



STORTINGET

Innst. 245 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 134 L (2019–2020)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i statsborgerloven (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven). Det vises i proposisjonen til at forslagene til lovendringer som fremmes, i all hovedsak er likelydende med forslag om endringer i statsborgerloven som ble sendt på høring av Justis- og beredskapsdepartementet 20. desember 2016. Lovforslaget ble fremmet 9. juni 2017 i Prop. 146 L (2016–2017), og Stortinget behandlet proposisjonen 15. mars 2018.

Departementet foreslår i proposisjonen å innføre en hjemmel i statsborgerloven, ny § 26 b, for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. I dag kan statsborgerskap tapes hvis en person har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser og samtidig straffedømmes for disse forholdene (statsborgerloven § 26 a). Det vises i proposisjonen til at personer imidlertid kan utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser uten å være straffedømte, og forslaget åpner derfor for å frata personer statsborgerskapet også i slike tilfeller. Når det norske statsborgerskapet går tapt, mister personen de rettighetene statsborgerskapet ga. Personen vil ikke lenger ha ubetinget rett til opphold i Norge, kunne ta seg inn i

Norge med norsk pass, eller på annen måte benytte sitt norske statsborgerskap til å skade norske interesser.

Etter forslaget til ny § 26 b er det et vilkår for tap av statsborgerskap at personen har norsk og et annet statsborgerskap og har utvist en fremferd som kan tilsi at vedkommende sterkt vil skade grunnleggende nasjonale interesser. Departementet foreslår at ingen skal tape statsborgerskap etter bestemmelsen for handlinger som er begått før fylte 18 år, men handlinger begått før fylte 18 år kan vektlegges i en samlet fremtidsrettet risikovurdering. Statsborgerskapet skal ikke tapes dersom det vil være uforholdsmessig overfor personen selv eller vedkommendes familie. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Det foreslås at vedtak i sakene skal treffes av departementet i første instans, etter samme prosedyre som gjelder i øvrige sikkerhetssaker etter statsborgerloven og utlendingsloven. Etter denne prosedyren kan departementets vedtak ikke påklages, men bringes inn for domstolen uten kostnader for den saken gjelder. Fristen for å bringe saken inn for domstolen er én måned. Vedkommende har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

1.2.1 Innledning

Stortinget har i vedtak 533, 534 og 535 (2017–2018) bedt regjeringen komme tilbake med forslag om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser og at slikt tap skal avgjøres av domstolen. Departementet mener det ikke foreligger gode grunner til at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke kan behandles av departementet i første instans. Departementet viser til at alle

andre inngripende saker som berører hensynet til grunnleggende nasjonale interesser, behandles av forvaltningen. Departementet viser videre til at Stortinget 9. desember 2019 vedtok å videreføre og styrke dagens ordning med forvaltningsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger, jf. Prop. 141 L (2018–2019), Innst. 62 L (2019–2020) og Lovvedtak 10 (2019–2020).

Departementet vurderer at handlinger som er sterkt til skade for «statens vitale interesser», vil være handlinger som er sterkt til skade for Norges «grunnleggende nasjonale interesser».

1.2.2 NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap

Det gis i proposisjonens pkt. 2.2 en omtale av NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap.

1.2.3 Prop. 146 L (2016–2017) Endringer i statsborgerloven mv.

Etter at NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap hadde vært på høring, utarbeidet Justis- og beredskapsdepartementet et høringsnotat med forslag til hjemler for tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Forslaget avvek fra forslaget i NOU 2015:4 på flere punkter. Departementet mente at flere handlinger kunne og burde medføre tap av statsborgerskap, og var av den oppfatning at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser kunne vedtas administrativt.

I Prop. 146 L (2016–2017) Endringer i statsborgerloven mv. ble det foreslått to hjemler for tap av statsborgerskap. For det første ble det fremmet forslag om at personer som har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser, kan tape statsborgerskapet dersom de straffes etter en bestemmelse i straffeloven kapittelene 16, 17 eller 18 om folkemord, grunnleggende nasjonale interesser og terrorhandlinger (ny § 26 a). Tap av statsborgerskap etter denne hjemmelen skal skje ved dom i straffesak. For det andre ble det foreslått en hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser (ny § 26 b). Det ble satt som vilkår for tap av statsborgerskap at personen har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser. Det ble foreslått at saksbehandlingen skulle foregå på samme måte som for sikkerhetssaker som behandles av Justis- og beredskapsdepartementet som førsteinstans etter utlendingsloven kapittel 14. Prosedyren ble også foreslått innført for vedtak om å avslå søknad om norsk statsborgerskap fordi grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler mot innvilgelse, jf. statsborgerloven § 7 annet ledd.

1.2.4 Stortingets behandling av Prop. 146 L (2016–2017) og anmodningsvedak

Den 8. mars 2018 behandlet Stortinget Innst. 173 L (2017–2018), jf. Prop. 146 L (2016–2017) om endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser).

Et samlet storting vedtok å innføre en hjemmel for tap av statsborgerskap for personer som har norsk og annet statsborgerskap, som har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser, og som straffes etter en bestemmelse i straffeloven kapittelene 16, 17 eller 18 om folkemord, grunnleggende nasjonale interesser og terrorhandlinger (ny § 26 a). Det fremgår av bestemmelsen at ingen kan tape statsborgerskapet for handlinger begått før fylte 18 år.

Det vises i proposisjonen til at i behandlingen av ny § 26 b delte Stortinget seg i et mindretall bestående av Høyre og Fremskrittspartiet og i et flertall bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti. Forslaget ble ikke vedtatt.

Saksbehandlingsprosedyren som var foreslått for behandling av sakene etter § 26 b, ble vedtatt for vedtak om å avslå søknad om norsk statsborgerskap etter § 7 annet ledd (avslag av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn).

Komiteens mindretall støttet departementets forslag til ny § 26 b. Komiteens medlemmer fra disse partiene drøftet hensyn for og imot domstolsbehandling og administrativ behandling av sakene. Hensynet til legitimitet ble trukket frem som et hensyn for domstolsbehandling, mens hensynet til effektivitet og helhetlig utlendingsrettslig perspektiv ble trukket frem som hensyn for administrativ behandling. For å kunne avverge et terroranslag eller liknende anså mindretallet det som sentralt at tap av statsborgerskap og eventuelle utlendingsrettslige tiltak kan iverksettes raskt. Mindretallet vurderte det som avgjørende at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser behandles administrativt. Mindretallet viste til at domstolene fullt ut kan overprøve departementets vurdering av om den konkrete handlingen var «fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser».

Flertallet viste til at Stortinget våren 2017 vedtok å be regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven, slik at tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom, jf. Innst. 269 S (2016–2017). Flertallet viste til at tap av statsborgerskap er svært inngripende for den det gjelder, og at tap av statsborgerskap på grunn av hensynet til grunnleggende nasjonale interesser derfor bør avgjøres av domstolen og ikke av departementet. Flertallet understreket at domstolen i forbindelse med tap av statsborgerskap må foreta en forholdsmessighetsvurdering, og at domstolene er godt egnet til å foreta forholdsmessig-

hetsvurderinger og vurdere rimeligheten av et eventuelt tap av statsborgerskap.

Stortinget fattet følgende anmodningsvedtak:

Vedtak 533

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om at tap av statsborgerskap, uavhengig av årsak, skal avgjøres av domstolen.»

Vedtak 534

«Stortinget ber regjeringen utrede om det kan etableres en ordning med rask domstolsbehandling av saker som gjelder tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.»

Vedtak 535

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, og at slikt tap skal avgjøres av domstolen.»

1.2.5 Prop. 141 L (2018–2019) Endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.)

Den 9. mai 2017 behandlet Stortinget representantforslag 33 S (2016–2017), jf. Innst. 269 S (2016–2017). I vedtak 649 ba Stortinget regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom.

Kunnskapsdepartementet sendte høringsnotat med forslag til endringer i statsborgerloven på høring 5. november 2018. I høringsnotatet omtalte departementet to alternative behandlingsmåter for tilbakekall av statsborgerskap (henholdsvis domstolsbehandling og forvaltningsbehandling med styrking av rettssikkerheten).

I høringen kom det sterke prinsipielle motforestillinger fra de sentrale aktørene i justissektoren til alternativet om at vedtaket skal treffes av domstolene i første instans. Det ble vist til at dette vil rokke ved maktfordelingsprinsippet. Å pålegge domstolene forvaltningsoppgaver vil bryte med prinsippet og bidra til å svekke tilliten til domstolene. Det ble videre vist til at legitimiteten til domstolene vil svekkes dersom domstolene skal utføre saksbehandling i første instans istedenfor kontroll av forvaltningens vedtak.

I september 2019 fremmet regjeringen forslag til Stortinget om å videreføre og styrke dagens ordning med forvaltningsbehandling i første instans i saker om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger. Lovforslaget ble enstemmig vedtatt av Stortinget 9. desember 2019.

1.2.6 Høringen

Forslagene til lovendringer som fremmes i denne proposisjonen, er i all hovedsak likelydende med forslag

om endringer i statsborgerloven som ble sendt på høring av Justis- og beredskapsdepartementet 20. desember 2016, jf. Prop. 146 L (2016–2017). Lovforslaget er på denne bakgrunnen ikke sendt på ny høring, da det må anses som åpenbart unødvendig, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3 andre ledd tredje kulepunkt.

1.3 Gjeldende rett

1.3.1 Erverv og tap av statsborgerskap

1.3.1.1 INNLEDNING

Statsborgerloven regulerer erverv og tap av norsk statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 1 første ledd. Bestemmelsene om tap og tilbakekall finner man i kapittel 5 (§§ 23–27).

Ved lov 25. mai 2018 nr. 19 ble det vedtatt ny § 26 a. Bestemmelsen fastsetter at statsborgerskap kan tapes dersom vedkommende straffes etter en bestemmelse i straffeloven kapitlene 16, 17 eller 18 som kan føre til fengselsstraff i seks år eller mer. Tap av statsborgerskap etter denne hjemmelen skjer ved dom i straffesak.

En person som har tapt sitt norske statsborgerskap, er utlending og omfattes av bestemmelsene i utlendingsloven.

Etter gjeldende rett er det ikke hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser dersom vedkommende ikke er dømt for forholdene.

1.3.1.2 SIKKERHETSSAKER ETTER STATSborGERLOVEN

En søker har ikke rett til å erverve norsk statsborgerskap dersom hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler imot, jf. statsborgerloven § 7 annet ledd. Departementet har instruksjonsmyndighet. I saker der det er aktuelt å avslå av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, er det departementet som treffer vedtak i første instans, jf. statsborgerloven § 27 første ledd tredje punktum.

Hva som ligger i begrepet «grunnleggende nasjonale interesser», er nærmere forklart i punkt 11.5 i Prop. 50 L (2011–2012) om endringer i statsborgerloven.

1.3.1.3 SAKSBEHANDLING AV SIKKERHETSSAKER ETTER STATSborGERLOVEN

Statsborgerloven kapittel 6 del II inneholder særskilte regler for saksbehandling i domstolen av søksmål om gyldigheten av vedtak etter § 7 annet ledd. Bestemmelsene trådte i kraft 1. januar 2019. Bakgrunnen er at det er nødvendig med egne prosessuelle regler som sikrer tilstrekkelig kontradiksjon for den enkelte, uten at graderte opplysninger offentliggjøres.

Utlendingsloven kapittel 14 inneholder særskilte regler for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Begrepene forstås på samme måte som i utlendingsloven.

1.3.2 *Rettsvirkninger av norsk statsborgerskap*

Det gis i proposisjonens pkt. 3.2 en omtale av rettsvirkninger av norsk statsborgerskap, bl.a. knyttet til adgang til riket og hinder mot utvisning og utlevering, passrett, stemmerett og valgbarhet, verneplikt, representasjon i idrett, forutsetning for visse stillinger og betydning for diplomatisk beskyttelse/konsulær bistand.

1.3.3 *Annet regelverk av betydning for forslaget*

1.3.3.1 UTLENDINGSLOVEN

En person som taper det norske statsborgerskapet, blir utlending og vil dermed falle inn under utlendingsregelverket, bl.a. når det gjelder oppholdstillatelse, utvisning og behandling av sikkerhetssaker.

1.3.3.2 POLITIREGISTERLOVEN OG POLITIREGISTERFORSKRIFTEN

Ifølge politiregisterloven § 30 er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysninger utleveres fra politiet til andre offentlige organer i deres interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. I medhold av politiregisterloven § 30 kan det blant annet utleveres opplysninger til utlendingsmyndighetene for bruk i saker etter statsborgerloven, jf. første ledd nr. 9.

1.3.3.3 RETTSHJELPLOVEN, RETTSGEBYRLOVEN OG STYKKPRISFORSKRIFTEN

I proposisjonens pkt. 3.3.3 gis en omtale av retts-hjelploven, rettsgebyrloven og stykkprisforskriften og av fri rettshjelp i sikkerhetssaker etter statsborgerloven og utlendingsloven.

1.4 *Menneskerettslige forpliktelser*

Det vises i proposisjonen til at både Grunnloven og internasjonale konvensjoner setter grenser for utformingen av en hjemmel for tap eller tilbakekall av statsborgerskap og for praktiseringen av en slik hjemmel. Grunnlovs- og konvensjonsbestemmelser som er av betydning, er blant annet

- Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997 artikkel 7 nr. 1
- FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961 artikkel 8 nr. 2 bokstav b
- Grunnloven § 97, EMK artikkel 7 (forbudet mot tilbakevirkende lover)
- Grunnloven § 98 (forbud mot diskriminering)
- Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 (vern om privat- og familieliv)
- Grunnloven § 104 annet ledd, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 (hensynet til barnets beste)
- Grunnloven § 113 (inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov)

Det vises til proposisjonens pkt. 4 for en nærmere omtale.

1.5 *Samfunnsmessige konsekvenser av tap av statsborgerskap*

En del av mandatet for Moltumyr Høgbergs utredning (NOU 2015:4) var å belyse hvordan og i hvilken grad regler om tap av statsborgerskap vil kunne antas å forebygge terror og radikalisering, og å diskutere hvordan forslaget vil virke i integreringsprosessen.

Det vises til proposisjonens pkt. 5 for en omtale av utredningen.

1.6 *Rettstilstanden i andre land*

Av de landene som har tiltrådt Europarådskonvensjonen, har Danmark, Finland, Nederland, Bulgaria, Montenegro og Romania regler om tap av statsborgerskap ved skade på statens vitale interesser. Nederland har regler om at personer som slutter seg til en utenlandsk organisasjon som deltar i væpnet konflikt, og som utgjør en trussel mot nasjonal sikkerhet, kan fratas nederlandsk statsborgerskap administrativt.

Flere av de landene som ikke har tiltrådt konvensjonen, har mer skjønnsmessige formuleringer for hvilke handlinger som kan føre til tap, i liknende tilfeller som nevnt i Europarådskonvensjonen om statsborgerskap artikkel 7 nr. 1 bokstav d. I Storbritannia kan statsborgerskapet tilbakekalles når det er til «allmennhetens beste», i Belgia dersom personen har «sviktet sine forpliktelser som statsborger», i Irland dersom personen har «brutt troskap og lojalitet til landet» og i Frankrike ved forbrytelser mot «statens fundamentale interesse».

Se proposisjonens pkt. 6 for en nærmere omtale av rettstilstanden i andre land.

1.7 *Tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser*

1.7.1 *Forslaget i høringsnotatet*

Justis- og beredskapsdepartementet foreslo i høringsnotat av 20. desember 2016 en hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser (ny 26 b).

Departementet la i høringsnotatet til grunn at Europarådskonvensjonen om statsborgerskap gir adgang til å ta statsborgerskapet fra personer som ikke er funnet skyldige i overtredelse av straffeloven. De må imidlertid ha utvist fremferd som er «sterkt til skade for statspartens vitale interesser». Det kreves en type aktivitet eller handling. Uttalelsene fra den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen og fra UNHCR viser at det er fremferdens («conduct») art og karakter som er avgjørende for om statsborgerskapet skal kunne gå tapt. Handlinger som er omfattet av Europarådskonvensjonen om statsborgerskap er ifølge den forklarende rapporten til konvensjonen «særlig landsforræderi og

andre aktiviteter rettet mot vedkommende stats vitale interesser (for eksempel arbeid for en utenlandsk hemmelig tjeneste)». Om den liknende bestemmelsen i FNs konvensjonen om begrensning av statsløshet har UNHCR uttalt at «the conduct covered by this exception must threaten the foundations and organization of the State whose nationality is at issue». Handlinger som nevnes, er landsforræderi, spionasje og terrorisme. Oppstillingen av handlinger er ikke uttømmende.

Videre foreslo departementet at tap av norsk statsborgerskap etter bestemmelsen også måtte være nødvendig ut fra en vurdering av hensynet til grunnleggende nasjonale interesser. Departementet viste til at det ved vurderingen av om en person utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, etter gjeldende rett gjøres en fremtidsrettet risikovurdering. Hvor stor grad av sannsynlighet som kreves, ville bero på hvor alvorlig den faren som truer er.

Departementet foreslo at beviskravet for at en person har utvist en slik adferd (slik handling er utført), skulle være kvalifisert sannsynlighetsovervekt.

Departementet foreslo at vedtak i disse sakene skal treffes av departementet i første instans, etter samme prosedyre som gjelder i sikkerhetssaker etter utlendingsloven. En administrativ behandling forutsetter at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke anses som straff.

Departementet vurderte at tap av statsborgerskap i slike situasjoner ikke er å anse som straff. Vurderingen ble foretatt ut fra en anvendelse av de vurderingsnormene EMD har oppstilt for vurdering av straffesiktelse etter EMK artikkel 6, de såkalte Engel-kriteriene (om sanksjonen er klassifisert som straff i nasjonal rett, normens karakter og sanksjonens innhold og alvor). En konkret anvendelse av de tre Engel-kriteriene førte etter departementets vurdering til at tap av statsborgerskap på dette grunnlaget ikke er å anse som straff etter EMK. Det vises til proposisjonens pkt. 7.1 for en omtale av vurderingen.

1.7.2 Høringsinstansenes syn

Det nasjonale statsadvokatembetet, Kripos, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Politiets utlendingsenhet (PU) og Rogaland politidistrikt støtter forslaget.

Utlendingsnemnda (UNE) og Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) har uttalelser til forslaget.

Advokatforeningen, Amnesty International, Buskerud fylkeskommune; Drammen kommune, Institutt for samfunnsforskning (ISF) og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) støtter ikke forslaget.

Det vises til proposisjonens pkt. 7.2 for en nærmere omtale av høringsinstansenes syn.

1.7.3 Departementets vurderinger

1.7.3.1 BEGREPENE «STATENS VITALE INTERESSER» OG «GRUNNLEGGENDE NASJONALE INTERESSER»

Departementet har merket seg at Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter mener det må tydeliggjøres hva som menes med «fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser» og «grunnleggende nasjonale interesser».

Som det pekes på i NOU 2015:4 og departementets høringsnotat, er det utfordrende å skulle presisere hva som omfattes av formuleringen i Europarådskonvensjonen om statsborgerskap. Ordlyden er hentet fra konvensjonen om begrensning av statsløshet. Formuleringen i Europarådskonvensjonen er oversatt til «fremferd sterkt til skade for statspartens vitale interesser», mens formuleringen i konvensjonen om begrensning av statsløshet er oversatt til «har opptrådt på en måte som står i alvorlig strid med interesser av avgjørende betydning for staten». De engelske konvensjonstekstene har nesten identisk ordlyd, og begge benytter ordene «conduct», «prejudicial» og «vital interest». De norske oversettelsene er imidlertid ulike.

Handlinger som er omfattet av Europarådskonvensjonen, er ifølge den forklarende rapporten til konvensjonen «særlig landsforræderi og andre aktiviteter rettet mot vedkommende stats vitale interesser (for eksempel arbeid for en utenlandsk hemmelig tjeneste)». Om den liknende bestemmelsen i konvensjonen om begrensning av statsløshet har UNHCR uttalt at «the conduct covered by this exception must threaten the foundations and organization of the State whose nationality is at issue». Handlinger som nevnes i rapporten, er landsforræderi, spionasje og terrorhandlinger. Det vises i proposisjonen til at det dette er eksempler og gir ingen uttømmende oversikt.

Det pekes i proposisjonen på at hva som ligger i begrepet «grunnleggende nasjonale interesser», må tolkes i lys av den generelle samfunnsutviklingen og endringer i det internasjonale trusselbildet. Det er arten og karakteren til fremferden («conduct») som er avgjørende for om statsborgerskapet skal kunne gå tapt.

Departementet vurderer at handlinger som er sterkt til skade for «statens vitale interesser», vil være handlinger som er sterkt til skade for Norges «grunnleggende nasjonale interesser». Begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» benyttes både i statsborgerloven og utlendingsloven, samt i andre lover og praksis, og departementet vil i det videre benytte dette begrepet.

1.7.3.2 BEHOVET FOR HJEMMELEN

Høringsinstansene har ulike syn på behovet for en hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser og hvilken preventiv effekt den foreslåtte bestemmelsen vil få.

Departementet legger til grunn at en slik hjemmel kan vise seg å være helt avgjørende i enkelte situasjoner. Etter bestemmelsen er det et vilkår at personen har utvist fremferd som tilsier at det er nødvendig at det gjøres tiltak for å hindre at personen gjennomfører noe som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser. Personene som omfattes av bestemmelsen, må vurderes å ha både kapasitet og vilje til å utføre stor skade for det norske samfunnet for at bestemmelsen skal komme til anvendelse.

Formålet med bestemmelsen er å forbygge disse personenes muligheter til å utføre handlinger som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser. Bestemmelsen skal bare anvendes når tap av statsborgerskap anses å kunne bidra til å forebygge slik skade. Blant annet vil tap av statsborgerskap kunne forhindre at personer med norsk pass utfører terrorhandlinger. Tap av statsborgerskap vil også gjøre det mulig å utvise vedkommende og dermed bidra til å forebygge gjennomføring av terrorhandlinger i Norge.

1.7.3.3 HVILKE HANDLINGER SOM BØR OMFATTES

Flere høringsinstanser har innsigelser mot innholdet i og utformingen av forslaget. Advokatforeningen mener at forslaget undergraver utvisningsvernet for norske borgere, og at norske statsborgere blir stilt på lik linje med utlendinger.

Departementet påpeker at det etter forslaget skal mer til for å frata norsk statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser enn for å utvise utlendinger av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Tap forutsetter at personen tidligere har utvist fremferd som gir holdepunkter for at det er reell fare for at vedkommende i fremtiden vil utføre handlinger som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser. Det stilles krav til hvilken type utvist fremferd som kan tilsi at vedkommende i fremtiden vil komme til å begå slike handlinger. I proposisjonen gis det eksempler på dette. Det vil bero på en helhetsvurdering.

Det stilles krav om kvalifisert sannsynlighet for at den aktuelle personen har utvist slik fremferd.

Bestemmelsen vil være mest aktuell å bruke overfor personer som følges av Politiets sikkerhetstjeneste, og den vil bare kunne anvendes der det foreligger tilstrekkelig informasjon til å underbygge at personen vurderes å ha både kapasitet og vilje til å utføre stor skade for det norske samfunnet. Bestemmelsen skal bare anvendes når tap av statsborgerskap anses å kunne bidra til å forebygge handlinger som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser.

En grunnleggende del av vurderingen av hvilken trussel en person utgjør, vil være å vurdere hvorvidt personen antas å ha kapasitet og vilje til å gjennomføre eller bidra til gjennomføring av en terrorhandling eller

andre handlinger som vil være sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser. I vurderingen kan eventuelle tidligere straffbare handlinger som kan gi indikasjoner på kapasitet og intensjon, ha betydning. Bestemmelsen skal bare benyttes når tap av statsborgerskapet vil kunne ha forebyggende effekt.

Kripos spør om det kan legges vekt på fremferd forut for ervervet av norsk statsborgerskap. Departementet vurderer at anvendelsen av tapshjemmelen ikke skal begrenses til fremferd som utvises etter erverv av norsk statsborgerskap. Dette innebærer at handlinger som er begått før personen ble norsk statsborger, kan vektlegges i den fremtidsrettede risikovurderingen.

1.7.3.4 OM TAP AV STATSBOGERSKAP AV HENSYN TIL GRUNNLEGGENDE NASJONALE INTERESSER ER STRAFF

Det vises i proposisjonen til at høringsinstansene har ulike synspunkter når det gjelder vurderingen av om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser er straff eller ikke. Departementet holder fast ved konklusjonen om at tap av statsborgerskap etter forslaget til ny § 26 b ikke er straff verken i EMKs eller Grunnlovens forstand.

Departementet kjenner ikke til EMD-praksis som gjelder spørsmål om hvorvidt tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser er å regne som straff i EMKs forstand. EMD-dommer om avslag på statsborgerskap, utvisning og nektelse av opphold gir imidlertid veiledning til hvordan EMD ville vurdere spørsmålet. Departementet finner ikke holdepunkter i EMDs praksis for at EMK artikkel 6 kommer til anvendelse på tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Det samme ser ut til å gjelde spørsmålet om hvorvidt tap av statsborgerskap på dette grunnlaget er å anse som en «criminal offence» eller «penalty» etter EMK artikkel 7 (lovkrav og tilbakevirkningsforbud på strafferettens område).

Det er heller ikke holdepunkter i EMDs praksis for at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser er å anse som «punishment» etter EMK tilleggsprotokoll 7 art. 4.

Departementet vurderer det også slik at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke vil kunne anses å utgjøre straff, ut fra en anvendelse av de vurderingsnormer EMD har oppstilt for vurdering av straffesiktelse etter EMK artikkel 6.

Se proposisjonen for nærmere omtale av vurderingene.

Grunnloven har et snevrere straffebegrep enn EMK, jf. blant annet HR 2015-1757-A avsnitt 19. På bakgrunn av dette vurderer departementet at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser heller ikke er straff i henhold til Grunnloven § 96.

Ut fra dette kan tap av statsborgerskap vedtas administrativt i disse tilfellene. Videre kan en person som blir fratatt statsborgerskapet etter § 26 b, eventuelt straffes senere, på bakgrunn av de samme handlingene som førte til tap av statsborgerskap, uten at dette utgjør dobbeltstraff. Tap av statsborgerskap kan også vedtas administrativt etter § 26 b i tilfeller hvor det tidligere har vært gjennomført straffesak, men personen ikke ble idømt tap av statsborgerskap. Departementet opprettholder derfor forslaget om at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser kan vedtas administrativt.

1.7.3.5 «KAN»-SKJØNNET

Departementet viser til at Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter har bedt om at det presiseres hva som ligger i «kan»-skjønnnet i den foreslåtte bestemmelsen.

Dersom alle vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, også at tapet anses forholdsmessig, er utgangspunktet at departementet benytter adgangen til å vedta tap av norsk statsborgerskap. Etter den foreslåtte bestemmelsen kan imidlertid departementet beslutte at tap av statsborgerskap ikke skal vedtas selv om vilkårene er oppfylt. I denne vurderingen utøver departementet fritt skjønn.

Det gis i proposisjonen en redegjørelse for momentene i vurderingen.

1.7.3.6 UTFORMING AV BESTEMMELSEN

Departementet fastholder forslaget til hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, med enkelte endringer.

Departementet foreslår enkelte språklige endringer i første ledd. I forslaget som ble sendt på høring, ble det stilt vilkår om at personen «har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser». Som det fremgår av proposisjonens punkt 7.3.1, må vilkåret «grunnleggende nasjonale interesser» forstås på samme måte som vilkåret «statens vitale interesser» i Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d. Begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» benyttes derfor gjennomgående. Endringen innebærer ingen realitetsendringer. Det er redegjort for innholdet i begrepene under proposisjonens punkt 7.3.1. Videre er det tydeliggjort i første ledd at det skal foretas en fremtidsrettet risikovurdering på bakgrunn av den utviste fremferden. Det oppstilles som vilkår at personen har utvist en fremferd som kan tilsi at vedkommende sterkt vil skade grunnleggende nasjonale interesser. Kravene til hvilken type fremferd som må være utvist for at bestemmelsen kan komme til anvendelse, er nærmere beskrevet i proposisjonens punkt 7.3.3.

Paragrafens annet ledd fastsetter at ingen skal tape statsborgerskap på grunn av fremferd som er utvist før

fylte 18 år. Til forskjell fra forslaget som ble sendt på høring, er det presisert at fremferd som er utvist før personen fylte 18 år, kan vektlegges i en fremtidsrettet vurdering dersom personen utviser fremferd sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser etter fylte 18 år.

Paragrafens tredje ledd er identisk med høringsforslaget. Det lovfestes en forholdsmessighetsvurdering og at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn.

Departementets vurdering er at forslaget til § 26 b i all hovedsak er likelydende med forslaget som var på høring i 2016. Lovforslaget er på denne bakgrunnen ikke sendt på ny høring, da dette må anses som åpenbart unødvendig, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3 annet ledd tredje kulepunkt. Departementets konkrete forslag fremgår av utkastet til § 26 b.

1.8 Statsløshet, diskriminering, barn og forholdsmessighet

1.8.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet understreket departementet at det skulle være en forutsetning for tap av statsborgerskap at personen har et annet statsborgerskap i tillegg til det norske. Det skulle ikke være tilstrekkelig at personen på enkelt vis kunne få tilbake sitt opprinnelige statsborgerskap etter tap av norsk statsborgerskap.

Departementet foreslo at norsk statsborgerskap ikke kan tapes på grunnlag av handlinger som ble begått før vedkommende fylte 18 år, og å ta inn i lovteksten at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn.

Etter departementets forslag skulle ikke statsborgerskap kunne tapes dersom det, ut fra forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket, ville være et uforholdsmessig tiltak overfor personen selv eller personens nærmeste familiemedlemmer.

Departementet fremsatte følgende relevante momenter i vurderingen av tilknytningen til riket i saker om tap av statsborgerskap:

- hvor lenge personen har vært norsk statsborger
- hvilke andre statsborgerskap personen har, og hvordan forholdene er i de landene dette gjelder
- personens tilknytning til Norge vurdert i forhold til tilknytningen til annet statsborgerland, der momenter som botid og slektninger i hhv. Norge og annet statsborgerland, alder ved ankomst til Norge, reiser til annet statsborgerland og lengden av eventuelle opphold der, språkferdigheter mv. er relevant
- om personen har familie og eventuelt mindreårige barn i Norge, og hensynet til dem, herunder om personen bor sammen med sin familie, har omsorgsansvar for barn mv. I denne forbindelse vil også personens betydning for eventuelle særkullsbarn av ektefelle eller samboer måtte vektlegges

- hvorvidt familielivet ble etablert før eller etter at personen burde forstått at tap av statsborgerskapet kunne være aktuelt
- muligheten for fortsettelse av etablert familieliv i annet statsborgerland
- personens eller familiemedlemmenes helsetilstand og konsekvenser for dette ved tap av statsborgerskap
- graden av integrering gjennom blant annet utdanning og arbeid

Departementet foreslo at kravet til forholdsmessighet burde fremgå av statsborgerloven. Forholdsmessighetsvurderingen vil likne på vurderingen som gjøres i utvisningssaker etter utlendingsloven. Forholdets alvor på den ene siden skal veies mot konsekvensene tapet av statsborgerskapet vil ha for den enkelte og dennes familie på den andre siden.

Det ble foreslått tatt inn i bestemmelsen at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

1.8.2 Høringsinstansenes syn

I proposisjonens pkt. 1.8.2 gis en omtale av ulike høringsinstansers syn vedrørende statsløshet, diskriminering, barn og forholdsmessighet.

1.8.3 Departementets vurderinger

1.8.3.1 STATSLØSHET, DISKRIMINERING OG BARN

Det pekes i proposisjonen på at i henhold til Europarådskonvensjonen om statsborgerskap artikkel 7 nr. 3 kan tapshjemmelen som foreslås her, ikke lede til statsløshet.

Etter departementets syn er forslaget i tråd med diskrimineringsforbudene i Grunnloven § 98 og de internasjonale konvensjonene, også EMK artikkel 14.

Når det gjelder muligheten for omgåelse av regelverket ved å si fra seg andre statsborgerskap, vil departementet vurdere hvordan denne muligheten kan begrenses.

Etter forslaget skal § 26 b kun gjelde personer som både har norsk og annet statsborgerskap. Departementet foreslår videre at ingen skal tape statsborgerskap etter bestemmelsen for handlinger som er begått før fylte 18 år. Personen må således ha utvist fremferd sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser etter fylte 18 år. Dersom personen utviser fremferd sterkt til skade for grunnleggende nasjonale interesser etter fylte 18 år, kan likevel handlinger begått før fylte 18 år vektlegges i en samlet fremtidsrettet risikovurdering.

Det vises til lovutkastet § 26 b første og tredje ledd.

1.8.3.2 FORHOLDMESSIGHET

Det pekes i proposisjonen på at for at tap av statsborgerskap skal være forenelig med Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, må reaksjonen være forholdsmessig.

Det vises til avgjørelsen til Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i saken K2 v. the United Kingdom.

Etter departementets syn skal det vurderes om konsekvensene et tap av statsborgerskap har for den enkelte, veies opp av det forholdet som ligger til grunn for tilbakekallet. I hver enkelt sak må det foretas en avveining av alle relevante hensyn med utgangspunkt i forholdets alvor og personens tilknytning til riket. Departementet fastholder at temaet for forholdsmessighetsvurderingen bør fremgå av statsborgerloven. I saker etter den foreslåtte § 26 b vil forholdets alvor være knyttet til den utviste fremferden.

Ettersom tap av statsborgerskap kun vil være aktuelt i svært alvorlige tilfeller, skal det imidlertid mye til for at tilknytningen til riket kan gjøre tap av statsborgerskap uforholdsmessig.

Forholdsmessighetsvurderingen må skje innenfor rammene av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

Forholdsmessighetsvurderingen er et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Det vises til lovforslaget § 26 b tredje ledd.

1.9 Saksbehandling og rettshjelp

1.9.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at saker om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser skulle behandles etter en prosedyre der departementet treffer vedtak om tap av statsborgerskap i førsteinstans.

Departementet foreslo at det skal gis rett til fritt rettsråd uten behovsprøving under behandlingen i departementet.

Det ble foreslått at departementets vedtak ikke kan påklages, men at det kan kreves overprøvd av domstolene uten kostnader for den saken gjelder.

Departementet foreslo å sette en frist for å bringe departementets vedtak inn for domstolen til en måned fra underretning om vedtaket etter statsborgerloven. Begrunnelsen for å innføre en frist er å sikre rask saksbehandling av saker som berører grunnleggende nasjonale interesser.

Departementet foreslo at sakene skulle prioriteres i domstolen.

Departementet foreslo at det i saker hvor det inngår materiale som er gradert etter sikkerhetsloven, skulle åpnes for at Kongen kunne sette som vilkår for samtykke til å fremlegge de graderte opplysningene for retten, at det oppnevnes en særskilt sikkerhetsklarert advokat for den saken gjelder. Se proposisjonen for nærmere omtale av advokatens rolle.

Departementet foreslo at retten i slike saker ikke kunne settes med dommerfullmektig eller meddommere, jf. statsborgerloven § 31 g annet ledd. For øvrig ble

det foreslått at personen saken gjelder og dennes prosessfullmektig, ikke skulle ha rett til innsyn i den delen av avgjørelsen som inneholder opplysninger som ellers ville vært hemmeligholdt av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat.

1.9.2 Høringsinstansenes syn

De ulike høringsinstansenes syn omtales i proposisjonen pkt. 9.2.

1.9.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslår i proposisjonen at saker om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser skal behandles etter en prosedyre der departementet treffer vedtak om tap av statsborgerskap i førsteinstans. Departementet bemerker at alle andre inngripende saker som berører hensynet til grunnleggende nasjonale interesser, behandles i departementene i første instans, herunder avslag på søknad om statsborgerskap etter statsborgerloven § 7 annet ledd. Etter gjeldende rett er det samme prosedyre for behandling av sakene etter utlendingsloven og statsborgerloven, og departementene har opparbeidet seg erfaring og kompetanse på slike saker.

Stortinget vedtok 9. desember 2019 å videreføre og styrke ordningen med forvaltningsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger, jf. Prop. 141 L (2018–2019), Innst. 62 L (2019–2020) og Lovvedtak 10 (2019–2020). Det er sterke prinsipielle argumenter mot å pålegge domstolene forvaltningsoppgaver. Dette vil rokke ved maktfordelingsprinsippet som sikrer at statsmaktene er delt mellom lovgivende, utøvende og dømmende myndighet, og vil bidra til å svekke tilliten til domstolene. Legitimiteten til domstolene vil svekkes dersom domstolene skal utføre saksbehandling i første instans istedenfor kontroll av forvaltningens vedtak. Det er domstolenes oppgave å føre legalitetskontroll og ikke drive forvaltning etter maktfordelingsprinsippet.

I saker om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser er det i tillegg også ytterligere argumenter som taler imot at domstolene skal fatte vedtak.

For å kunne avverge et terroranslag eller liknende anser departementet det som avgjørende at tap av statsborgerskap og eventuelle utlendingsrettslige tiltak, som for eksempel utvisning, kan iverksettes raskt. Alle norske statsborgere har rett til opphold i og innreise til Norge, og norske myndigheter har ikke mulighet til å stoppe norske statsborgere på grensen. I verste fall kan manglende handling fra myndighetene føre til at terrorangrep ikke blir forebygget. Etter departementets vedtak om tap av statsborgerskap vil personen være utlending. Dette innebærer at personer som var norske statsborgere da de forlot Norge, vil kunne bli nektet innreise i riket

hvis departementet fatter vedtak om tap av statsborgerskapet mens personen befinner seg i utlandet. Forvaltningslovens regler om underretting og saksbehandlingsrutinene som ellers gjelder i disse sakene, vil også gjelde når personen befinner seg i utlandet.

Ved domstolsbehandling vil ikke formålet om å avverge terror eller liknende kunne ivaretas i tilstrekkelig grad, ettersom etterforskning og domstolsbehandling av straffbare forhold kan være tidkrevende.

Det pekes i proposisjonen på at det er av sentral betydning at tap av statsborgerskap og eventuell utvisning fra Norge kan skje parallelt eller med så kort mellomrom som mulig, noe som blir en utfordring hvis sakstypene behandles på to ulike måter. Departementet (KD) og utlendingsforvaltningen kan behandle og avgjøre slike saker raskt, mens domstolsbehandling vil kreve lengre saksbehandlingstid.

Departementet vurderer at behandling og vedtak om tap av statsborgerskap i departementet i første instans samlet ivaretar hensynet til grunnleggende nasjonale interesser og hensynet til den enkeltes rettsikkerhet på best måte. Departementet viser til at personen ikke skal kunne påklage vedtaket som fattes av departementet, men i stedet kunne bringe saken inn for domstolen innen én måned etter at vedkommende ble underrettet om vedtaket. Staten skal bære alle kostnader med saken. Vedkommende skal ha rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr. Personen vil så snart som mulig få oppnevnt en særskilt advokat hvis det skal føres bevis i saken som ellers kan holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet. Den særskilte advokaten skal gjøres kjent med opplysninger og bevis som føres etter samtykke i henhold til tvisteloven § 22-1, og ivareta interessene til den saken gjelder, i forbindelse med rettens behandling av disse. Etter at den særskilte advokaten er blitt gjort kjent med de graderte opplysningene i saken, har han ikke lenger adgang til å kommunisere med den saken gjelder, eller dennes prosessfullmektig. Den særskilte advokaten kan likevel motta skriftlige henvendelser fra disse personene etter dette tidspunktet. Både den alminnelige prosessfullmektigen og den særskilte advokaten er til stede i rettsmøtene i den åpne delen av rettsaken, mens bare den særskilte advokaten er til stede i den delen av saken der graderte bevis fremlegges.

Domstolene kan fullt ut overprøve departementets vurdering av om personen har utvist en fremferd som tilsier at vedkommende sterkt vil skade grunnleggende nasjonale interesser. Når det gjelder domstolsprøving av vedtak om utvisning etter utlendingsloven § 126 annet ledd (grunnleggende nasjonale interesser), viser praksis at retten etter omstendighetene bør utvise en viss tilbakeholdenhet ved overprøving av forvaltningens bevisvurderinger som fremstår som forsvarlige (Rt 2007 side 1573 avsnitt 49). Den konkrete saken gjaldt ut-

visning «når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig» etter tidligere utlendingslov § 30 annet ledd bokstav a. Om kravet til bevis uttaler Høyesterett at grunnleggende nasjonale interesser gir anvisning på et skjønn for bedømmelse av fremtidig risiko. Beviskravet må stilles ut fra hvilke handlinger risikoen refererer seg til:

«Der det er risiko for terrorhandlinger av noe omfang, vil nok selv en begrenset, men reell risiko for slike handlinger kunne true rikets sikkerhet på en slik måte at vilkåret for utvisning kan være oppfylt.»

Departementets oppfatning er at dette også må gjelde saker om tap av statsborgerskap etter § 26 b. Det skal foretas en helhetsvurdering av det samlede bevismaterialet, ikke en bedømmelse av holdbarheten av den enkelte opplysning.

Departementet foreslår å øke antallet timer fritt rettsråd i forhold til det som ble foreslått i høringsnotatet, jf. departementets vurdering i punkt 7.4 i Prop. 146 (2016–2017). I stykkprisforskriften § 5 annet ledd bokstav d er det fastsatt at det ved bistand som overstiger to timer i sak om avslag på søknad om statsborgerskap etter statsborgerloven § 7 annet ledd, betales fem ganger den offentlige salærsats. Ved bistand som ikke overstiger to timer, betales det med én og en halv ganger den offentlige salærsats. Departementet vurderer at samme bistand bør gis i saker om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Endringen vil innføres i stykkprisforskriften (forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri retts hjelp og i straffesaker) § 5.

1.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Den foreslåtte tapshjemmelen vil etter departementets syn få begrenset anvendelse, men sakene vil være ressurskrevende å forberede. Tap av statsborgerskap på grunn av forhold som var omtalt i høringsnotatet, gir også grunnlag for utvisning. Dersom personen oppholder seg i Norge, vil det også kunne bli nødvendig å uttransportere vedkommende. Dette er ressurskrevende saker for utlendingsforvaltningen.

Det vises til proposisjonens pkt. 10 for en omtale av høringsinstansenes syn.

Departementet står fast ved at kostnadene ved saker etter de foreslåtte bestemmelsene kan dekkes innenfor gjeldende budsjettammer. Departementet vil fastsette nærmere retningslinjer for samarbeid og saksflyt i disse sakene.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr

Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til forslag om endringer i lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven). Komiteen viser til at det foreslås å innføre en hjemmel i statsborgerloven, ny § 26 b, for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Komiteen viser videre til at forslagene til lovendringer i all hovedsak er likelydende med forslag om endringer i statsborgerloven som ble sendt på høring av Justis- og beredskapsdepartementet 20. desember 2016. Lovforslaget ble fremmet 9. juni 2017 i Prop. 146 L (2016–2017), og Stortinget behandlet proposisjonen 15. mars 2018.

Komiteen viser til at Stortinget i vedtak 533, 534 og 535 (2017–2018) ba regjeringen komme tilbake med forslag om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser og at slikt tap skal avgjøres av domstolen. Komiteen merker seg at departementet ikke følger opp anmodningsforslag 534 og 535 fordi det mener det ikke foreligger gode grunner til at tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser ikke kan behandles av departementet i første instans. Departementet velger derfor i stedet å fremme samme forslag som ble fremmet i Prop. 146 L (2016–2017), på nytt.

Komiteen viser videre til svarbrev av 14. oktober 2020 fra Kunnskapsdepartementet på brev av 30. juni 2020, der det bes om lovteknisk bistand på vegne av Arbeiderpartiets stortingsgruppe til å utforme et forslag til lovtekst om at tap av statsborgerskap, uavhengig av årsak, skal avgjøres av domstolen i første instans. Departementet skriver her:

«Kunnskapsdepartementet har foretatt en grundig utredning av spørsmålet om domstolsbehandling i første instans av saker om tap av statsborgerskap i forbindelse med Prop. 141 L (2018–2019) om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv. Stortinget tok 3. desember 2019 stilling til spørsmålet om saksbehandlingsprosess for tilbakekall av statsborgerskap ved behandlingen av Prop. 141 L (2018–2019).

Innst. 62 L (2019–2020), som Stortinget enstemmig stilte seg bak, fremgår det at tap av statsborgerskap i saker der det er gitt uriktige opplysninger, skal avgjøres av forvaltningen i første instans. Det er domstolenes oppgave å føre legalitetskontroll, og ikke drive forvaltning etter maktfordelingsprinsippet. Saker som berører grunnleggende nasjonale interesser vil i tillegg kunne ha et hastemoment som en ordning med domstolsbehandling i første instans ikke vil kunne ivareta på

samme måte som forvaltningen. Det er følgelig ikke utredet hvordan en behandlingsprosedyre der tap av statsborgerskap vedtas av domstolen i første instans kan gjennomføres i lovverket. En slik løsning vil ha prinsipielle utfordringer og kreve at ett eller flere konkrete forslag til utforming sendes på høring. Videre vil det være behov for endringer i andre lover, noe som heller ikke er utredet eller vært på høring. Departementet har derfor ikke grunnlag for å bistå med den lovteknisk bistanden som etterspørres.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at denne hjemmelen som foreslås i proposisjonen, vil være mest aktuell å bruke overfor personer som følges av Politiets sikkerhetstjeneste, og den vil bare kunne anvendes der det foreligger tilstrekkelig informasjon til å underbygge at personen vurderes å ha både kapasitet og vilje til å utføre stor skade for det norske samfunnet.

Disse medlemmer viser også til at Kunnskapsdepartementet foretok en grundig utredning av spørsmålet om domstolsbehandling i første instans i saker om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd i forbindelse med et forslag som ble sendt på høring 5. november 2018. Forslaget om domstolsbehandling i første instans ble møtt med sterk prinsipiell motstand fra de sentrale aktørene i justissektoren, og det ble vist til at en behandling av tilbakekallssakene i domstolen i første instans vil rukke ved maktfordelingsprinsippet som sikrer at statsmaktene er delt mellom lovgivende, utøvende og dømmende myndighet, og bidra til å svekke tilliten til domstolene. Domstolenes oppgave er å føre legalitetskontroll og ikke drive forvaltning etter maktfordelingsprinsippet.

Disse medlemmer viser også til at det i samme høringsnotat ble redegjort for hvordan rettssikkerheten kan styrkes innenfor gjeldende system, der forvaltningen fatter vedtak i første instans.

Disse medlemmer påpeker at tapshjemmelen ikke kan lede til statsløshet, og at hjemmelen kun gjelder for personer med norsk og et annet statsborgerskap. Disse medlemmer viser videre til at departementet vil vurdere hvordan mulighet for omgåelse av regelverket ved å si fra seg andre statsborgerskap skal begrenses.

Disse medlemmer støtter at ingen skal tape statsborgerskap for handlinger begått før fylte 18 år, men mener at det kan vektlegges i en samlet fremtidsrettet risikovurdering dersom personen utviser fremferd sterkt til skade for nasjonale interesser etter fylte 18 år. Disse medlemmer viser til at departementet etter en konkret helhetsvurdering vil kunne komme til at tap av statsborgerskap vil være uforholdsmessig overfor personen selv eller vedkommendes familie. I slike tilfeller skal statsborgerskapet ikke tapes. Disse medlemmer viser videre til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil understreke at det er kritikkverdig at regjeringen ikke har fulgt opp anmodningsvedtak 534 og 535 (2017–2018). Disse medlemmer viser til egne merknader i Innst. 173 L (2017–2018) og fremmer på dette grunnlag følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, og at slikt tap skal avgjøres av domstolen.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti har samme prinsipielle syn som ved tidligere behandling og vil gå imot forslaget i proposisjonen og subsidiært støtte forslaget ovenfor ved å fremme det sammen med medlemmene fra Arbeiderpartiet i denne innstillingen.

Dette medlem viser til at regjeringspartiene ikke uten videre kan legge til grunn at høringsuttalelsene som gjelder et forslag om saksbehandling i første instans som forvaltningsvedtak, har samme gyldighet i dette forslaget, som går ut på at departementet som politisk organ er førsteinstans.

Disse høringsinstansene tok utgangspunkt i et forslag og en situasjon som var vesentlig forskjellig fra det nåværende forslaget.

Dette medlem er imot at beslutning om tap av statsborgerskap skal kunne tas av et politisk organ, og mener det er uhyre viktig dersom noen mistenkes for planlegging av terror, at de blir arrestert, etterforsket og stilt for retten.

Dette medlem viser til at det er en sterkt misvisende fremstilling å hevde at en må ta fra noen statsborgerskapet for å hindre at de kan reise på norsk pass. Det finnes allerede utstrakte hjemler i passloven, og en svært lav bevisterskel, for å kunne inndra nordmenns pass dersom «det er grunn til å tro at formålet med reisen» er å begå terror eller krigsforbrytelser. Norske myndigheter har altså god anledning til å hindre en mistenkt terrorist fra å reise ut av landet på sitt norske pass eller fra å bruke passet til å reise mellom andre land.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at norske myndigheter har hjemler i passloven i dag for å inndra nordmenns pass dersom «det er grunn til å tro at formålet med reisen» er å begå terror eller krigsforbrytelser. Disse medlemmer påpeker at selve passet er det fysiske bevis på statsborgerskapet. Det fungerer som legitimasjon både ved grensepasseringer og ved opphold i utlandet uten grensepasseringer. Disse medlemmer viser til at det er mange flere fordeler ved et norsk statsborgerskap ut over det fysiske passet.

Disse medlemmer viser til at statsborgerskapet gir en rekke rettigheter både når statsborgeren befinner seg i Norge, og når statsborgeren befinner seg i utlandet. Statsborgerskapet kan også i noen tilfeller gi praktiske fordeler i utlandet ut over den konsulære bistanden norske myndigheter har ansvar for å yte til alle med norsk statsborgerskap. Disse medlemmer mener derfor at det ikke er grunn til å gi personer som har et annet statsborgerskap – og som vurderes å utgjøre en fare for grunnleggende nasjonale norske interesser – alle fordelene som tilkommer norske statsborgere. Tvert imot er det grunn til å sikre Norge og norske interesser ved at slike personer fratas muligheten til å benytte seg av norske borgeres rettigheter – for eksempel retten til å bo i Norge.

Disse medlemmer viser til at en terrorist vil kunne ha stor nytte av sitt norske pass som tillegg til sitt andre pass under forberedelser til en terrorhandling. Dersom statsborgeren er i utlandet og ikke krysser landegrensene, vil det ha begrenset nytteverdi for terrorbekjempelsen at Norge fatter vedtak om å inndra passet, ettersom norske myndigheter ikke i praksis kan gjennomføre inndragning av det fysiske dokumentet i utlandet. Muligheten til å inndra selve passet fra en borger som befinner seg i Norge, for å hindre utreise, ivaretar følgelig i liten grad behovet for å hindre at personer som utgjør en fare for grunnleggende norske interesser, benytter seg av sitt norske statsborgerskap til å begå handlinger som skader grunnleggende nasjonale interesser for Norge. Disse medlemmer påpeker at personer kan utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser uten å være straffedømte. Disse medlemmer mener med bakgrunn i dette at det er behov for en hjemmel i statsborgerloven for å kunne frata personer norsk statsborgerskap i slike tilfeller, og at en slik hjemmel vil kunne vise seg å være helt avgjørende i enkelte situasjoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, støtter forslaget om at saker skal avgjøres av departementet i første instans.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at Stortinget 9. desember 2019 vedtok å videreføre og styrke ordningen med forvaltningsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger, jf. Prop. 141 L (2018–2019), Innst. 62 L (2019–2020) og Lovvedtak 10 (2019–2020). Disse medlemmer mener at det er sterke prinsipielle argumenter mot å pålegge domstolene forvaltningsoppgaver. Legitimiteten til domstolene vil svekkes dersom domstolene skal utføre saksbehandling i første instans istedenfor kontroll av forvaltningens vedtak. Disse medlemmer

mener at det er domstolenes oppgave å føre legalitetskontroll og ikke drive forvaltning etter maktfordelingsprinsippet.

Disse medlemmer viser videre til at saker som berører grunnleggende nasjonale interesser, vil kunne ha et hastemoment som en ordning med domstolsbehandling i første instans ikke vil kunne ivareta på samme måte som forvaltningen. Disse medlemmer mener at et viktig poeng er at alle inngripende saker som berører hensynet til grunnleggende nasjonale interesser, skal behandles etter samme prosedyre. Departementene har opparbeidet seg erfaring og kompetanse på slike saker, og dette er viktig i god fremtidig behandling. Disse medlemmer mener at rettssikkerheten vil bli ivaretatt ved at den det gjelder, kan få saken prøvd av domstolen.

Disse medlemmer støtter at staten skal bære alle kostnader ved saken, både ved behandlingen i departementet og for domstolen. Hvis det skal føres bevis i saken som ellers kan holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, vil personen så snart som mulig få oppnevnt en særskilt advokat som ivaretar interessene til den saken gjelder.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til sine respektive merknader i Innst. 173 L (2017–2018), jf. Prop. 146 L (2016–2017).

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, og at slikt tap skal avgjøres av domstolen.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i statsborgerloven (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)

I

I lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap gjøres følgende endringer:

I kapittel 5 skal ny § 26 b lyde:

§ 26 b Tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser

Departementet kan av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser treffe vedtak om tap av statsborgerskap for en person som også har annet statsborgerskap, og som har utvist en fremferd som kan tilsi at vedkommende sterkt vil skade slike interesser.

Norsk statsborgerskap kan ikke tapes etter første ledd på grunnlag av fremferd før fylte 18 år. Fremferd begått før fylte 18 år kan vektlegges i en samlet fremtidsrettet risikovurdering etter første ledd.

Norsk statsborgerskap kan ikke tapes etter første ledd dersom det ut fra sakens alvor og statsborgerens tilknytning til riket, vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familie-medlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

§ 27 tredje ledd andre og tredje punktum skal lyde:

Vedtak etter § 7 annet ledd og § 26 b kan ikke påklages. Hvis det reises søksmål om gyldigheten av departementets vedtak etter § 7 annet ledd eller § 26 b, bærer staten alle kostnader med saken.

§ 27 sjuende ledd tredje punktum skal lyde:

I saker etter § 7 annet ledd og § 26 b har den saken gjelder, rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr.

Kapittel 6 avsnitt II overskriften skal lyde:

II. Saksbehandlingen i domstolen av søksmål om gyldigheten av vedtak etter § 7 annet ledd og § 26 b

II

1. Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.
2. Statsborgerloven § 26 b gjelder kun for handlinger som er begått etter ikrafttreddelsen. Kongen kan gi forskrift om nærmere overgangsregler.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 16. februar 2021

Karin Andersen

leder

Siri Gåsemyr Staalesen

ordfører

VEDLEGG



**DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Kunnskaps- og integreringsministeren

Stortinget
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
20/3619-

Dato
14. oktober 2020

Lovteknisk bistand til behandling av Prop. 134 L (2019-2020)

Jeg viser til henvendelse av 30. juni 2020, der det i forbindelse med kommunal- og forvaltningskomiteens behandling av Prop. 134 L (2019-2020) *Endringer i statsborgerloven (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)* bes om lovteknisk bistand på vegne av Arbeiderpartiets stortingsgruppe til å utforme et forslag til lovtekst om at tap av statsborgerskap, uavhengig av årsak, skal avgjøres av domstolen i første instans. Jeg beklager den lange saksbehandlingstiden.

Statsborgerloven inneholder flere bestemmelser om tap av statsborgerskap. Statsborgerskap kan tapes automatisk ved fravær fra riket, etter søknad, ved vedtak om tilbakekall og ved dom ved straffbare forhold.

Kunnskapsdepartementet har foretatt en grundig utredning av spørsmålet om domstolsbehandling i første instans av saker om tap av statsborgerskap i forbindelse med Prop. 141 L (2018-2019) om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv. Stortinget tok 3. desember 2019 stilling til spørsmålet om saksbehandlingsprosess for tilbakekall av statsborgerskap ved behandlingen av Prop. 141 L (2018-2019). I Innst. 62 L (2019–2020), som Stortinget enstemmig stilte seg bak, fremgår det at tap av statsborgerskap i saker der det er gitt uriktige opplysninger, skal avgjøres av forvaltningen i første instans. Det er domstolenes oppgave å føre legalitetskontroll, og ikke drive forvaltning etter maktfordelingsprinsippet. Saker som berører grunnleggende nasjonale interesser vil i tillegg kunne ha et hastemoment som en ordning med domstolsbehandling i første instans ikke vil kunne ivareta på samme måte som forvaltningen.

Det er følgelig ikke utredet hvordan en behandlingsprosedyre der tap av statsborgerskap vedtas av domstolen i første instans kan gjennomføres i lovverket. En slik løsning vil ha prinsipielle utfordringer og kreve at ett eller flere konkrete forslag til utforming sendes på høring. Videre vil det være behov for endringer i andre lover, noe som heller ikke er utredet eller vært på høring.

Departementet har derfor ikke grunnlag for å bistå med den lovteknisk bistanden som etterspørres.

Med hilsen



Guri Melby

