

Oslo, 26.11.20

## **Skriftlig innspill - Komitébehandling av Prop. 134 L (2019-2020) Endringer i statsborgerloven (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)**

### **Bakgrunn**

Kommunal- og forvaltningskomiteen fikk oversendt Prop. 134 L (2019-2020) 12. juni 2020. Rettspolitisk forening hadde ikke mulighet til å delta på muntlig høring 3. november 2020, men har innspill vi håper komiteen tar med seg i behandlingen av saken.

### **Innvendinger mot lovgivningsprosessen**

Rettspolitisk forening mener lovforslaget burde vært sendt på alminnelig høring. Departementet begrunner manglende høring i at forslagene i Prop. 134 L er "*i all hovedsak likelydende*" med forslaget som ble sendt på høring 20. desember 2016, ref. s. 5.

Forslaget til ny lovbestemmelse skiller seg imidlertid fra tidligere forslag både hva gjelder ordlyd og setningsoppbygging. Departementet har videre i Prop. 134 L senket det foreslåtte risikokravet til "kan tilsi" fra "overveiende sannsynlig", som opprinnelig ble foreslått i høringsnotatet av 20. desember 2016 pkt. 4.2.3. Endringen utvider den foreslåtte bestemmelsens anvendelsesområde og innebære en større realitetsendring. Denne endringen alene tilsier at høring ikke er "åpenbart unødvendig" i denne saken, jf. utredningsinstruksen § 3-3. Ved å unnlate høring har denne og andre lovtekniske innvendinger ikke blitt belyst.

Innføringen av regler om tap av statsborgerskap har møtt sterke prinsipielle innvendinger. Flere høringsinstanser ropte varsko om at lovhjemmelen vil kunne utgjøre et brudd med menneskerettslige forpliktelser i 2017, særlig hva gjaldt vernet mot straff. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Advokatforeningen problematiserte at bestemmelsen ut fra sitt nedslagsfelt ville kunne stride mot diskrimineringsvernet, og Norsk Senter for Menneskerettigheter påpekte at forslaget i liten grad underbygget hvorfor bestemmelsen er nødvendig.

I stortingsbehandlingen av Innst. 173 L (2017-2018) ble det strafferettslige og prosessuelle vernet etter Grunnloven og EMK gjenstand for debatt, men øvrige innvendinger mot forslaget ble i liten grad belyst. Stortingets behandling av lovforslaget 15. mars 2018 ble i stor grad preget av Stortingets vedtak om sterk kritikk mot tidligere justisminister Sylvi Listhaug.

Det fremstår som svært problematisk at en så prinsipiell og inngripende lovhjemmel nå er unntatt vanlig skriftlig høringsrunde. Forslaget innebærer et alvorlig inngrep i enkeltindividets frihet og er av stor allmenn interesse. Vi ber komiteen sikre at forslaget sendes på høring etter vanlig prosedyre i samsvar med utredningsinstruksen punkt 3-3.

### **Nødvendigheten av tap av statsborgerskap**

Departementet begrunner ikke hvorfor hensynet til nasjonale interesser ikke kan ivaretas av mindre inngripende tiltak. Gitt kravet til nødvendighet og konsekvensenes alvorlighetsgrad,

forutsettes det at departementet kan peke på hvilke konkrete statsborgerrettigheter som er uforenelig med nasjonal sikkerhet.

Rettspolitisk forening etterlyser en vurdering av andre virkemidler som kan brukes som alternativer til tap av statsborgerskap. Varetektsfengsling eller straff fremstår som alternativer som burde utredes. Det finnes allerede hjemmel til å frata statsborgerskapet der en borger er dømt for terrorhandlinger. Rettspolitisk forening antar at manglende klargjøring av hvilke situasjoner der tap av statsborgerskap er å anse nødvendig, vil innebære at bestemmelsen vil bli brukt i for større utstrekning enn hva den europeiske menneskerettighetskonvensjonen tillater. Den manglende spesifiseringen utgjør en svakhet ved begrunnelsen for lovforslaget i seg selv, men øker også risikoen for fremtidig rettsanvendelsesfeil i konkrete saker.

Departementet legger frem forslaget som et forebyggende tiltak, i hovedsak støttet av PST. Rettspolitisk forening kan ikke se at påstanden om at tiltaket vil virke forebyggende er nærmere underbygget. Det vises til konklusjonen i "Tap av statsborgerskap og integrering" utarbeidet av Marta Bivand Erdal og Tove Heggli Sagmo (PRIO) på oppdrag fra BLD i oktober-desember 2014, inntatt som vedlegg 2 i NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap, s. 118:

"Motivasjonen bak et forslag om regelendringer et ønske om å forhindre radikaliserings og å skape et tryggere Norge. Dette er legitime mål, men vi ser ikke hvordan middelet som er foreslått i form av et forslag om regelendring, skal bidra til å nå dette målet. Erfaring fra Storbritannia og Danmark viser at det er vanskelig å konkludere med at lovgivningen fra henholdsvis 2006 og 2004 [om tap av statsborgerskap], i vesentlig grad kan sies å ha lyktes med å avskrekke borgere fra deltakelse i fremmede militære styrker."

Samlet mener Rettspolitisk forening at hjemmelen ikke er tilstrekkelig utredet i lys av menneskerettslige forpliktelser, og i den utstrekning den påstås å være nødvendig, burde det la seg underbygge helt konkret.

### **Foreslåtte vilkår for tap**

Den foreslåtte bestemmelsens ordlyd, "utvist en fremferd som kan tilsi at vedkommende sterkt vil skade slike interesser", gir bestemmelsen et for vidt nedslagsfelt. I følge proposisjonen, vil den aktuelle fremferden kunne strekke seg over en lengre periode, også medberegnet hendelser fra perioden personen var mindreårig og før erverv av norsk statsborgerskap. Mangelen på beskrivelse av kvalifiserte handlinger og tidsmessige avgrensninger overlater et vidt skjønn til forvaltningen, noe som skaper liten grad av forutberegnelighet eller særlig individualpreventiv effekt. Det er positivt at bevisskravet her skal settes til kvalifisert sannsynlighetsovervekt.

Slik bestemmelsen er formulert, er det språklig uklart om ordet "sterkt" henviser til et viljeselement ("å ha en sterk vilje") om begrepet kvalifiserer den skaden personen subjektivt skulle ønske å oppnå ("vil oppnå stor skade") eller om det i stedet setter en terskel for risikovurdering (det foreligger risiko for påføring av stor skade"). Ut fra kravet til nødvendighet, antar vi at ordet skal forstås i sistnevnte betydning. Uklarheten tydeliggjør de lovtekniske svakhetene ved lovforslaget i sin nåværende form. Denne språklige uklarheten er kommet inn etter endringer av ordlyden som ble foreslått i høringsnotatet av 2016.

Sammenholdt med det senkede risikokravet «kan tilsi», er det svært uklart hva som skal til for å tape statsborgerskapet etter den foreslåtte bestemmelsen. Risikokravet "kan tilsi" er så lavt at bestemmelsen vil ramme unødvendig vidt. Rettspolitisk forening mener det burde stilles krav

til at det skal være "overveiende sannsynlig" at personen for fremtiden vil utgjøre en slik risiko bestemmelsen søker å verne mot.

Videre er det ikke forsøkt presisert hvilke interesser som faller innenfor "grunnleggende nasjonale interesser". Rettspolitisk forening viser til at legalitetsprinsippet stiller strengere krav til klar lovhjemmel jo mer inngripende tiltaket er. Foreninga stiller spørsmål ved om klarhetskravet kan sies å være oppfylt dersom forslaget ordlyd vedtas. Hensynet til borgernes forutberegnelighet tilsier at bestemmelsen gis et klarere innhold.

### **Prosessuelle sikkerhetsmekanismer**

Dersom forslaget vedtas, må ytterligere rettssikkerhetsmekanismer etableres. For det første må vedtakene fattes av et uavhengig organ. Det er problematisk at departementet foreslår å legge kompetansen til å fatte så inngripende vedtak direkte under politisk myndighet.

Rettspolitisk forening forutsetter at forvaltningslovens bestemmelser om forhåndsvarsling kommer til anvendelse, slik at parten gis anledning til å uttale seg før vedtak fattes. Vi forstår det videre slik at forslaget til å innvilge 5 ganger den offentlige salærsats som fritt rettsråd knytter seg til svar på forhåndsvarsel, ettersom det ikke vil være adgang til å påklage departementets vedtak. Omfanget fri rettshjelp på dette stadiet i saken synes lavt, tatt i betraktning personens behov for å dokumentere tilknytning til Norge. Departementet gjør i proposisjonen ikke rede for hvordan partene i saken skal bli hørt, men synes å forutsette at vedtak om tap av statsborgerskap skal kunne fattes mens personen oppholder seg i utlandet. Det er bekymringsverdig at proposisjonen ikke vier plass for å redegjøre for hvilke saksbehandlingsgarantier personen skal gis i slike situasjoner.

Departementet legger vekt på at formålet om "å avverge terror eller liknende" ikke kan oppnås gjennom etterforskning og domstolsbehandling av straffbare forhold fordi det vil kunne være for tidkrevende. Rettspolitisk forening kan ikke se hvordan varetektsfengsling ikke er egnet til å avhjelpe situasjoner der tidselementet gjør seg gjeldende på en slik måte at rask behandling anses nødvendig for å avverge terroraksjoner. Hensynet til grundig saksbehandling bør i disse sakene gå foran tidshensyn.

Det er positivt at personen skal kunne bringe vedtaket kostnadsfritt inn for domstolen, og Rettspolitisk forening mener parten i disse sakene som hovedregel bør gis utsatt iverksettelse. Rettspolitisk forening stiller imidlertid spørsmål ved hvilken reell mulighet domstolen har til å utøve effektiv kontroll av vedtakene fattet av departementet. Vidtrekkende og upresise vilkår gir få klare terskler å vurdere.

Hensynet til kontradiksjon blir ikke fullt ut oppfylt ved bruk av særskilt advokat, som ikke selv vil kunne sette seg i sakens faktum eller kontrollere de hemmelige opplysningene med den personen saken gjelder. Bestemmelsen tydeligste materielle rettssikkerhetsgaranti, kravet til kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at adferden har funnet sted, vil dermed i begrenset grad være gjenstand for kontradiksjon. Departementet kan ikke høres med at retten i disse sakene bør "utvise en viss tilbakeholdenhet ved overprøving av forvaltningens bevisvurderinger som fremstår som forsvarlige". Det lave kravet for å oppstille en risiko, og den materielle usikkerheten i hvilke typer risiko som omfattes, etterlater få muligheter for effektiv kontroll.

Rettspolitisk forening er på prinsipielt grunnlag svært kritisk til innføringen av den foreslåtte lovbestemmelsen, og mener ingen norske statsborgere bør kunne fratras sitt statsborgerskap.