligger gjentatte overtredelser, være sentrale momenter ved vurderingen av forholdets alvor. Det må imidlertid tas hensyn til at den utmålte fengselsstraffen kan bli kortere fordi domstolen velger å idømme tap av norsk statsborgerskap. Det må ses hen til den samlede straffen.

Kripos etterspør betraktninger om hvorvidt det at domfelte representerer en fremtidig skaderisiko kan være et moment i forholdsmessighetsvurderingen i saker etter foreslått § 26 a. Departementets vurdering er at gjentakelsesfare skal ha betydning for forholdets alvor også når tap av statsborgerskap idømmes som en straffe-reaksjon.

Politiets utlendingsenhet (PU) har uttalt at det som hovedregel bør anses forholdsmessig å frata norsk statsborgerskap der hensyn til grunnleggende nasjonale interesser taler for det. Begrunnelsen er at det bør være lik praksis for utvisning som for tap av statsborgerskap. Etter departementets oppfatning må det gjøres en konkret vurdering av forholdsmessigheten i hver enkelt sak. Betydningen av forholdets alvor medfører imidlertid at det skal mye til for at tilknytningen til riket kan gjøre tap av statsborgerskap uforholdsmessig.

Ved vurderingen av tilknytningen til riket skal det blant annet legges vekt på

- hvor lenge personen har vært norsk statsborger,
- hvilke/t andre/annet statsborgerskap personen har,
- personens tilknytning til Norge vurdert i forhold til tilknytningen til annet statsborgerland, der momenter som botid og slektninger i hhv. Norge og annet statsborgerland, alder ved ankomst til Norge, reiser til annet statsborgerland og lengden av eventuelle opphold der, språkferdigheter mv. er relevant,
- om personen har familie og eventuelt mindreårige barn i Norge,

- hvorvidt familielivet ble etablert før eller etter at personen burde forstått at tap av statsborgerskapet kunne være aktuelt,
- muligheten for fortsettelse av etablert familieliv i annet statsborgerland,
- personens eller familiemedlemmenes helse-tilstand og konsekvenser ved tap av statsborgerskap av denne grunn,
- graden av integrering gjennom blant annet utdanning og arbeid.

Departementet bemerker at norske borgere ikke nødvendigvis er født i Norge og at det allerede er en hjemmel for tap av statsborgerskap på grunn av manglende tilknytning til Norge. Statsborgerloven § 24 fastsetter at den som ervervet norsk statsborgerskap ved fødselen, men som ikke har vært bosatt i til sammen to år i Norge eller til sammen syv år i Norge og andre nordiske land, taper sitt norske statsborgerskap når vedkommende fyller 22 år. Det fremgår videre av bestemmelsen at den som ellers ville tape sitt norske statsborgerskap etter søknad kan få rett til å beholde det såfremt søkeren har tilstrekkelig tilknytning til Norge. Søkere som før fylte 22 år har opphold i Norge på til sammen seks måneder, skal anses for å ha tilstrekkelig tilknytning. Det er altså mulig å ha sitt norske statsborgerskap i behold selv om man har minimal tilknytning til Norge. En person som er under 22 år kan være norsk borger selv om vedkommende aldri har vært i Norge.

Dersom personen det gjelder har så liten tilknytning til Norge at vedkommende står eller har stått i fare for å miste sitt norske statsborgerskap etter statsborgerloven § 24 om tap av statsborgerskap ved fravær fra riket, vil det som utgangspunkt være forholdsmessig å frata statsborgerskapet. Det er uansett en forutsetning at vilkårene i bestemmelsene er oppfylt, herunder at det er utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser.

Forholdsmessighetsvurderingen må skje innenfor rammene av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Vurderingen er et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene.

Det vises til lovforslagets § 26 a tredje ledd og § 26 b tredje ledd.

7 Saksbehandling og rettshjelp

7.1 Innledning

Under dette punktet vurderes forslagene til regler for saksbehandling og rettshjelp ved saker om tap av statsborgerskap etter den foreslåtte bestemmelsen om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser (forslag til statsborgerloven § 26 b). Departementet foreslår at saker om tap av statsborgerskap i disse tilfellene avgjøres på samme måte som i de sikkerhetssaker etter utlendingsloven, som avgjøres av departementet i førsteinstans, som omtalt i punkt 3.6.3.2 ovenfor. I NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap ble det ikke foreslått en bestemmelse om at tap av statsborgerskap kan vedtas administrativt.

7.2 Departementets høringsnotat

For tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser foreslo departementet en prosedyre lik som for sikkerhetssaker som avgjøres av departementet i førsteinstans etter utlendingsloven. Saker om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser vil være saker som kan inneholde graderte opplysninger og som samtidig berører retten til privatliv og familieliv etter EMK artikkel 8. Retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 gjør, på samme måte som i utlendingssakene, det nødvendig med egne prosessuelle regler som sikrer tilstrekkelig kontradiksjon for den enkelte, uten at graderte opplysninger offentliggjøres. Forslaget var basert på forslagene i Prop. 141 L om endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetssaker) som er innført i utlendingsloven kapittel 14. Departementet foreslo et nytt tredje punktum i statsborgerloven § 27 annet ledd der det skulle fremgå at departementet skal fatte vedtak i saker om tap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Det ble foreslått en endring i tredje ledd slik at det skulle fremgå at vedtaket ikke kan påklages, men at det kan kreves overprøvd av domstolen uten kostnader. Departementet foreslo at det skulle fastsettes nærmere hvordan UDI kan bistå departementet i forberedelsen av slike saker.

7.2.1 Fri rettshjelp

Departementet foreslo at det skulle gis rett til fritt rettsråd uten behovsprøving under behandlingen i departementet, på samme måte som for tilbakekall av tillatelser etter utlendingsloven. Det ble vist til lovutkastet og forslag til endring i rettshjelploven § 11 første ledd nr. 1.

Departementet foreslo at stykkprisforskriften § 5 annet ledd skulle endres for å omfatte saker om tap av statsborgerskap. Det ble foreslått tilføyelse av en bokstav d i § 5 annet ledd med fastsettelse av hvilken stykkprisbetaling som skulle gis for bistand i saker om tap av statsborgerskap. Det ble foreslått tilsvarende stykkprisbetaling som i saker om utvisning og tilbakekall etter utlendingsloven. Det vil si at ved bistand som ikke overstiger to timer, betales det med en og en halv ganger den offentlige salærsats og at ved bistand over to timer betales det med tre ganger den offentlige salærsats.

Departementets vedtak skulle kunne bringes inn for domstolen for overprøving. Departementet foreslo en endring i rettsgebyrloven § 10 første ledd for å få frem at det er fritak for rettsgebyr i saker om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Det ble foreslått en endring i rettshjelploven § 16 første ledd nr. 4 for å få frem at det gis rett til fri sakførsel. Det ble vist til lovutkastet og forslag til endring i statsborgerloven § 27 sjuende ledd, der retten til fritt rettsråd, fri sakførsel og fritak for rettsgebyr fremgikk.

7.2.2 Frist for å bringe avgjørelse inn for domstolen

I prosessen for sikkerhetssaker etter utlendingsloven er fristen for å bringe utlendingsforvaltningens vedtak inn for domstolen satt til en måned fra underretning om vedtaket. Departementet foreslo tilsvarende frist etter statsborgerloven. Begrunnelsen for å innføre en frist er å sikre rask saksbehandling av saker som berører grunnleggende nasjonale interesser. Departementet mente at tidsrammen balanserer statens interesse i å få avklart vedtakets gyldighet og sikre iverksetting, og personens interesse i å få tid til å overveie om

og hvordan vedkommende skal angripe vedtaket. Det ble vist til lovforslagets § 31 b.

7.2.3 Prioritering av sakene

Departementet foreslo at sakene skulle prioriteres i domstolen, på samme måte som utlendingsaker som berører grunnleggende nasjonale interesser. Tap av statsborgerskap vil føre til at personen også vurderes utvist. Det ville være i både statens og den enkeltes interesse å legge til rette for en hurtig og effektiv behandling av disse sakene. Det ble vist til lovforslagets § 31 g første ledd.

7.2.4 Særskilt sikkerhetsklarert advokat

Forskrift om personellsikkerhet kapittel 7 regulerer både hvilket personell som kan brukes i domstolen, og autorisering av prosessfullmektiger.

En forutsetning for at det skal være mulig å fremlegge gradert materiale under domstolsbehandlingen, er at de graderte opplysningene ikke gjøres kjent for den saken gjelder. Opplysningene skal bare gjøres kjent for retten og den særskilt sikkerhetsklarerte advokaten. Det innebærer at opplysningene ikke skal gjøres kjent for den saken gjelder eller dennes prosessfullmektig i større utstrekning enn det Kongen eventuelt har samtykket til. Dette skaper utfordringer knyttet til kravet til kontradiksjon og retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13. Kongen kan samtykke til at det føres bevis om noe som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, jf. tvisteloven § 22-1 (2).

Departementet foreslo at det i saker hvor det inngår gradert materiale, skulle åpnes for at Kongen kunne sette som vilkår for samtykke til å fremlegge de graderte opplysningene for retten, at det oppnevnes en særskilt sikkerhetsklarert advokat for den saken gjelder. Det ble vist til lovforslagets § 31 c første ledd. Den særskilte advokaten skulle opptre i tillegg til personens eventuelle øvrige prosessfullmektige i saken.

Det følger av forslaget at det skulle være den særskilte advokaten som skulle representere personen når det gjelder bevis som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, jf. tvisteloven § 22-1. Advokaten vil ha taushetsplikt om disse opplysningene. Forslaget innebærer videre at det skulle være den særskilte advokaten som ville motta prosesskriv der slike bevis omtales, og ivareta personens interesser i den delen av rettsmøtet der det forhandles

om slike bevis. Det ble foreslått at etter advokaten har blitt gjort kjent med de graderte opplysningene i saken, skulle han ikke lenger ha adgang til å kommunisere med personen saken gjelder eller dennes eventuelle øvrige prosessfullmektig. Unntak ble foreslått ved at den særskilte advokaten kan motta skriftlige henvendelser. Det ble vist til lovforslagets § 31 f første ledd.

Den særskilte advokaten skulle ha rett til å angripe statens beslutning om at opplysninger nektes fremlagt for den saken gjelder. Dersom retten gir medhold i at det ikke er grunnlag for å holde opplysninger hemmelig, åpnet forslaget for at staten kunne velge å frafalle bevisene, men fastholde hemmelighold. Det ble vist til lovforslagets § 31 e tredje ledd. Dersom retten ikke ga medhold i et slikt krav fra den særskilte advokaten, kunne advokaten anke kjennelsen til høyere rettsinstans innen to uker. Det ble vist til lovforslagets § 31 h annet ledd annet punktum. For øvrig ble det vist til utkastets forslag til nye bestemmelser i statsborgerforskriften med hjemmel i lovforslagets § 31 d fjerde ledd.

Departementet foreslo at de advokatene som skulle benyttes som særskilte advokater, skulle være sikkerhetsklarert til strengt hemmelig. På denne måten ville man blant annet unngå et eventuelt advokatbytte dersom saken skulle bli tilført opplysninger som er gradert høyere enn hemmelig. Nærmere regler om oppnevning av særskilt advokat fastsettes i forskrift. Det ble vist til forslag til ny § 14A-1 i statsborgerforskriften med hjemmel i lovforslagets § 31 f annet ledd.

Det ble foreslått at det skulle oppnevnes særskilt advokat så snart departementet har tatt stilling til om man vil samtykke til fremleggelse av graderte opplysninger ved bruk av slik advokat. Det ble vist til lovforslagets § 31 c annet ledd.

Det ble foreslått at den særskilte advokaten skulle varsles om alle rettsmøter, og ha rett til å delta i alle rettsmøter som avholdes i saken. Den særskilte advokaten ville ha taushetsplikt om de opplysninger som ellers kunne vært hemmeligholdt av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat etter tvisteloven § 22-1 (1). En advokat som har vært oppnevnt som særskilt advokat i eksempelvis tingretten, og har fått tilgang til gradert informasjon, vil ikke kunne være personens ordinære advokat i en eventuell behandling i senere rettsinstans. Dette og andre begrensninger i adgangen for den særskilte advokaten til å ha befatning med saken mv. på et senere tidspunkt, kunne reguleres nærmere i forskrift, jf. § 31 d fjerde ledd.

7.2.5 Øvrige saksbehandlingsregler

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

7.2.6 Behandling av sak om utvisning i forbindelse med tap av statsborgerskap

Etter at det norske statsborgerskapet har gått tapt er personen utlending. En utlending kan utvises for brudd på straffeloven og av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. De handlingene som ligger til grunn for tap av statsborgerskap vil i utgangspunktet gi grunnlag for utvisning etter utlendingsloven §§ 66 eller 126. Forholdsmessighetsvurderingene skulle ifølge forslaget også baseres på flere av de samme momentene. Det ble foreslått at avgjørelsen i tapssaken og utvisnings-saken burde gjøres samtidig i de tilfellene departementet er vedtaksorgan.

7.3 Høringsinstansenes syn

Rettspolitisk forening støtter forslaget om fri retts-hjelp dersom departementet opprettholder forslaget.

PST uttaler at søknader om statsborgerskap som kan avslås av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser etter statsborgerloven § 7 annet ledd bør behandles likt som tapssakene etter foreslått § 26 b.

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

POD støtter at saker om tap av statsborgerskap og utvisning behandles samlet. Der tap ilegges av domstolen må spørsmålet om utvisning avgjøres av utlendingsforvaltningen etter at rettskraftig dom foreligger.

7.4 Departementets vurderinger

Departementet registrerer at høringsinstansene som støtter innføringen av nye hjemler for tap av statsborgerskap generelt også støtter innretningen for behandlingen av sakene.

Når det gjelder forslaget til ny § 26 b er Advokatforeningens mening at personen saken gjelder bør ha rett til flere timer med fritt rettsråd. Begrunnelsen er at det i en sak om tap av statsborgerskap er mye faktum som skal belyses og mye dokumentasjon som må fremlegges. Som et utgangspunkt bemerker departementet at det er naturlig å sammenlikne disse sakene med saker som gjelder tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven. I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) uttales følgende om tilbakekall av oppholdstillatelse:

«Etter departementets vurdering bør det i saker om tilbakekall fortsatt gjelde en rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. En utlending som er innvilget oppholdstillatelse vil ha innordnet seg etter denne både med hensyn til arbeid, bosted og familie. I tilfeller hvor tilbakekall fører til at søkeren mister oppholdsgrunnlaget i Norge uten at det innvilges opphold på nytt grunnlag, vil vedtaket være mer inngripende enn et avslag på en ny førstegangs oppholdstillatelse før søkeren overhodet har etablert seg i Norge. Denne forskjellen bør synliggjøres ved at det gjelder særskilte rettsikkerhetsgarantier ved saker om tilbakekall av oppholdstillatelsen.»

Departementet ser at de hensyn som gjør seg gjeldende ved tilbakekall av oppholdstillatelse ofte vil gjøre seg gjeldende i større grad ved tap av statsborgerskap som er ervervet på riktig grunnlag. En person med norsk statsborgerskap vil gjerne ha innrettet seg i enda større grad på et liv i Norge og vil ofte ha enda sterkere tilknytning til riket enn en person med oppholdstillatelse. Departementet har således forståelse for Advokatforeningens synspunkt om at det vil være ressurskrevende å avklare omfanget av tilknytning til Norge for en norsk borger. Dertil kommer at tap av statsborgerskap som er ervervet på riktig måte er et svært inngripende vedtak, og det er viktig å sørge for god rettssikkerhet. Departementet har derfor merket seg Advokatforeningens uttalelse om at det ikke er mulig å gjøre forsvarlig arbeid med det antall timer med fritt rettsråd som departementet foreslo i høringen. På bakgrunn av dette foreslår departementet å øke antall timer til samme nivå som gjelder for klage over negativt

vedtak om asyl. Dette innebærer at ved bistand som ikke overstiger to timer, betales det med en og en halv ganger den offentlige salærsats og at ved bistand over to timer betales det med fem ganger den offentlige salærsats. Endringene vil innføres i stykkprisforskriften (Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker) § 5.

For øvrig viser departementet til at personen saken gjelder kan bringe saken inn for domstolen uten kostnader. Under domstolsbehandlingen gis det fri sakførsel. Etter departementets syn gir dette god rettssikkerhet i disse sakene.

PST uttaler at søknader om statsborgerskap som kan avslås av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser etter statsborgerloven § 7 annet ledd bør behandles likt som tapssakene etter foreslått § 26 b.

Departementet er enig i vurderingen til PST. Ifølge statsborgerloven § 7 annet ledd har ikke søkeren rett til norsk statsborgerskap der-

som grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler mot. Det vises til punkt 3.2.1 i proposisjonen her, om sikkerhetssaker etter statsborgerloven. EMD har i flere tilfeller kommet til at avslag på statsborgerskap var et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Når slike saker kan være omfattet av EMK artikkel 8, og dermed EMK artikkel 13, tilsier det en egen prosedyre, som omtalt i punkt 3.6.3.2 i denne proposisjonen. Departementet foreslår at vedtak om å avslå søknad etter § 7 annet ledd treffes av departementet og behandles etter den nye prosedyren for behandling av sikkerhetssaker. Den saken gjelder kan bringe vedtaket inn for domstolen uten kostnader. Det vises til utkastet til § 27.

For øvrig opprettholder departementet forslagene i høringsnotatet slik de fremgår i punkt 7.2. Det vises til endringer i § 27 og innføring av §§ 31 a-31 h i statsborgerloven og endringer i rettshjelploven og rettsgebyrloven. Endringene fremgår av lovutkastet.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

Utredningen fastslo at antatt ressursbruk avhenger av forbrytelsens alvorlighetsgrad og omfang. Det ble vist til at etterforskning av forbrytelser begått i utlandet normalt vil være mer ressurskrevende enn forbrytelser begått på norsk jord.

Videre ble det konkludert med at straffesaker der spørsmål om tap av statsborgerskap skal behandles, vil kreve noe mer ressurser til saksforberedelse og bevisføring utover det som er vanlig i straffesaker.

Merutgifter som ble omtalt i utredningen var behandling i Høyesterett, godtgjøring av forsvarere, tolker, sakkyndige, vitner og meddommere og utgifter i forbindelse med utvisning og utsendelse. Det ble uttalt at saker om personer som er vernet mot utsendelse kunne medføre økt ressursbruk og økte kostnader blant annet for politi, rettsvesen og utenriktstjenesten, herunder til arbeid med returavtaler.

8.2 Departementets høringsnotat

Etter departementets syn ville de foreslåtte taps-hjemmelene få begrenset anvendelse. Sakene ville imidlertid være ressurskrevende å forberede. Tap av statsborgerskap på grunn av forhold som var omtalt i høringsnotatet gir også grunnlag for utvisning. Dersom personen oppholder seg i Norge, ville det også kunne bli nødvendig å uttransportere vedkommende. Dette er ressurskrevende saker for utlendingsforvaltningen. På grunn av det begrensede saksomfanget la departementet til grunn at kostnadene ville dekkes innenfor de ordinære budsjettene.

8.3 Høringsinstansenes syn

8.3.1 NOU 2015: 4

Politiets utlendingsenhet (PU) var enige i at det vil kunne oppstå økt ressursbruk i saker der personer har tapt sitt statsborgerskap. PU viste videre

til at det må sonderes mellom personer som er vernet mot retur jf. utlendingsloven § 73 og personer som ikke kan returneres fordi de har uklar identitet eller har tapt/frasagt seg sitt statsborgerskap. PU uttalte at dette ikke kan være til hinder for tap av statsborgerskap og viste til Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s 115 flg. PU uttalte at det bør legges til rette for et tett samarbeid mellom PU og påtalemyndigheten i disse sakene.

Kripos antok at slike praktiske følger, som problemer som kan oppstå ved retur, ikke vil påføre samfunnet større utfordringer enn de man allerede i dag erfarer med utviste personer. *Kripos* uttalte at tilleggsetterforskning med tanke på tap av statsborgerskap vil være begrenset.

Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet (POD), Kripos og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) uttalte at kostnadene for dem vil være beskjedne. *PST* mente likevel at de overordnede rettslige skrankene skissert i utredningen kan reise vanskelige grensespørsmål og krever omfattende bevisførsel. *UDI* uttalte at de regner med måtte gi bistand under saksforberedelse og eventuelt i den etterfølgende utvisningssaken. *UDI* påpekte at det kan være vanskelig å fastslå om en søker faktisk har flere statsborgerskap.

8.3.2 Departementets høringsnotat

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

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

PU understreker at det vil kunne oppstå økt ressursbruk i saker der personer har tapt statsborgerskap, men er vernet mot utsendelse. *PU* viser til høringssvaret til NOU 2015: 4 i sin helhet. Se punkt 8.3.1 ovenfor. *PU* uttaler at det vil være av avgjørende betydning at det legges til rette for tett samarbeid mellom *PU* og påtalemyndighe-

tene. For øvrig uttaler de at personer som vernet mot utsendelse kan bli en enda større sikkerhetsrisiko når vedkommende lever i Norge uten fremtidsmuligheter i landet. Det vil også være større risiko for at vedkommende forsvinner ut av myndighetenes kontroll.

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

UDI forventer noen kostnader i forbindelse med bistand til departementet under saksforberedelsene. I behandlingen av utvisningssaker i etterkant av saker om tap av statsborgerskap på grunn av straffbare forhold vil det være et kompliserende moment at utlendingen tidligere har vært norsk.

Utlendingsnemnda (UNE) uttaler at det kan forekomme at de etter klageoversendelse fra UDI

kommer til at en sak berører grunnleggende nasjonale interesser. UNE vil da måtte vurdere hvordan saken skal håndteres videre. Hvor ressurskrevende dette blir kommer an på hvor klare og utfyllende retningslinjer departementet gir.

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

8.4 Departementets vurderinger

Departementet står fast ved at kostnadene ved saker etter de foreslåtte bestemmelsene kan dekkes innenfor de ordinære budsjettene. Dette gjelder også kostnader ved fri retts hjelp i saker etter § 7 annet ledd. Departementet vil fastsette nærmere retningslinjer for samarbeid og saksflyt i disse sakene i ikrafttredelsesrundskriv.

9 Ikrafttredelse og overgangsregler

Det vises til omtalen av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven og EMK i henholdsvis punkt 3.4.4.3 og 3.4.5.2 i denne proposisjonen. Forslag til hjemmel for tap ved straffbare handlinger vil kun gjelde for straffbare handlinger som foretas etter ikrafttredelse og kunngjøring av forslaget her. Forslaget til hjemmel for tap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser vil kun gjelde når fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser er utvist etter ikrafttredelse og kunngjøring.

Departementet foreslår at dette skal fremgå av lovvedtaket. Departementet foreslår at overgangsregler kan gis i forskrift dersom det anses nødvendig.

Domstoladministrasjonen bemerker i sin høringsuttalelse at forslaget medfører tilpasninger i saksbehandlingssystemet LOVISA. Ikrafttredelsen av endringene bør ikke være tidligere enn seks måneder fra vedtakelsen.

10 Merknader til de enkelte paragrafene i lovutkastet

10.1 Endringer i statsborgerloven

Til ny § 26 a

Bestemmelsen fastslår at norsk statsborgerskap kan gå tapt ved straffbare forhold.

Første ledd setter som vilkår at den det gjelder har minst ett annet statsborgerskap i tillegg til det norske, på det tidspunkt vedkommende taper det norske statsborgerskapet.

Det er et vilkår at personen har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser. Formuleringen tilsvarer den norske oversettelsen av formuleringen i Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d. Slik fremferd innbefatter særlig landsforræderi og andre aktiviteter rettet mot vedkommende stats vitale interesser (for eksempel arbeid for en utenlandsk hemmelig tjeneste), men omfatter ikke vanlige straffbare forhold, uansett hvor alvorlige de måtte være. Det er videre et vilkår at den norske statsborgeren straffes for denne fremferden etter en eller flere bestemmelser i straffeloven kapitlene 16, 17 og 18 som kan føre til fengselsstraff i seks år eller mer. Det straffbare forholdet må være begått etter at lovendringen er trådt i kraft og kunngjort.

Overtredelse av straffeloven § 127 for å ha inngått forbund med noen om å begå lovbrudd som nevnt i straffeloven § 123 (avsløring av statshemmeligheter) gir likevel ikke grunnlag for tap av norsk statsborgerskap etter bestemmelsen. Det vises til begrunnelsen for dette unntaket i punkt 4.4.2.2 i de alminnelige motivene.

Annet ledd fastslår at ingen skal tape norsk statsborgerskap etter bestemmelsen, for handlinger begått før fylte 18 år.

Tredje ledd fastsetter at norsk statsborgerskap ikke kan tapes dersom det vil være uforholdsmessig overfor statsborgeren eller dennes familie. I hver enkelt sak må det foretas en avveining av alle relevante hensyn med utgangspunkt i forholdets alvor og personens tilknytning til riket. Forholdsmessighetsvurderingen må skje innenfor rammene av bestemmelsene om retten til respekt for privatliv og familieliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. I henhold til Barnekonvensjonen artik-

kel 3 fastsetter tredje ledd annet punktum at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

Det er domstolene som ilegger tap av norsk statsborgerskap etter bestemmelsen. Tap av statsborgerskap som følge av overtredelse av straffeloven anses som et rettighetstap i henhold til straffeloven § 29. Hvorvidt den norske statsborgeren skal tape det norske statsborgerskapet inngår som en del av domstolens konkrete straffeutmåling. Påtalemyndighetene avgjør om det skal reises straffesak etter gjeldende prosessregler, og kan i den forbindelse nedlegge påstand om tap av norsk statsborgerskap. Retten kan videre idømme rettighetstap i en straffesak, selv om det ikke er lagt ned påstand om det, jf. straffeprosessloven § 38 annet ledd annet punktum. Retten må imidlertid se til at tiltale gis tilstrekkelig mulighet til å fremlegge opplysninger som kan tale mot at statsborgerskap tapes. Med de unntak som følger av straffeloven § 8 kan straffesak om tap av statsborgerskap etter § 26 a reises i Norge selv om forholdet for øvrig er pådømt utlandet. Bestemmelsen kan anvendes på handlinger begått i utlandet, i tråd med straffeloven § 5.

Bestemmelsen er utformet som en skjønnsbestemmelse. Dersom vilkårene er oppfylt kan domstolene som ledd i straffeutmålingen beslutte at statsborgerskapet tapes. Tap av statsborgerskap kan ilegges sammen med for eksempel fengsel, forvaring eller bot. Den samlede utmålingen av straff skal stå i et rimelig forhold til lovbruddet, jf. straffeloven § 29 annet ledd. Det vises til punkt 4.4.3 i de alminnelige motivene.

Til ny § 26 b

Bestemmelsen fastslår at norsk statsborgerskap kan tapes av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Første ledd setter som vilkår at den det gjelder har minst ett annet statsborgerskap i tillegg til det norske, på det tidspunkt vedkommende taper det norske statsborgerskapet.

Det er et vilkår at personen har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser. Formuleringen tilsvarer den norske oversettelsen av

formuleringen i Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d. Slik fremferd innbefatter særlig landsforræderi og andre aktiviteter rettet mot vedkommende stats vitale interesser (for eksempel arbeid for en utenlandsk hemmelig tjeneste), men omfatter ikke vanlige straffbare forhold, uansett hvor alvorlige de måtte være. Beviskravet er kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Det må være klart overveiende sannsynlig at personen har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser.

Det er videre et vilkår at det foreligger grunnleggende nasjonale interesser. Bestemmelsen gir anvisning på et skjønn for bedømmelse av en risiko for at personen, dersom det ikke treffes et adekvat tiltak, vil representere en reell trussel mot grunnleggende nasjonal sikkerhet. Med hensyn til vurdering av risikoen for at grunnleggende nasjonale interesser vil bli skadelidende, dersom vedtak eller beslutning ikke treffes, vil kravet til risikoen størrelse kunne variere ut fra hvilke potensielle handlinger den konkrete, aktuelle og reelle risikoen omfatter, jf. Høyesterett i Rt. 2007 s. 1573, avsnitt 62. PST foretar en fremtidsrettet risikovurdering av om den norske statsborgeren kan komme til å utgjøre en slik trussel. Denne vurderingen skal som utgangspunkt legges til grunn.

Bestemmelsen er utformet som en skjønnsbestemmelse. Dersom vilkårene er oppfylt kan departementet beslutte at statsborgerskapet tapes. Det vises til punkt 5.4.3 i de alminnelige motivene.

Det er departementet som skal fatte vedtak etter bestemmelsen i henhold til en prosedyre som fastsettes i statsborgerloven § 27. Vedtaket kan bringes inn for tingretten uten kostnader for personen saken gjelder. Personen saken gjelder har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving under behandlingen i departementet og rett til fri sakførsel uten behovsprøving under domstolsbehandlingen. Det betales ikke rettsgebyr. Det vises til punkt 7 i de alminnelige motivene.

Annet ledd fastslår at ingen skal tape norsk statsborgerskap etter bestemmelsen, for handlinger begått før fylte 18 år. Den norske statsborgeren må ha utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser etter fylte 18 år.

Tredje ledd fastsetter at norsk statsborgerskap ikke kan tapes dersom det vil være uforholdsmessig overfor statsborgeren eller dennes familie. I hver enkelt sak må det foretas en avveining av alle relevante hensyn med utgangspunkt i forholdets alvor og personens tilknytning til riket. Forholdsmessighetsvurderingen må gjøres innenfor ram-

mene av bestemmelsene om retten til respekt for privatliv og familieliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. I henhold til Barnekonvensjonen artikkel 3 fastsetter tredje ledd annet punktum at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

Til ny overskrift til ny del I under kapittel 6, «I. Saksbehandlingen i forvaltningen»

Overskriften tydeliggjør at del I kapittel 6 omhandler behandling i forvaltningen.

Til endring i § 27 første ledd

Det fastsettes at departementet behandler søknader fra søkere som ikke har rett til norsk statsborgerskap fordi hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler mot, jf. § 7 annet ledd.

Til endring i § 27 annet ledd

Det fastsettes at departementet fatter vedtak i saker om tap av statsborgerskap etter ny § 26 b.

Til endring i § 27 tredje ledd

Det fastsettes at departementets vedtak etter ny § 26 b og etter § 7 annet ledd ikke kan påklages, men kan bringes inn for domstolen uten kostnader for den saken gjelder.

Til endring i § 27 sjuende ledd

Det fastsettes at i sak etter ny § 26 b og etter § 7 annet ledd har personen saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr.

Til ny overskrift til ny del II under kapittel 6, «II. Saksbehandlingen i domstolen jf. § 27 tredje ledd annet punktum»

Overskriften tydeliggjør at del II i kapittel 6 omhandler behandling av saker etter § 26 b og etter § 7 annet ledd, som bringes inn for domstolen jf. § 27 tredje ledd annet punktum. I del II i kapittel 6 innføres nye bestemmelser for hvordan domstolsbehandlingen av saker etter § 26 b og etter § 7 annet ledd skal foregå.

Til ny § 31 a

Bestemmelsen fastsetter at tvisteloven skal gjelde når ikke annet følger av statsborgerlovens

bestemmelser. Dette innebærer også at graderte opplysninger som berører «grunnleggende nasjonale interesser» bare kan holdes hemmelig dersom de også dekkes av tvistelovens begreper; «rikets sikkerhet» og «forholdet til andre stater».

Til ny § 31 b

Bestemmelsen i første ledd fastsetter at det gjelder en frist på én måned for å bringe vedtak etter § 26 b eller § 7 annet ledd inn for domstolen.

Annet ledd fastsetter at retten kan gi oppfriskning dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Unntaksregelen i bokstav a gjelder tilfeller der det fremkommer vesentlige nye opplysninger om faktiske forhold som var ukjente eller som ikke hadde inntruffet da saken ble avgjort, og personen saken gjelder bringer saken inn for domstolen så snart som mulig etter at disse opplysningene blir kjent. Tilsvarende hvis en bindende avgjørelse av en internasjonal domstol eller andre lignende nye forhold tilsier at vedtaket kan være basert på uriktig anvendelse av folkeretten.

Til ny § 31 c

Første ledd fastsetter at Kongen kan sette som betingelse for å samtykke til at det føres bevis om forhold som kan holdes hemmelig etter tvisteloven § 22-1 første ledd, jf. annet ledd, at det oppnevnes en særskilt advokat for den saken gjelder. Opplysningene skal bare gjøres kjent for retten og denne advokaten. Det innebærer at opplysningene ikke skal gjøres kjent for den saken gjelder eller dennes prosessfullmektig (i større utstrekning enn det Kongen eventuelt har samtykket til).

Annet ledd slår fast at særskilt advokat skal oppnevnes av retten så snart som mulig etter at Kongen har gitt samtykke, jf. første ledd. Advokaten skal ha godtgjørelse av staten etter reglene i lov om fri rettshjelp.

Tredje ledd fastsetter at det skal oppnevnes samme særskilte advokat på alle trinn av saken. Dette innebærer at det ikke kan skje skifte av særskilt advokat ved en eventuell anke til lagmannsretten eller Høyesterett, med mindre særlige grunner foreligger. Dette sikrer at færrest mulig personer får innsyn i gradert materiale.

I fjerde ledd er det gitt hjemmel for nærmere forskriftsregulering. Det må gis forskriftsregler både om hvordan det skal velges ut særskilt sikkerhetsklarert advokat, og om hvilke krav som skal gjelde til sikkerhetsklareringen.

Til ny § 31 d

Første ledd fastsetter at den særskilte advokaten skal gjøres kjent med alle opplysninger og bevis som fremlegges for retten etter samtykke i henhold til tvisteloven § 22-1 andre ledd. Advokaten skal ivareta klientens interesser ved rettens behandling av det graderte materialet. Dette innebærer også at advokaten har rett til innsyn i navn på kilder, informanter osv. så langt dette gjøres kjent for retten, slik at han kan vurdere behovet for vitneførsel mv. Bestemmelsen i siste punktum fastsetter at retten bestemmer hvordan advokaten skal få tilgang til de graderte opplysningene.

Annet ledd fastsetter at den særskilte advokaten skal varsles om alle rettsmøter i saken, og har rett til å være til stede under hele rettsmøtet.

Bestemmelsen i tredje ledd fastsetter at den særskilte advokaten har taushetsplikt om de bevis som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat. Taushetsplikten omfatter også det som kommer frem under behandlingen av opplysningene, og den delen av rettens dom hvor opplysningene refereres.

I fjerde ledd er det gitt hjemmel for utfyllende forskrifter, og det kan blant annet være aktuelt med en nærmere regulering av den særskilte advokatens oppgaver.

Til ny § 31 e

I første ledd er det fastsatt at det med grunnlag i opplysninger som nevnt i tvisteloven § 22-1 første ledd, jf. lovforslagets § 133 første ledd, ikke kan føres andre vitner enn det Kongen samtykker til.

I annet ledd er det presisert at personen saken gjelder og dennes ordinære prosessfullmektig ikke skal delta i den del av saken hvor det behandles opplysninger som bare skal gjøres kjent for retten og den særskilte advokaten.

Bestemmelsen i tredje ledd fastsetter at den særskilte advokaten kan be om at personen saken gjelder får innsyn i det hemmeligholdte bevismaterialet. Retten kan, etter begjæring fra advokaten, beslutte at slikt innsyn skal gis. Forutsetningen er at innsyn ikke skader rikets sikkerhet eller forholdet til fremmede stater. Dersom retten treffer beslutning om innsyn, kan departementet velge å frafalle de bevis det er gitt innsyn i. Dommeren som har gitt medhold i begjæringen om innsyn har vurdert bevisene, og må da fratrukke den videre behandling av saken. Retten kan også treffe slik avgjørelse som nevnt i tredje ledd, av eget tiltak.

Til ny § 31 f

Bestemmelsens første ledd fastsetter at den særskilte advokaten ikke kan drøfte saken med personen saken gjelder eller dennes øvrige prosessfullmektiger etter at den særskilte advokaten har fått innsyn i gradert bevismateriale. Den særskilte advokaten skal ikke kunne uttale seg i rettsmøter hvor øvrige prosessfullmektiger er tilstede. Advokaten kan imidlertid fortsatt motta skriftlige henvendelser. Personen saken gjelder vil dermed ha mulighet til å legge frem relevant informasjon for den særskilte advokaten.

Annet ledd gir hjemmel for nærmere forskriftsregulering.

Til ny § 31 g

Bestemmelsens første ledd fastsetter at saker som omfattes av de nye prosessreglene, skal prioriteres og påskyndes i domstolen. Sakene er av stor viktighet både for samfunnet og den saken gjelder, og bør avgjøres så raskt som mulig. Det antas at det vil være tale om svært få saker, og at bestemmelsen dermed ikke vil medføre nevneverdige konsekvenser for domstolene eller andre aktører. At saken skal prioriteres, innebærer at hovedforhandling som utgangspunkt bør kunne avholdes innen tre-fire måneder etter at stevningen kom inn til domstolen. De aktuelle sakene kan imidlertid være svært forskjellige med hensyn til hvor tids- og arbeidskrevende de vil være. Det følger av dette at det i noen saker ikke vil være mulig med en så kort saksbehandlingstid. Departementet legger for øvrig til grunn at behandlingen av saken skal påbegynnes straks den kommer inn, og at saken ikke skal bli liggende ubehandlet uten grunn.

Bestemmelsens annet ledd fastsetter at retten ikke kan settes med dommerfullmektig eller meddommere i disse sakene. Det synes mest hensiktsmessig at Oslo tingretts faste, allerede sikkerhetsklarerte dommere håndterer saker som omfatter graderte opplysninger.

Til ny § 31 h

Bestemmelsens første ledd fastsetter at partene har rett til å uttale seg før retten avsier dom i saken.

Annet ledd fastsetter at dersom den særskilte advokaten begjærer at den saken gjelder gis innsyn i graderte opplysninger, jf. § 135 annet ledd, avgjør retten dette spørsmålet ved kjennelse. Den særskilte advokaten eller staten kan anke kjennelsen innen to uker.

Bestemmelsens tredje ledd fastsetter at den saken gjelder og dennes ordinære prosessfullmektig ikke har rett til innsyn i den delen av dommen som omhandler graderte opplysninger. Tilsvarende gjelder for kjennelser som avgjør tvist om bevis, jf. annet ledd. Unntak gjelder der den saken gjelder har fått innsyn og departementet ikke frafaller det aktuelle beviset, jf. § 135 tredje ledd.

10.2 Endringer i andre lover

Til endring i rettshjelploven § 11 første ledd nr. 1

Det fastslås at i sak om tap av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 b har den saken gjelder rett til fritt rettsråd under behandlingen i departementet, uten behovsprøving. Det samme gjelder ved vedtak etter statsborgerloven § 7 annet ledd.

Til endring i rettshjelploven § 16 første ledd nr. 4

Det fastslås at i sak om tap av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 b har den saken gjelder rett til fri sakførsel for domstolene, uten behovsprøving. Det samme gjelder ved vedtak etter statsborgerloven § 7 annet ledd.

Til ny nr. 17 i rettsgebyrloven § 10 første ledd

Det fastslås at i sak om tap av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 b skal det ikke betales rettsgebyr ved søksmål mot departementets vedtak. Det samme gjelder ved vedtak etter statsborgerloven § 7 annet ledd.

Til endring i straffeloven § 29

Straffeloven § 29 fastsetter hvilke reaksjoner som omfattes av straffelovens formelle straffebegrep. Tap av statsborgerskap etter § 26 a skal anses som straff, i form av rettighetstap. Det tas inn en henvisning til statsborgerloven § 26 a i § 29 første ledd bokstav f.

Saker om tap av statsborgerskap etter § 26 a skal behandles etter reglene i straffeprosessloven, jf. straffeprosessloven § 1. Straffeloven § 59 om forening av rettighetstap med andre straffer vil gjelde også i saker der statsborgerskap tapes etter § 26 a så langt bestemmelsen passer. Tilsvarende kommer straffeloven § 58 første ledd til anvendelse så langt bestemmelsen passer. Av sistnevnte bestemmelse følger det at rettighetstapet trer i kraft fra det tidspunktet dommen er endelig avgjort.

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

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

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

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

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

Forslag

til lov om endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)

I

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

I kapittel 5 skal ny § 26 a lyde:

§ 26 a *Tap av statsborgerskap ved straffbare forhold*

Den som har norsk og annet statsborgerskap og har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser, kan ved dom tape sitt norske statsborgerskap dersom vedkommende straffes etter en bestemmelse i straffeloven kapitlene 16, 17 eller 18 som kan føre til fengselsstraff i seks år eller mer. Overtredelse av straffeloven § 127 for å ha inngått forbund med noen om å begå lovbrudd som nevnt i straffeloven § 123 (avsløring av stats-hemmeligheter) gir likevel ikke grunnlag for tap av norsk statsborgerskap etter paragrafen her.

Ingen skal tape norsk statsborgerskap etter paragrafen her for handlinger begått før fylte 18 år.

Norsk statsborgerskap kan ikke tapes etter paragrafen her dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket, vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

I kapittel 5 skal ny § 26 b lyde:

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

Den som har norsk og annet statsborgerskap og har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser, kan tape sitt norske statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Ingen skal tape norsk statsborgerskap etter paragrafen her for handlinger begått før fylte 18 år.

Norsk statsborgerskap kan ikke tapes etter paragrafen her dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket,

vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Mellom kapittel 6 overskriften og § 27 skal ny overskrift lyde:

I. Saksbehandlingen i forvaltningen

§ 27 første, annet og tredje ledd skal lyde:

Søknad om norsk statsborgerskap inngis til politiet eller norsk utenriksstasjon som forbereder saken. Utlendingsdirektoratet avgjør søknaden. *Vedtak om å avslå søknad etter § 7 annet ledd treffes av departementet.* Melding om norsk statsborgerskap inngis til politiet som forbereder saken. Utlendingsdirektoratet treffer vedtak om meldingen skal godtas eller ikke.

Vedtak om tilbakekall av statsborgerskap treffes av Utlendingsdirektoratet. *Vedtak om tap av statsborgerskap etter § 26 b treffes av departementet.*

Vedtak som nevnt i første og annet ledd kan påklages til Utlendingsnemnda. *Vedtak etter § 7 annet ledd og § 26 b kan ikke påklages. Hvis det reises søksmål om gyldigheten av departementets vedtak etter § 7 annet ledd eller § 26 b, bærer staten alle kostnader med saken.* Kongen i statsråd er klageinstans i saker hvor departementet har anvendt sin instruksjonsmyndighet etter § 28 annet ledd. Utlendingsloven §§ 77, 78 og 79 første ledd gjelder tilsvarende ved behandling av saker etter loven her.

§ 27 sjuende ledd skal lyde:

I sak som nevnt i fjerde ledd har den saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. I sak som nevnt i sjetted ledd har vedkommende rett til fri sakførsel uten behovsprøving. *Ved vedtak etter § 7 annet ledd og 26 b har den saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr.*

Kapittel 6 nytt avsnitt II skal lyde:

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

§ 31 a Forholdet til tvisteloven

Twisteloven gjelder når ikke annet følger av regler gitt i eller i medhold av loven her.

§ 31 b Søksmålsfrister

Vedtaket må bringes inn for tingretten innen én måned fra det tidspunkt underretningen om vedtaket er kommet frem til parten.

Det kan gis oppfriskning ved oversittelse av søksmålsfristen dersom

a) det fremlegges opplysninger om vesentlige faktiske forhold som var ukjent eller ikke var inntruffet da saken ble avgjort, og den saken gjelder bringer saken inn for domstolen så snart som mulig etter at opplysningene blir kjent, eller

b) en bindende avgjørelse av en internasjonal domstol, eller andre lignende forhold, tilsier at vedtak kan ha vært basert på uriktig anvendelse av folkeretten.

§ 31 c Oppnevning av særskilt advokat

Som vilkår for at det føres bevis om forhold som ellers kan holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, jf. tvisteloven § 22-1, kan Kongen bestemme at opplysningene bare skal gjøres kjent for en særskilt advokat som oppnevnes for den saken gjelder.

Den særskilte advokaten oppnevnes av retten så snart som mulig etter at det er truffet beslutning som nevnt i første ledd, og skal ha godtgjørelse av staten etter reglene i lov om fri rettshjelp. Dette gjelder selv om den saken gjelder ikke er innvilget fri sakførsel og uten at det foretas behovsprøving.

Det skal oppnevnes samme særskilte advokat på alle trinn av saken, med mindre særlige grunner tilsier noe annet.

Kongen fastsetter nærmere regler i forskrift om hvem som kan oppnevnes som særskilt advokat, herunder om krav til sikkerhetsklarering.

§ 31 d Den særskilte advokatens rolle

Den særskilte advokaten skal gjøres kjent med de opplysninger og bevis som føres etter samtykke i henhold til tvisteloven § 22-1 annet ledd, og ivareta interessene til den saken gjelder i forbindelse med rettens behandling av disse. Retten bestemmer hvordan den særskilte advokaten skal få tilgang til de graderte opplysningene.

Den særskilte advokaten skal varsles om alle rettsmøter som avholdes i saken, og har rett til å være til stede under hele rettsmøtet.

Den særskilte advokaten skal bevare taushet om innholdet i opplysninger som nevnt i første ledd, om det som kommer frem under behandlingen av opplysningene, og om den delen av rettens dom hvor opplysningene refereres. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet oppdraget.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

§ 31 e Behandling av opplysninger som nevnt i tvisteloven § 22-1

Det skal ikke med grunnlag i opplysninger som nevnt i tvisteloven § 22-1, føres andre vitner enn det Kongen samtykker til.

Den saken gjelder og dennes ordinære prosessfullmektig skal ikke delta i den del av saken hvor det behandles opplysninger som nevnt i første ledd. Slike opplysninger gjøres bare kjent for retten og den særskilte advokaten.

Dersom retten finner at vilkårene etter tvisteloven § 22-1 første ledd ikke er til stede, kan retten på begjæring fra den særskilte advokaten eller av eget tiltak beslutte å gi den saken gjelder innsyn i opplysningene. I så fall kan Kongen bestemme at opplysningene ikke skal brukes som bevis i saken. Ingen som har hatt tilgang til de aktuelle opplysningene, kan delta videre som dommer i saken.

§ 31 f Kommunikasjon mellom den særskilte advokaten, den saken gjelder og dennes ordinære prosessfullmektig

Etter at den særskilte advokaten har fått innsyn i opplysninger som nevnt i § 31 c første ledd, kan vedkommende ikke drøfte saken muntlig eller skriftlig med den saken gjelder eller dennes prosessfullmektig, eller uttale seg i rettsmøter hvor den saken gjelder eller dennes prosessfullmektig er til stede. Den særskilte advokaten kan likevel motta skriftlige henvendelser.

Kongen kan gi forskrift om kommunikasjonen mellom den særskilte advokaten og den saken gjelder og dennes ordinære prosessfullmektig. Kongen kan også gi forskrift om den særskilte advokatens adgang til å ha befatning med den aktuelle saken på et senere tidspunkt.

§ 31 g Øvrige regler om rettens behandling av saken

Saksbehandlingen skal prioriteres og påskyndes så mye som mulig.

Retten kan ikke settes med dommerfullmektig eller meddommere. Tvisteloven § 9-12 første ledd og § 29-17 gjelder ikke.

§ 31 h *Rettens avgjørelser*

Retten avsier dom etter at parten og den særskilte advokaten har hatt mulighet til å uttale seg.

Rettens avgjørelse etter § 31 e tredje ledd treffes ved kjennelse. Den særskilte advokaten eller staten kan anke kjennelsen innen to uker.

Den saken gjelder og dennes prosessfullmektig har ikke rett til innsyn i den delen av sakens avgjørelse som inneholder opplysninger som nevnt i § 31 c første ledd.

II

I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp gjøres følgende endringer:

§ 11 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. for utlending som har rett til fri rettshjelp etter utlendingsloven § 92 første ledd, annet ledd og tredje ledd første punktum, eller for den som har rett til fri rettshjelp etter statsborgerloven § 27 sjuende ledd første *eller tredje* punktum.

§ 16 første ledd nr. 4 skal lyde:

4. for utlending i tilfeller som nevnt i utlendingsloven § 92 tredje ledd annet punktum og fjerde ledd, § 129 annet ledd, eller for den som har rett til fri sakførsel etter statsborgerloven § 27 sjuende ledd annet *eller tredje* punktum.

III

I lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr gjøres følgende endringer:

§ 10 første ledd nytt nr. 17 skal lyde:

17. sak etter statsborgerloven § 27 tredje ledd annet og tredje punktum, jf. også lov om fri rettshjelp § 16 første ledd nr. 4.

IV

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 29 første ledd bokstav f skal lyde:

f) rettighetstap, jf. kapittel 10 *eller statsborgerloven § 26 a.*

V

1. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Statsborgerloven §§ 26 a og 26 b gjelder kun for handlinger som er begått etter ikrafttredelse og kunngjøring.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 06/2017

