



POLITIHØGSKOLEN

Politidirektoratet

Postboks 8051 Dep

0031 OSLO

politidirektoratet@politiet.no

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:

Vår referanse:
2015/00452-3 008

Sted, Dato
Oslo, 2.6.2015

HØRING - NOU 2015: 4 TAP AV NORSK STATSBOGERSKAP

Det vises til høringsbrev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet datert 27. mars d.å. om NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap. Politidirektoratet har bedt om at Politihøgskolens innspill sendes via dem. Nedenfor følger vår høringsuttalelse.

NOU 2015:4 ser på hvilke muligheter lovgiver har for å innføre regler om tap av statsborgerskap, der en statsborger opptrer sterkt til skade for statens vitale interesser eller frivillig har tjenestegjort i en fremmed militær styrke. Videre fremmes det anbefaling om hvilke regelverksendringer som bør gjøres.

Utredningen som er sendt på høring, gir en god oversikt over de rettslige rammer som gjelder for den aktuelle problemstilling, i tillegg så belyser den også de mulige fordeler og ulemper ved å gjøre bruk av dette rettslige handlingsrommet. I kapittel 9, *Bør det innføres regler om tap av statsborgerskap*, under punkt 9.3 *Konklusjon og anbefaling*, fremgår det at utreder anbefaler «under noe tvil [...] at det gis regler om tap av statsborgerskap for enkelte, konkretiserte straffbare forhold som er av en slik grov karakter at de må anses for å falle inn under betegnelsen «nasjonens vitale interesser».

Politihøgskolen er av den oppfatning at det er grunnlag for å tvile på hensiktsmessigheten og effekten at forslaget og at det derfor ikke bør følges opp. I det følgende vil vi redegjøre for momentene vi legger til grunn for vår vurdering; motivasjonen til fremmedkrigere og terrorister og straffens forebyggende virkninger.

Selv om det ikke inngår i mandatet for utredningen, har utreder under punkt 9.1.2 drøftet hva som er *formålet* med regelendringen. Som utreder skriver: «Ved enhver vurdering av om det bør gjennomføres regelendringer, bør det innledningsvis tydeliggjøres hva man ønsker å oppnå med regelendringer». Siden det ikke fremgår av mandatet, har utreder tatt utgangspunkt i bl.a. at formålet i dette tilfellet må være at en regel om tap av norsk statsborgerskap kan ha en forebyggende effekt overfor personer som vurderer tjeneste som fremmedkrigere eller deltakelse i virksomhet som sterkt skader vitale nasjonale interesser. I vurderingen av dette er det av sentral betydning hva som er personenes motiv.

POLITIHØGSKOLEN

Pb.5027 Majorstuen, 0301 Oslo

Slemdalsveien 5

Tlf: 23 19 99 00 / Faks: 23 19 99 01

Org. nr: 974 761 017 / Giro: 7694.05.08335

www.phs.no/postmottak@phs.no

Avdeling Bodø

Pb. 6004, 8002 Bodø

Universitetsalleen 1

Tlf: 23 19 99 00

Faks: 75 58 80 30

Utdanningscenter

Kongsvinger

Pb. 100, 2201 Kongsvinger

Motjærnsvegen

Tlf: 23 19 99 00

Faks: 62 82 59 50

Justissektorens kurs- og øvingssenter Avdeling Stavern

Pb. 204, 3291 Stavern

Fredriksvern Verft

Tlf: 23 19 99 00

Faks: 33 20 61 00

Motivasjonen til fremmedkrigere og terrorister

Selv om utredningen ser på ulike motivasjoner, synes den i ganske stor grad å legge til grunn at personer som involverer seg i denne type virksomhet, er drevet av en «dyp religiøs eller ideologisk oppfatning». Politihøgskolen vil vise til forskning som nyanserer dette bildet (fullstendig litteraturhenvisning følger til slutt).

Bjørgo (2015) og T. Bjørgo og I. Magnæs Gjelsvik (2015) opererer i sin forskning med basert på fire grupper med ulike motivasjoner:

1. Den første gruppe innehar den motivasjonen som utredningen konsentrerer seg om i stor grad, nemlig de «ideologiske aktivistene» som ofte er ressurssterke og idealistiske, og drevet av politiske eller ideologiske/religiøse motiver.
2. «Medløperne» er den andre gruppen og er først og fremst drevet av et ønske om tilhørighet, vennskap og aksept.
3. Den tredje gruppen betegnes gjerne «de sosialt frustrerte» som ofte har en problematisk sosial bakgrunn og ofte har opplevd diskriminering og marginalisering.
4. Den fjerde gruppen er «spenningssøkere» som første og fremst er involvert i denne type handlinger for å oppnå spenning, action og opplevelser.

Det er mye som taler for at den form for utstøtelse, som tap av norsk statsborgerskap innebærer, i meget liten grad vil ha noen preventiv effekt overfor de ideologisk overbeviste. Overfor gruppene av «medløpere» og «sosialt frustrert», mener vi at dette tiltaket kan virke direkte kontraproduktivt. Politihøgskolen er av den oppfatning at overfor disse to grupper vil en av de viktigste forebyggende tiltak være å forsøke å gi de aktuelle personer og miljøer en tilhørighet og inkludering i det norske samfunn. Det er derfor grunn til å frykte at både trusselen om, og eventuelt illeggelse av tap av statsborgerskap, snarere vil stryke enn svekke motivasjonen.

Straffens forebyggende virkninger

Utredningen legger trolig med rette til grunn at tap av statsborgerskap må regnes som straff, og den således bør forankres i ny straffelov § 29 som en særlig form for rettighetstap. Dette innebærer at eksistensen og bruken av reaksjonen bør ha det formål og den virkning som straffen etter norsk rettstradisjon skal ha, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven) kapittel 6 *Hva er straffens formål og virkninger?* Det følger av dette at straffelovgivningen og straffeforfølgningen i Norge har forebygging som det helt dominerende formål. Også der hvor norsk straffelovgivning i dag har størst slektskap med gjengjeldelsesteoriene, nemlig ved straffens evne til å opprettholde den sosiale ro, er formålet først og fremst å forebygge at befolkningen eller deler av den fristes til å ta loven i egne hender.

I denne sammenheng vil vi vise til relevant forskning. Både Bjørgo (2011) og Myhrer (2011) har drøftet straffens forebyggende virkninger.

På samme måte som vanlig er i kriminologien, fremstilles straffens mulige forebyggende virkning på tre ulike arenaer: Den forebyggende virkning overfor hele befolkningen på makronivå, den forebyggende virkning overfor risikogrupper på mesonivå, og den kriminalitetsforebyggende virkning overfor problemgruppene på micronivå.

Arena Virkning	Byggende (Primær - Makronivå)	Forbyggende (Sekundær - Mesonivå)	Kriminalitetsforebyggende (Tertiær - Micronivå)
	Automatisk lovlydighet	Opprettholdelse av den sosiale ro	Forbedrende virkning
	Moraldannende virkning	Kost / nytte virkningen	Avskrekkende virkning
	Vanedannende virkning	Moralunderbyggende virkning	Uskadeliggjørende (inkapasiterende) virkning

Slik Politihøgskolen ser det, er det liten eller ingen grunn til å tro at straffereaksjonen «tap av statsborgerskap» vil ha noen nevneverdig forebyggende virkning overfor befolkningen som sådan. For det store flertall av befolkningen er den type handlinger som kan lede til tap av norsk statsborgerskap, lite aktuelt å delta i. Noen supplerende moraldannende virkning av denne særlige form for rettighetstap, kan man derfor se bort fra.

Som utredningen også er inne på, kan en derimot ikke helt se bort fra at den foreslåtte reaksjon 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 samfunn med de rettigheter og goder det innebære. Overfor de som reagerer slik, kan muligheten for å fradømme norsk statsborgerskap, forebygge at de tar loven i egne hender. Det er likevel grunn til å tro at den negative virkningen overfor en annen risikogruppe, vil være større. Overfor «medløpere» og «de sosialt frustrerte» er det mye som kan tale for at reaksjonen fremfor å bidra til en moralunderbyggende effekt, trolig kan lede til en ytterligere svekkelse disse grupperes aksept og etterlevelse av de (moral)normer som hovedvekten av befolkningen følger.

Selv om man overfor enkelte kriminelle og for enkelte typer straffereaksjoner nok kan regne med at straffen har en forbedrende eller avskrekkende effekt, er nok hovedvirkningen av straffereaksjonene i dag at de i alle fall for en tid fratrukker gjerningspersonen muligheten til å begå straffbare handlinger: Enten ved å frata dem friheten, eller gjennom økonomiske sanksjoner redusere deres økonomiske og materielle evne til å begå kriminalitet. Den foreslåtte reaksjon med fradømmelse av norsk statsborgerskap, må antas å ha liten inkapasiterende effekt. Etterfulgt av utvisning vil den i en viss grad hindre at kriminelle handlinger begås i Norge, men det er jo ikke først og fremst dette som har aktualisert utredningen og forslaget. Bakgrunnen er primært meget alvorlige handlinger som personer med norsk statsborgerskap foretar i utlandet. I forhold til dette problemet vil vel reaksjonen mer fremme enn begrense kapasiteten (og motivasjonen).

Basert på ovennevnte mener Politihøgskolens at de lovforslag som er fremsatt i NOU 2015:1 Tap av norsk statsborgerskap, ikke bør følges opp. Lovforslagene fremmes under tvil, og av kapittel 2 *Hovedpunktene i utredningen* fremgår det under punkt 2.1.3 at «...at de allmennpreventive eller individualpreventive virkningene av en slik regelendring trolig er beskjedne. Tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller skade på nasjonens vitale interesser vil normalt ha sammenheng med en dyp religiøs eller ideologisk oppfatning, der

trusler om straffe eller tap av statsborgerskap neppe har særlig merkbar virkning». Som det fremgår av vårt høringssvar, er dette en vurdering som Politihøgskolen deler.

Med hilsen

Nina Skarpnes

rektor/sjef Politihøgskolen

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandlere:

Jorunn Lindholt, telefon: 23 19 95 54

Tor-Geir Myhrer, telefon: 23 19 99 73

Litteraturliste:

Tore Bjørge (2015). *Forebygging av kriminalitet*. Universitetsforlaget

Tore Bjørge og Ingvild Magnæs Gjelsvik (2015). *Forskning på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: En kunnskapsstatus*. PHS forskning 2015:2.

Tore Bjørge (red) (2011): *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*. Del I *Strategier for forebygging av terrorisme* av Tore Bjørge. Del II: Tor-Geir Myhrer: *Mulige forebyggende virkninger av straffen - generelt og overfor terrorhandlinger spesielt* (PHS-forskning 2011:1).