



POLITIETS
SIKKERHETSTJENESTE

Postboks 4773 Nydalen
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Faksnr. 23 30 51 20
Besøksadresse:
Nydalen allé 35

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: 16/442
Vår ref.: 16/13070-5
Dato: 6. februar 2017

Innspill fra PST - Endringer i statsborgerloven mv - tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) av 20. desember 2016 om endringer i statsborgerloven mv. Frist for innspill til departementet er 7. februar 2017.

Innledning

Departementet foreslår det at det innføres regler for tap av statsborgerskap på grunn av illagt straff eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Dette er en delvis oppfølging av NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap som PST ga sitt høringsinnspill til 13. juli 2015.

Høringsbrevet skiller seg likevel fra anbefalingene i NOU 2015:4. I utredningen ble det lagt til grunn at tap av statsborgerskap må anses som straff i henhold til Grunnloven og EMK, og dermed må ilegges av domstolene. Det ble anbefalt at tap av statsborgerskap knyttes til terrorbestemmelsen i straffeloven § 2005 § 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.

I høringsbrevet foreslår departementet at :

- Det innføres en hjemmel i statsborgerloven for tap av statsborgerskap ved overtredelse av en bestemmelse i straffeloven kapittel 16, 17 eller 18 med strafferamme på 6 år eller mer. Tapet av statsborgerskapet er å regne som et rettighetstap som kan ilegges av domstolene som en del av straffutmålingen.
- Det innføres en hjemmel i statsborgerloven for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Departementet foreslår at saksbehandlingen foregår på samme måte som ved sikkerhetssaker etter utlendingsloven kapittel 14 og at det innføres særlige saksbehandlingsbestemmelser i statsborgerloven for denne prosedyren.

- Tap av statsborgerskap etter de nye bestemmelsene skal ikke kunne illegges dersom den det gjelder blir statsløs.
- Tap av statsborgerskap skal ikke illegges på grunnlag av handlinger som ble utført før personen var 18 år gammel.
- Tap av statsborgerskap skal ikke illegges dersom det vil være uforholdsmessig overfor personen selv eller vedkommendes familie. I saker som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

PST er positiv til departementets forslag til endringer i statsborgerloven. Dette gjelder både den foreslåtte bestemmelsen i § 26 a om *tap av statsborgerskap ved straffbare forhold* og bestemmelsen i § 26 b om *tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser*. Videre støtter vi departementets rettslige vurderinger som ligger til grunn for disse to hovedforslagene. Nedenfor vil vi fortløpende komme med våre kommentarer og innspill til høringsbrevet og de foreslåtte lovbestemmelsene.

Begge hovedforslagene i høringsbrevet - §§ 26 a og 26 b – omhandler forhold som omfattes av PSTs arbeidsområder, det vil si straffeloven kapittel 17 og 18. PST er blant annet satt til å forebygge og etterforske spionasje, terrorisme, politisk motivert vold og handlinger som truer grunnleggende nasjonale interesser. Slik PST forstår departementet, er de foreslåtte bestemmelsene nettopp ment som tiltak inn i dette arbeidet og hvor man skal settes i bedre stand til å hindre blant annet radikalisering og voldelig ekstremisme.

Slik statsborgerloven er regulert i dag, vil ilagt straff kun resultere i en såkalt «karenstid», det vil si at det vil ta lengre tid før man får innvilget norsk statsborgerskap jf. statsborgerloven § 9. Videre er det kun adgang til å *avslå* en søknad av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, og det er her ikke egne prosessregler knyttet til håndtering av graderte opplysninger etter sikkerhetsloven, jf. statsborgerloven § 7 annet ledd.

Med henvisning til dette ser PST at de foreslåtte bestemmelsene i §§ 26 a og 26 b om tap av statsborgerskap er en rettslig regulering som vil være nyttig. PSTs erfaring har vært at det både i forebyggende saker og i etterforskningssaker har forekommet tilfeller hvor man har sett behovet for at et norsk statsborgerskap burde kunne fratas som følge av alvorlige domfellelser etter terrorbestemmelsen eller fordi vedkommende er vurdert som en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Vi kommer nærmere inn på dette nedenfor.

Tap ved overtrelse av straffeloven

Departementets første hovedforslag er at det innføres en hjemmel i § 26 a for tap av statsborgerskap ved overtredelser av straffeloven kapittel 16, 17 eller 18. Tap av statsborgerskapet blir da å regne som et rettighetstap som kan ilegges av domstolen og som en del av straffeutmålingen, jf. EMK art. 6 om rettferdig rettergang.

PST er positive til at departementet følger opp NOU 2015:4 *Tap av norsk statsborgerskap* ved at det foreslås en ny bestemmelse i statsborgerloven som gir adgang til å frata statsborgerskapet dersom man er domfelt for overtredelser i kapitel 16, 17 eller 18, herunder rettstridig militær deltakelse. Innføring av tap av statsborgerskap for bestemte handlinger vil være et tydelig signal om at disse handlingene kan få alvorlige konsekvenser. Mens utredningen i NOU 2015:4 foreslo et vilkår om 21 års strafferamme, har departementet i høringsbrevet foreslått en strafferamme på seks års fengsel eller mer. PST er enig i denne utvidelsen og ser at straffebestemmelser med lavere strafferamme enn 21 år også ivaretar viktige nasjonale interesser. Reglene om tap av

statsborgerskap må også ses i forlengelsen av vedtatte straffebestemmelser som rammer ulike terrorrelaterte hendelser.

Med en foreslått strafferamme på seks år eller mer, legger PST til grunn av at straffeloven § 136 (oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger) og 136 a (deltakelse i en terrororganisasjon) omfattes av statsborgerloven § 26 a idet disse straffebudene har en strafferamme på *inntil* seks år. Det er viktig at disse terrorbestemmelsene også inngår som et grunnlag for tap av statsborgerskap fordi det også her vil være snakk om forhold som vurderes alvorlige, både etter sin art og på grunn av relativt høy strafferamme.

I ordlyden til den foreslåtte § 26 a heter det: «dersom vedkommende har overtrådt en bestemmelse i straffeloven kapittel 16, 17 eller 18...». PST er av den oppfatning at «overtrådt» er et lite presist og treffende begrep. Det vises i den sammenhengen til at det i høringsbrevet fremgår at tap av statsborgerskap vil komme til anvendelse ved domfellelse etter straffeloven kapittel 16, 17, eller 18, og da bør tilsvarende også fremgå av statsborgerloven § 26 a. En person kan gjerne ha overtrådt disse bestemmelsene uten å ha blitt straffet for dem, og den foreslåtte ordlyden i § 26 a kan derfor være misvisende i forhold til når tap av statsborgerskap vil være aktuelt. PST foreslår derfor at begrepet «overtrådt» byttes ut med enten «domfelt» eller «straffet».

Tap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser

Departementets andre hovedforslag er at det i § 26 b innføres en generell hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Departementets begrunnelse er at en person ved sine handlinger kan være en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser selv om vedkommende ikke er dømt for en forbrytelse. Departementet ser derfor at det kan være behov for en hjemmel som ikke krever at personen er dømt for overtredelse av de fastsatte bestemmelsene i straffeloven.

PST er enig i begrunnelsen og støtter forslaget. Som et utgangspunkt vil det være et viktig forebyggende virkemiddel for en sikkerhetstjeneste å tilbakekalle et statsborgerskap, og det vil være et sterkt signal om at visse handlinger kan få alvorlige konsekvenser. PST har i enkelte saker måtte konstatere at det etter dagens statsborgerlov ikke har vært mulig å foreta seg tiltak mot sentrale objekter i forebyggende sak til tross for at vi har vurdert dem til å representere en alvorlig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Objektene har enten allerede vært norske statsborgere en stund eller blitt det kort tid etter at PST har satt søkelys på dem. Den foreslåtte bestemmelse vil gi PST mulighet til å foreta tiltak av hensyn til statens sikkerhet på et område som vi ikke har mulighet til i dag.

Tap etter denne bestemmelsen vil være et forvaltningsvedtak som besluttet av departementet. Saksbehandlingen skal foregå på samme måte som sikkerhetssaker etter utlendingsloven kapittel 14. Det foreslås innført særskilte saksbehandlingsbestemmelser i statsborgerloven og vedtaket skal kunne bringes inn for domstolen for rettslig overprøving.

Departementet har altså konkludert med at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, ikke er å anse som straff. Tapet er ikke ment som en reaksjon på handlinger som har blitt begått, men kan ilegges etter en fremtidsrettet vurdering av om en person utgjør en trussel mot Norge. Departementet finner støtte for sitt syn både i Grunnloven, EMK, og i EMDs rettspraksis. PST deler vurderingene og er enig i at en konkret anvendelse av Engel-kriteriene på grunn av fremferd som truer grunnleggende nasjonale interesser ikke er til hinder for en administrativ behandling. Som

nevnt over vil det være et viktig virkemiddel for vår forebyggende virksomhet å kunne tilbakekalle et statsborgerskap i gitte tilfeller, noe som taler for en administrativ ordning.

I forslaget til § 26 b settes det to kumulative vilkår for tap av statsborgerskap: at personen må ha utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser og hensynet til grunnleggende nasjonale interesser.

Det første vilkåret tilsvarer art. 7 nr.1 bokstav d i Europarådskonvensjonen om statsborgerskap. Som departementet selv peker på, er det ikke klart hva som omfattes av «fremferd sterkt til skade for statpartens vitale interesser. De eksempler som Europarådskonvensjonen selv beskriver i sin rapport¹, illustrerer imidlertid nettopp at det handler om de typer fremferd som PST er pålagt å forebygge, jf. politiloven § 17b. Ved å innføre dette som et vilkår sammen med hensynet til grunnleggende nasjonale hensyn, legger PST til grunn at bestemmelsen vil regulere de alvorligste tilfellene av skadelig adferd. Departementet understreker selv i høringsbrevet terskelen for å vedta tap av statsborgerskap etter denne bestemmelsen skal være høy.

Beviskravet etter statsborgerloven § 26 b foreslås satt til *overveiende sannsynlig*, altså kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Dette begrunnes med at tap av statsborgerskap er et inngripende tiltak og at terskelen for tap skal være høy. PST er enige i denne vurderingen, og slik praksis er i utlendingsloven kapittel 14 kommer prosessen kun til anvendelse i de høyest prioriterte sakene i PSTs forebyggende virksomhet. Det kunne også vært en fordel om beviskravet fremgikk av selve lovteksten, nettopp for å understreke at det i disse sakene er krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt.

Statsløshet, barn og forholdsmessighet

Departementets tredje hovedforslag er at tap av statsborgerskap etter statsborgerloven §§ 26 a og 26 b ikke kan ilegges dersom personen det gjelder blir statsløs. Hvem som rammes av bestemmelsen vil derfor kunne være noe vilkårlig. Videre foreslår departementet at tap ikke kan ilegges for handlinger som personen utførte før hun/han var 18 år gammel, samt at det ikke kan være et uforholdsmessig tiltak overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmer. Det vises her til §§ 26 a og 26 b annet og tredje ledd.

PST støtter forslagene og har ingen særskilte innvendinger.

Når det gjelder spesielt kravet til forholdsmessighet, deler vi vurderingene til departementet i høringsbrevets side 18- 19. Forholdsmessighetsvurderingen skal sørge for at personer som er født og oppvokst i Norge kun skal kunne miste statsborgerskapet i de mest alvorlige tilfellene. PST antar det vil være hensiktsmessig med en nærmere angivelse i for eksempel forskrift eller rundskriv hvilke momenter som skal vurderes i en slik forholdsmessighetsvurdering.

Domstolsbehandling og straffeprosess

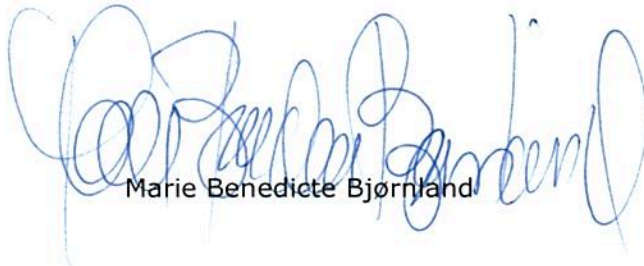
PST har ingen merknader til de forslagene som gjelder domstolsbehandling ved tap av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 a.

¹ Jf. høringsbrevet s. 14 første avsnitt og side 16

Behandling av sikkerhetssaker (nye prosessregler)

Departmentet forslår en prosedyre lik den man har for sikkerhetssaker etter utlendingsloven for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. PST støtter forslagene til nye prosessregler. Det er hensiktsmessig med helhet og sammenheng i regelverket for saker som gjelder hensynet til grunnleggende nasjonale interesser.

Et tema som ikke er behandlet i høringsbrevet er behandlingen av saker som avslås av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser etter statsborgerloven § 7 annet ledd. I dag er det ingen egne prosessregler for håndtering av sikkerhetsgraderte opplysninger i disse sakene. Dette er åpenbart en utfordring når man ser hvilken prosess man har i sikkerhetssakene etter utlendingslovens kapittel 14. For å sikre et helhetlig og konsekvent regelverk anser PST at det kan være naturlig at departementet parallelt med innføring av egne prosessregler for § 26 b-sakene, lager tilsvarende prosessregler for § 7-sakene.



Marie Benedicte Bjørnland