



ADVOKATFORENINGEN
THE NORWEGIAN BAR ASSOCIATION

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post: postmottak@bld.dep.no

Deres ref.: 15/1053
Vår ref.: 200393

Dato: 29. juni 2015

HØRING - NOU 2015: 4 TAP AV NORSK STATSBOGERSKAP

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 27.3.2015 vedrørende ovennevnte høring.

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

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

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

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for asyl- og utlendingsrett og forsvarergruppens høringsutvalg. Lovutvalget for asyl- og utlendingsrett består av Bente Mostad Tjugum (leder), Jan M. Birkeland, Sigrid Broch, Per-Erik Gåskjenn, Christel Reksten og Brynjulf Risnes. Forsvarergruppens høringsutvalg består av Arild C. Dyngeland (leder), John Christian Elden, René Ibsen, Knut Rognlien, Mette-Julie Sundby og Inger Marie Sunde.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Bakgrunn

Norge har per i dag ingen regler som gir hjemmel for å frata noen det norske statsborgerskapet som følge av kriminelle handlinger som er begått etter at vedkommende fikk norsk statsborgerskap, eller regler som gir hjemmel for å frata noen det norske statsborgerskapet fordi vedkommende utgjør en fare for grunnleggende nasjonale interesser. Adgangen til tap av norsk statsborgerskap er uttømmende regulert i statsborgerloven kapittel 5.

Departementet foreslår endringer i statsborgerloven med tilføyelse av en ny § 26a, samt endring i straffeloven med en tilføyelse i eksisterende § 29 første ledd bokstav f.

Forslag til ny § 26a i statsborgerloven er som følger:

§26a. Tap av statsborgerskap ved straffbare forhold

Den som har norsk og annet statsborgerskap, kan tape sitt norske 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.

Ingen kan tape sitt norske statsborgerskap etter denne bestemmelsen for handlinger begått før fylte 18 år.

Straffeloven § 29 angir de ulike straffereaksjonene som er aktuelle etter norsk rett. Forslag til tilføyelse i straffeloven § 29 første ledd bokstav f er som følger:

§29 første ledd bokstav f

Rettighetstap jf. kapittel 10 eller statsborgerloven § 26a

Departementets begrunnelse for å endre lovgivningen som nevnt, er motivert ut fra et ønske om å forhindre radikalisering og å fremme sikkerheten og tryggheten i Norge. Det synes å være bred enighet om at den praktiske anvendelsen av en eventuell lovendring kun vil kunne komme til anvendelse i svært få og sjeldne tilfeller

Advokatforeningen finner at forslaget til lovendringer etter alt å dømme er mulig å gjennomføre innenfor de rammer som Grunnloven gir, samt også de internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet i henhold til. Det skal likevel bemerkes at de foreslåtte endringene reiser flere prinsipielt viktige spørsmål som medfører at det er betenkelig å skulle endre lovgivningen i samsvar med departementets forslag. Det er også svært usikkert hvorvidt de aktuelle forslagene vil kunne ha den effekt som departementet ønsker å oppnå. Advokatforeningen har derfor etter en avveining kommet frem til at man ikke uten videre kan støtte innføringen av de foreslåtte endringene.

3. Advokatforeningens kommentarer

Advokatforeningen finner å kunne slutte seg til de vurderinger som er gjort i NOU 2015: 4 med hensyn til det rettslige spillerom som lovgiver har i forhold til regler om tap av statsborgerskap. De foreslåtte lovendringer synes å være innenfor de rammer som Grunnloven og internasjonale konvensjoner angir.

Herunder vises særlig til at forslagene er utformet med sikte på å oppnå den virkning at ingen kan gjøres statsløs. Videre vises blant annet til at mindreåriges rettigheter synes ivaretatt, samt at Grunnlovens skranker i §§ 95 -98 ikke synes å være til hinder for de foreslåtte endringene. Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 1997 åpner for tap av statsborgerskap i særlige tilfeller.

Selv om man har et rettslig spillerom til å endre reglene, er det ikke gitt at dette er nødvendig eller hensiktsmessig. Det er i utredningens kapittel 9 gjort særlige vurderinger knyttet til hvorvidt det bør innføres regler om tap av statsborgerskap. Advokatforeningen er enig i at man her står overfor flere vanskelige avveininger. Det er blant annet svært usikkert hvorvidt de foreslåtte regelendringene vil virke preventivt i forhold til de forbrytelser som ønskes forhindret. Nye regler om mulig tap av norsk statsborgerskap kan kanskje heller bidra til å svekke den generelle lojaliteten til det norske statsborgerskapet fremfor å styrke den. Det kan også tenkes at en person som har tapt sitt norske statsborgerskap etter de nye reglene, i ettertid vil utgjøre en vel så stor sikkerhetsrisiko som en tilsvarende person som beholder sitt norske statsborgerskap.

Samtidig er det klart at det i spesielle tilfeller kan være begått slike alvorlige forbrytelser som medfører at tap av norsk statsborgerskap av allmennheten vil bli oppfattet som en rimelig og nødvendig reaksjon der dette er mulig.

I avveiningen av hvorvidt Advokatforeningen kan støtte forslaget til regelendring, har man lagt avgjørende vekt på følgende hensyn:

- Vilkårighet

Ettersom Norge i utgangspunktet ikke aksepterer dobbelt statsborgerskap, vil den personkrets regelen kan anvendes overfor som nevnt ovenfor under punkt 2. bli meget begrenset. Av samme grunn vil regelen også ramme ulikt, avhengig av hvilken annen nasjonal bakgrunn den enkelte har i tillegg til den norske. Eksempelvis har mange av personene med dobbelt statsborgerskap ervervet dette ved fødsel fordi foreldrene har ulik nasjonalitet. Av den grunn vil regelen i praksis få vilkårlige utslag, og innebære usaklig forskjellsbehandling. Dette tilkjennegis også langt på vei av utvalget i NOU 2015:4. Selv om forslaget er utformet med sikte på å ivareta anti-diskrimineringshensyn – herunder at regelen ikke knyttes til hvordan det norske statsborgerskapet i sin tid ble ervervet – vil man til tross for utvalgets intensjoner allikevel få et "a- og b-lag" av statsborgere. Det synes urimelig at man innfører en straffart som bare kan benyttes overfor en liten del av befolkningen, og atpåtill når ikke det synes å være noen sammenheng mellom *formålet* med straffereaksjonen og den personkrets som den vil kunne ramme. Sagt med andre ord: det er ingen særlige prevensjonshensyn som knytter seg til den aktuelle personkretsen som kan begrunne en slik avgrensning.

- Livsvarighet

Tap av statsborgerskap som straffereaksjon vil være livsvarig straff. Advokatforeningen viser til at dette vil utgjøre et klart brudd med vår strafferettstradisjon. Forvaringsinstituttet vil kunne ivareta hensynet til beskyttelse av samfunnet der den domfelte vurderes å være samfunnsskadelig/farlig.

- Manglende prevensjonseffekt

Advokatforeningen er sterkt tvilende til om man vil oppnå noen faktisk prevensjonseffekt ved å vedta en

regel om tap av statsborgerskap. En nøyer seg med å vise til NOUens egne innvendinger på dette punkt:

Det er ifølge utredningen tvilsomt om varig tap av statsborgerskap vil ha individualpreventive, generalpreventive eller rehabiliterende virkninger. Tap av et vestlig statsborgerskap kan gjøre fremmedkrigere til profesjonelle krigere, og det er «all grunn til å tro at sannsynligheten øker for at den enkelt kan vikle seg inn i slike negative spiraler dersom personlige og familiære bånd rives over», heter det i utredningen. Tap av statsborgerskap kan skape hevntanker som kan lede til radikaliserings og terror i Norge eller mot norske interesser i utlandet. Personer som mister sitt norske statsborgerskap kan dermed utgjøre en større trussel mot Norge og norske interesser enn personer som kun straffes gjennom frihetsberøvelse, blir det argumentert med. Advokatforeningen deler disse bekymringene.

- Risiko for statsløshet

Det er lagt til grunn i NOU 2015:4 at det er en absolutt forutsetning for lovforslaget at det utformes på en slik måte at en sikrer at ingen gjøres statsløse. På samme tid erkjennes visse utfordringer i så måte, blant annet i utredningen s. 69 hvor en viser til at det kan oppstå situasjoner hvor den andre staten kan frata personen statsborgerskapet før Norge rekker å gjøre det – og det således kan oppstå et «svarteper-spill» for å frata statsborgerskapet først. En annen vanskelig grensedragnings som vil kunne oppstå, vil kunne være å definere hva som er en stat. Videre vil man også kunne komme i den situasjon at norske myndigheter vil kunne måtte fortolke et annet lands statsborgerregelverk. Disse problemstillingene er omtalt i utredningen s. 39-41. Det konkluderes kort i siste avsnitt på s. 41 at det vil være staten som har bevisbyrden for at statsløsheten ikke vil oppstå – men i enhver situasjon der ikke faktum er ubestridt vil selv det høyeste beviskrav kunne innebære fare for en faktisk feilslutning. Ved tilfeller der straffereaksjonen er livsvarig, blir faren for uriktig dom tilsvarende mer alvorlig.

Advokatforeningen er bekymret for at når lovforslaget skal effektueres i praksis, vil man kunne møte en rekke praktiske og bevismessige utfordringer som vil kunne føre til statsløshet. En kan heller ikke se at det er mulig å sikre seg mot at den andre staten fratrar statsborgerskapet til vedkommende parallelt med eller etter at det norske statsborgerskapet blir fratatt.

- Internasjonal solidaritet

Ved anvendelse av tapsregelen vil man, etter Advokatforeningens syn, skyve ansvaret for en radikaliserings som med stor sannsynlighet helt eller delvis har oppstått i Norge, over på en annen stat. Dette synes lite solidarisk. Det vises i den forbindelse til de utenrikspolitiske utfordringene som er omtalt i utredningen på s. 39, og som det også er vist til i forrige kulepunkt.

I alle tilfeller er det kanskje nettopp et ressurssterkt land som vårt, som har kapasitet til å hankses med en person som har begått de alvorlige handlingene det er snakk om, og som bør ta ansvaret deretter.

Det vises for øvrig til kronikk av Espen Søybe i Morgenbladet den 26. juni 2015 s. 26-27. Kronikkens hovedsynspunkt tiltres av Advokatforeningen. En tillater seg å låne kronikkforfatterens konklusjon;

Drøftingsdelen av NOU-en argumenterer for hvorfor tap av statsborgerskap ikke bør innføres som en strafebestemmelse. (...) Dessverre slutter ikke utredningen med det. «Under noe tvil», skriver Moltumyr Høgberg, kan tap av statsborgerskap brukes som straff for handlinger som er «så rystende at det vil støte an mot den allmenne rettsfølelsen om personer

som står bak disse handlingene får beholde sitt norske statsborgerskap når de allerede har et annet statsborgerskap.» Det er vanskelig å forstå at resonnementene i NOU-en leder frem til denne konklusjonen, som bryter med de siviliserte og menneskerettsbaserte resonnementene som preger utredningen. Hvilke andre land enn Norge skulle være bedre rustet til å gi et menneske som har begått monstrøse handlinger, en rettferdig og human straff?

Basert på det ovennevnte finner Advokatforeningen at de foreslåtte lovendringer vil være mulig å gjennomføre, men at det vil være svært tvilsomt om man vil oppnå den ønskede effekten av forslagene, samtidig som man utfordrer viktige prinsipper. Advokatforeningen kan på den bakgrunn ikke støtte lovforslaget.

4. Ytterligere bemerkninger

Dersom departementet likevel velger å innføre lovforslaget, vil Advokatforeningen understreke nødvendigheten av at regelendringen sikrer at tap av statsborgerskap ikke kan skje ved et administrativt vedtak, men at dette må skje gjennom en rettslig prosess for domstolene og i straffeprosesuelle former.

Samtidig er det for Advokatforeningen viktig å poengtere at man ved å innføre tillegget i straffeloven § 29 første ledd bokstav f åpner for en helt ny type straffereaksjon som vil kreve kompetanse knyttet til andre faktiske og rettslige forhold enn det som hittil har vært aktuelt i straffesaksbehandlingen for domstolene. Saker knyttet til tap av statsborgerskap vil blant annet til dels være beslektet med utvisningssakene, og en rekke av de samme hensynene vil kunne gjøre seg gjeldende. Norges forpliktelser i henhold til 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. Advokatforeningen vil derfor understreke at ved en eventuell vedtakelse av reglene må man ivareta behovet for den særskilte kompetansen som vil være nødvendig i denne type saker.

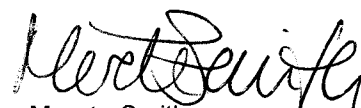
5. Oppsummering

Advokatforeningen mener at de foreslåtte lovendringer vil være mulig å gjennomføre, men at det vil være svært tvilsomt om man vil oppnå den ønskede effekten av forslagene, samtidig som man utfordrer viktige prinsipper. Advokatforeningen kan på den bakgrunn ikke støtte lovforslaget. Dersom forslaget blir vedtatt, må man sørge for at behovet for særskilt kompetanse for å behandle slike saker, blir varetatt på en forsvarlig måte.

Vennlig hilsen



Erik Keiserud
leder



Merete Smith
generalsekretær

Saksbehandler: Trude Molvik
tm@advokatforeningen.no