



Kunnskapsdepartementet

Oslo, 27. september 2018

Deres ref. 18/5654

**HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – HØRING OM
FORSLAG TIL ENDRINGER I STATSBERGERLOVEN MV.
(DOMSTOLSBEHANDLING AV SAKER OM TILBAKEKALL AV
STATSBORGERSKAP)**

1. Innledning

Det vises til departementets høringsbrev av 5. november 2018 vedrørende forslag til endringer i statsborgerloven mv., med høringsfrist 17. desember 2018.

Rettspolitisk forening (Rpf) er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. Rettspolitisk forening arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og for å bedre den rettslige situasjonen for sosialt vanskeligstilte grupper. Vi ønsker med dette å uttale oss om de foreslåtte endringene i høringen.

Tilbakall av statsborgerskap er et inngripende tiltak. Dersom det skal være adgang til å tilbakekalle et statsborgerskap, mener Rpf at et slikt tiltak i så fall må oppfylle strenge vilkår. Rpf er i hovedsak positive til at regjeringen søker å forbedre rettsikkerheten ved tilbakekall av statsborgerskap. Vi er positive til at det foreslås å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering, at det foreslås fri rettshjelp for begge behandlingsalternativene og at barn ikke kan miste statsborgerskapet dersom det vil føre til at de blir statsløse. Samtidig ønsker vi å trekke frem ytterligere tiltak som må utbedres slik at rettsikkerheten ivaretas i tilstrekkelig grad. Rpf tar ikke stilling til hvilket av de to de to foreslåtte alternativene vi anbefaler, men ønsker i stedet å knytte noen kommentarer til begge forslagene.

2. Merknader til forslaget

2.1. Punkt 5.1 om departementets første alternativ om domstolsbehandling av saker om tilbakekall

Vi er enige med departementet i at det i seg selv ikke styrker rettssikkerheten ved at saken bringes direkte inn for domstolene. Domstolsbehandling vil allikevel i større grad sikre kontradiksjon og opplysning av saken enn dagens ordning. Ved et så inngripende tiltak som tilbakekall av statsborgerskap er dette sentralt.

Samtidig ser Rpf utfordringer ved domstolsbehandling, slik også departementet har pekt på. For det første mister vedkommende et nivå av klagemuligheter, ved at det ikke fattes et vedtak av UDI som så kan påklages til UNE, men at saken går direkte til domstolene. For det andre er det et problem at makt- og ansvarsfordelingen mellom statsmaktene sammenblandes. I mangel

på tilfredsstillende behandling i dagens system, herunder hvordan UNE fungerer i dag, fremstår allikevel domstolsbehandling som et langt bedre alternativ.

Rpf støtter forslaget om at slike saker ikke skal være underlagt partenes frie rådighet. At retten dermed har ansvaret for et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag er et viktig argument.

Det er foreslått at sakene skal forberedes av UDI. Den private part kan derimot ha begrensede muligheter til selv å opplyse sin sak, da det kan være snakk om vanskelig tilgjengelige bevis. Sett i lys av domstolsbehandling forutsetter en viss likhet i styrkeforhold mellom partene, er det derfor en forutsetning at den private part gis en utvidet tilgang til å sikre seg opplysninger og innsyn. Dette må utredes nærmere.

2.2. Punkt 5.2 om departementets andre alternativ om å styrke rettsikkerheten i saker om tilbakekall av statsborgerskap innenfor gjeldende system

Departementet har foreslått flere tiltak for å bedre rettsikkerheten innenfor dagens system.

Foruten om de andre forslagene, som Rpf for øvrig støtter, er det foreslått at alle slike saker skal behandles i nemndsmøte. Rpf støtter et slikt forslaget så fremt dette forutsetter personlig oppmøte. Det vil være helt nødvendig for en forsvarlig behandling av saken at vedkommende får lov til å forklare seg muntlig. For øvrig mener Rpf at parten må få tilbud om å bli representert ved advokat også under den tidlige saksforberedelsen, samt blitt gjort oppmerksom på en slik rett.

Rpf stiller seg undrende til at klagefristen innskrenkes til fire måneder kun med den begrunnelse av vedkommende er representert ved advokat. Vi mener en vanlig frist på 6 måneder bør gjelde.

Dersom tiltakene som er foreslått under departementets andre alternativ faktisk vedtas slik her nevnt, samtidig med vedtakelse av foreldelsesfrister, og kanskje også skjerpet beviskrav i disse sakene (se lenger ned), vil mange av de problematiske sidene ved tilbakekallsreglene være avhjulpet.

2.3. Punkt 5.4.1 endringer i hjemmelen for tilbakekall av barns statsborgerskap

I punkt 5.1 står det: «Departementet mener at norsk lovgivning i minst mulig grad bør føre til at flere personer blir statsløse», og det vises til at internasjonale forpliktelser ikke er til hinder for å tilbakekalle norsk statsborgerskap, selv der personen blir statsløs.

Rpf ønsker i denne sammenheng å vise til den alminnelige folkerettslige plikten for stater til lojalt å etterleve de traktater man inngår. Ifølge Wien-konvensjonen art. 31 skal traktater fortolkes i god tro i tråd med den ordinære betydning som bør tillegges traktatens ordlyd sett i sin sammenheng. Videre skal tolkning foregå i lys av traktatens gjenstand og formål, noe som må sees i sammenheng med VCLT art. 26 om at traktater skal holdes og settes ut i livet i god tro. Norge er ikke part til Wien-konvensjonen om traktatretten, men art. 26 og 31 anses å gjelde som folkerettslig sedvanerett. På denne bakgrunn mener Rpf at det gjelder en plikt i den generelle traktatretten til å fremme formålet om å unngå tilfeller av statsløshet som vi finner i FN-konvensjonen om statsløse personers status av 1954 og FN-konvensjonen om å begrense statsløshet av 1961. Konvensjonene bidrar til at artikkel 15 i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter blir oppfylt. Artikkel 15 sier at det er en menneskerett å ha en nasjonalitet. At norsk lovgivning kan føre til at personer blir statsløse er med på å undergrave konvensjonene som Norge har sluttet seg til.

2.4. Punkt 5.4.2 om lovfesting av forholdsmessighetsvurderingen

Rpf er positive til en lovfesting av forholdsmessighetsvurderingen. Imidlertid er det grunn til å påpeke at forholdsmessighetsvurderingen må få en realitet. Departementet har foreslått at temaet for forholdsmessighetsvurderingen er om konsekvensene av tilbakekall er forholdsmessig sett hen til statsborgerens tilknytning til Norge på den ene siden og forholdets alvor på den andre siden.

At en person har medvirket til et ugyldig statsborgerskap ved å gi mangelfulle eller feilaktige opplysninger, er i tradisjonell forvaltningsrett et tungtveiende argument for omgjøring. Ved anvendelsen av kan-skjønnet i tilbakekallsbestemmelsen er nettopp denne klanderverdigheten funnet bevist. Etter forarbeidene kreves det også at opplysningene er gitt forsettlig. Forholdets er således *alltid* alvorlig. Dersom forholdsmessighetsvurderingen skal ha en realitet må det derfor komme klart frem at forholdene som taler imot tilbakekall allikevel kan være så tungtveiende at tilbakekall allikevel vil være uforholdsmessig.

Det er helt sentralt at det er statsborgerens faktiske tilknytning til Norge som vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen, ikke bare tilknytningen som er opparbeidet under lovlig opphold slik praksis er i utvisningssaker. Argumentet om at det kun er lovlig opphold som gir berettiget forventning om fortsatt opphold kan ikke tillegges vekt i en sak om statsborgerskap. Ved innvilgelsen av norsk statsborgerskap har norske myndigheter allerede vurdert søkerens opplysninger flere ganger. Innvilgelse av norsk statsborgerskap gir derfor berettigede forventninger om tilknytning til Norge. Dersom praksisen i forholdsmessighetsvurderingen i utvisningssaker videreføres i statsborgerskapssaker, blir forholdsmessighetsvurderingen helt illusorisk.

2.5. Punkt 6 om økonomiske og administrative konsekvenser

Rpf påpeker at den store restansen som nå foreligger i slike saker, ikke er et relevant argument for utforming av reglene, herunder at domstolsbehandling av alle disse vil bli for omfattende og kostbart. Reglene må forventes å ha et mer langsiktig perspektiv enn som så.

3. Ytterligere tiltak: foreldelsesfrist og skjerpet beviskrav

Norges regulering av adgangen til å tilbakekalle et statsborgerskap skiller seg ut blant andre land vi vanligvis liker å sammenligne oss med. I Sverige er det ikke adgang til å tilbakekalle statsborgerskap, selv ikke ved svik. Danmark har likeartede regler som Norge, men tilbakekall skal her foregå ved dom og følge straffeprosessens regler. Sistnevnte innebærer også at bevisreglene er skjerpet. At det på dette området også har foregått et utstrakt lovsamarbeid, særlig mellom de nordiske landene, er et argument for å skjerpe adgangen til tilbakekall. Foreldelsesfrister er for øvrig svært utbredt i de fleste EU-land med tilbakekallshjemler.¹

Sett i lys av dette mener Rpf at det er en forutsetning for styrkning av rettsikkerheten i disse sakene at det også vedtas en foreldelsesfrist og at beviskravet for å legge til grunn at det er gitt uriktige eller mangelfulle opplysninger skjerpes. Rpf noterer at det er fremmet et

¹ De Groot, Gerard-René og Maarten P. Vink, «A Comparative Analysis of Regulations on Involuntary Loss of Nationality in the European Union», *CEPS paper in Liberty and Security* nr. 73 november (2014).

representantforslag om foreldelsesfrist (se Representantforslag 43 S (2018–2019)), og støtter således en rask behandling av denne.

Domstolpraksis og juridisk teori viser at beviskravet skjerpes i saker som bygger på et særlig belastende faktum, og der konsekvensen av uriktig dom er vesentlig verre for den ene parten enn for den andre. Bevistemaet i disse sakene kan sies å innebære et belastende faktum. Videre kan en uriktig avgjørelse om tilbakekall få vesentlig større konsekvenser for den ene av partene sammenlignet med den andre. Selv om det er tunge offentlige interesser tilstede, er interessene mellom partene ikke likeverdige og kontrære. Tilbakekall anses som et såpass inngripende tiltak at man bør operere med et skjerpet beviskrav.

Disse tiltakene må utredes uavhengig av om tilbakekall kun skal kunne skje ved dom, eller om det foretas endringer innenfor dagens system.

Eventuelle spørsmål kan rettes til foreninga på e-post styret2@rpf.no.

Med vennlig hilsen,
Rettspolitisk forening,