



KOMMENTERET OVERSIGT

over

høringssvar om forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for fratagelse af fremmedkriegers statsborgerskab)

I. Høringen

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet (Advokatsamfundet), Amnesty International, Børnerådet, Børne- og Kulturchefforeningen, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, DFUNK – Dansk Flygtningehjælp Ungdom, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Domstolsstyrelsen, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), HK/Danmark, Indvandrermedicinsk klinik, Odense Universitetshospital, Indvandrer-rådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrations-tjeneste, KL, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Mellempfolkeligt Samvirke, Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (Tidl. Fredsfonden), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samtlige byretter, SOS Racisme, Work-live-stay southern denmark, Ældresagen, Ægteskab uden grænser, Aarhus Erhverv / International Community, 3 F.

UNHCR er også efterfølgende blevet hørt.

22. oktober 2019

Indfødsret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Allan Dyrlund Parbst

Tel. 61 98 36 56
Mail adp2@uim.dk

Sags nr. 2018 - 9948
Akt-id 546245

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Advokatsamfundet, Amnesty International, Børnerådet, Danes Worldwide, Dansk Arbejdsgiverforening, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Retspolitisk Forening, Red Barnet, Refugees Welcome, Rigsadvokaten, Røde Kors og samtlige byretter.

De modtagne høringsvar vedlægges.

Følgende har afgivet høringsvar, men har ikke haft bemærkninger til lovforslaget:

Dansk Arbejdsgiverforening og Rigsadvokaten.

Præsidenten for Vestre Landsret og Præsidenten for Østre Landsret har ikke ønsket at udtale sig om lovudkastet.

Nedenfor gennemgås de indkomne høringsvar opdelt efter emner. Under hvert emneområde angives de enkelte myndigheders og organisationers hovedsynspunkter samt Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer hertil. Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten.

II. Høringsvarene

1. Generelle bemærkninger

Datatilsynet har anført, at reglerne om databeskyttelse ikke ses omtalt i udkastet til lovforslag, men at Datatilsynet forudsætter, at enhver behandling af personoplysninger, som foranlediges af lovforslaget, sker i overensstemmelse med gældende databeskyttelseslovgivning, herunder reglerne i databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven og retshåndhævelsesloven.

Den Danske Dommerforening har anført, at det fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslaget, at det alene forventes at medføre marginale merudgifter, der finansieres inden for de eksisterende rammer. Den Danske Dommerforening bemærker hertil, at der er tale om et nyt sagsområde og alene den omstændighed, at der i afgørelsen deltager 3 dommere, må alt andet lige føre til et betydeligt ressourcepres på Københavns Byret.

Samtlige byretter har henvist til høringsvaret fra Den Danske Dommerforening og har ikke i øvrigt ønsket at udtale sig.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at de foreslåede regler vil blive administreret i overensstemmelse med øvrig gældende ret, herunder reglerne i databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven og retshåndhævelsesloven.

Det er Justitsministeriets vurdering, at de foreslåede regler ikke forventes at medføre et betydeligt øget ressourcenes på domstolene.

2. Indførelse af administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab

Retspolitisk Forening har den opfattelse, at såfremt indehavere af dansk indfødsret har overtrådt dansk lovgivning, så skal retsforfølgning finde sted i Danmark med de retssikkerhedsgarantier, der er indeholdt i retsplejeloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Foreningen anbefaler, at lovforslaget trækkes tilbage. Retspolitisk Forening tvivler på, om forslaget er i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, litra b, i Europarådets Konvention om Statsborgerret.

Danes Worldwide har anført, at foreningen principielt er betænkelig ved, at man i forslaget lægger op til at tildele et ministerium domstolslignende beføjelser, og at det er yderst bekymrende, at den administrative afgørelse om fratagelse af statsborgerskabet ifølge forslaget kan blive offentliggjort i Statstidende, således at enhver borger kan se afgørelsen.

Advokatrådet finder det yderst retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at det afhænger af myndighedens skøn, hvad der skal til, for at borgeren anses for at have foretaget en eller flere handlinger, der falder ind under gerningsbeskrivelsen i straffelovens kapitel 12 og 13, eller udvist en handlemåde, der på anden vis vil være til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser. Ligeledes er det betænkeligt, at det afhænger af myndighedens skøn, hvordan begrebet vitale interesser skal forstås, når personen har opholdt eller opholder sig i udlandet, ligesom det er uklart, hvad der skal forstås ved de forhold, som ligger uden for kapitel 12- eller 13-situationen. Desuden må en sag omfattet af lovforslaget efter Advokatrådets opfattelse antages reelt at indeholde en stillingtagen til en anklage om et strafbart forhold, hvorfor sagen må antages at være omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 6 og de retsgarantier, der følger heraf. I sager omfattet af forslaget må det være relevant, at borgeren automatisk får en partrepræsentant beskikket til at varetage dennes interesser i forbindelse med myndighedernes behandling af sagen. Advokatrådet anfører videre, at lovforslaget angiver, at afgørelsen om administrativ frakendelse vil være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dette må som udgangspunkt betyde, at den er omfattet af Folketingets Ombudsmands kompetencer. Dette er dog reelt illusorisk, idet afgørelsen om frakendelse får øjeblikkelig virkning og skal indbringes for domstolene indenfor en frist på 4 uger. Endelig anses det for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at borgerens e-boks anvendes til partshøring mv., idet borgeren kan være i områder uden internet, sidde i flygtningelejr eller være tilbageholdt i en anden stat og være uvidende om sagen.

Justitia har anført, at uanset om lovforslaget er foreneligt med EMRK eller ej, må det konkluderes, at lovforslaget på væsentlige punkter er i strid med grundlæggende retssikkerhedsmæssige og magtfordelingsmæssige principper, som normalt karakteriserer en demokratisk retsstat. Justitia henviser til, at det ud fra en nødretsbehandling kan være nødvendigt at indskrænke frihedsrettigheder og fravige

normale retssikkerhedsgarantier. Sådanne tiltag bør dog defineres så snævert og afgrænset som muligt, ligesom de bør være tidsbegrænsede og dermed afspejle den ekstraordinære situation, som truslen fra ISIL og den ustabile situation i Syrien udgør, hvilket udkastet til lovforslag efter Justitias opfattelse ikke gør. Det anbefales, at der indføres en solnedgangsklausul.

Refugees Welcome har anført, at hvis en person med dansk statsborgerskab begår noget kriminelt, bør vedkommende dømmes og straffes for det – på lige vilkår, uanset om man er 25. generationsdansker eller 1. generations. Man bør ikke kunne udvises for kriminalitet, og man bør ikke kunne miste sit danske pas (undtagen hvis det viser sig at være opnået under falske præmisser).

Amnesty International har anført, at det vil være i strid med EMRK artikel 7, hvis en person kendes skyldig i en strafbar lovovertrædelse på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en strafbar overtrædelse af national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Amnesty International henviser til lovforslagets formulering "handlemåde, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser" og anfører, at Amnesty International er af den opfattelse, at det er stærkt problematisk at indføre en ordning, hvor man har vanskeligt ved at sige noget om den fremtidige retspraksis. Amnesty International er endvidere ikke enig i, at sager om fratagelse af statsborgerskab ikke er straffesager i EMRK's forstand.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at det fremgår af lovudkastet, at også handlinger, som ikke er omfattet af nogen gerningsbeskrivelse i straffeloven, kan føre til administrativ frakendelse, hvis den udviste handlemåde er til alvorlig skade for landets vitale interesser. Det er efter instituttets opfattelse svært at forestille sig, hvad der på den ene side ikke er omfattet af nogen gerningsbeskrivelse i straffeloven, men som på den anden side er så alvorligt, at det kan føre til frakendelse af statsborgerskab. Instituttet finder, at der er risiko for vilkårlig retsanvendelse, såfremt frakendelse finder sted i situationer, der falder uden for en gerningsbeskrivelse i straffeloven. Instituttet har videre anført, at det forudsættes i lovudkastet, at bevisstandarden "rimelig sandsynliggørelse" skal gælde ved frakendelse af statsborgerskab, og anbefaler, at det præciseres, at bevisstandarden bør være mindst almindeligt sandsynlighedsbevis. Instituttet anfører endvidere under henvisning til lovforslagets beskrivelse af EU-Domstolens dom i sagen C-221/17, Tjebbes, at ministeriet bør forholde sig nærmere til den EU-retlige problemstilling af betydning for proportionalitetsvurderinger.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker for så vidt angår retssikkerhedsgarantier, at som det fremgår af pkt. 2.2.3 i bemærkningerne til udkastet til lovforslaget, vil afgørelser om administrativ fratagelse være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Der er således ikke tale om, at ministeriet tillægges domstolslignende beføjelser. Pågældende vil som udgangspunkt være omfattet af de retssikkerhedsgarantier, som følger af forvaltningsloven og forvaltningsretten. Hertil kommer, at de almindelige principper for forvaltningens vurdering af oplysningernes rigtighed og troværdighed (bevisvurderinger) tillige finder anvendelse.

Som al anden forvaltningsvirksomhed skal også bevisbedømmelser være saglige og konkrete. Da fratagelse af statsborgerskab udgør en indgribende foranstaltning, vil kravene til bevissikkerhed alt andet lige være højere, end når forvaltningen træffer begunstigende afgørelser. Det kan eksempelvis betyde, at myndighederne efter omstændighederne bør foretage mere omfattende undersøgelser, inden der træffes afgørelse. Endelig bemærkes det, at administrative afgørelser om fratagelse af statsborgerskab vil kunne indbringes for domstolene i medfør af grundlovens § 63.

Om spørgsmålet om, hvorvidt administrativ fratagelse af statsborgerskab er en straf, kan der henvises til udkastet til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.1.3.1 om lovforslagets overensstemmelse med EMRK's artikel 6 og 7, hvoraf det fremgår, at der ikke vurderes at være tale om en straf.

Vedrørende lovforslagets overensstemmelse med Europarådets Konvention om Statsborgerret kan Udlændinge- og Integrationsministeriet henvise til udkastet til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.1.1.

For så vidt angår handlinger, som ikke er omfattet af nogen gerningsbeskrivelse i straffeloven, bemærkes, at det fremgår af de specielle bemærkninger til § 1, nr. 1, i udkastet til lovforslag, at det ikke vil være udelukket, at handlinger, som ikke er omfattet af nogen gerningsbeskrivelse i straffeloven, kan føre til administrativ fratagelse, hvis den udviste handlemåde er til alvorlig skade for landets vitale interesser. Formuleringen skyldes, at det ikke kan udelukkes, at en person udviser en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser uden at være omfattet af nogen gerningsbeskrivelse i kapitel 12 og 13 i straffeloven.

I det lovforslag, som fremsættes, er det blevet præciseret, at der skal være tale om handlinger, som er af "lignende karakter", og at det forudsættes, at fratagelsen sker inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra d, hvilket bl.a. indebærer, at almindelig kriminalitet ikke kan føre til administrativ fratagelse, hvor alvorlig denne kriminalitet end måtte være.

For så vidt angår spørgsmålet om, at den administrative afgørelse om fratagelse af statsborgerskabet ifølge forslaget kan blive offentliggjort i Statstidende, således at enhver borger kan se afgørelsen, kan der henvises til pkt. 2.2.3 i bemærkninger til udkastet til lovforslaget, hvoraf det bl.a. fremgår, at det af den optagne meddelelse i Statstidende ikke vil fremgå, hvad baggrunden for fratagelsen er. I Statstidende optages officielle informationer, som er relevante for borgerne. Det bemærkes i øvrigt, at Statstidende er elektronisk og tilgængelig via internettet.

Vedrørende EU-Domstolens dom i sagen C-221/17, Tjebbes, bemærkes, at denne dom er nærmere beskrevet i det lovudkast om ændring af indfødsretsloven, som ministeriet sendte i høring den 15. oktober 2019. Endvidere er Folketinget blevet orienteret om dommen og dens konsekvenser ved brev af 11. oktober 2019.

For så vidt angår betænkelighederne ved, at borgerens e-boks anvendes til parts-høring mv., henvises der til Udlændinge- og Integrationsministeriets bemærkninger nedenfor under afsnit 3.

For så vidt angår spørgsmålet om en solnedgangsklausul, bemærkes det, at lovforslaget på nuværende tidspunkt navnlig er relevant i forhold til den aktuelle situation i Syrien, der løbende udvikler sig. Men efter regeringens opfattelse er det også godt at have muligheden for administrativ fratagelse liggende som et redskab i værktøjskassen, hvis nu en tilsvarende situation måtte opstå et andet sted. Som følge heraf er der ikke indsat en solnedgangsklausul i udkastet til lovforslaget. På baggrund af høringssvarene, og idet der i Folketinget synes at være bred opbakning til indførelse af en solnedgangsklausul – bl.a. henset til at det har været nødvendigt at hastebehandle lovforslaget – vil der blive fremsat et ændringsforslag til lovforslaget, hvormed der foreslås indført en solnedgangsklausul i lovforslaget. Den foreslåede solnedgangsklausul vil medføre, at de foreslåede §§ 1 og 2 automatisk vil blive ophævet ved udgangen af folketingsåret 2020/2021, medmindre Folketinget forinden beslutter at forlænge reglernes gyldighedsperiode.

3. Bemærkninger vedrørende indbringelse af afgørelser om fratagelse for domstolene

Foreningen af Udlændingeretsadvokater bemærker, at det er en særdeles begrænset mulighed for domstolsprøvelse, som under alle omstændigheder først kan foregå efter, at de pågældende allerede har fortabt deres danske statsborgerskab administrativt. Den administrative fratagelse af de pågældendes danske statsborgerskaber er efter foreningens opfattelse ikke forenelig med Grundloven, som hjemler domstolsprøvelse. Lovforslaget bør efter foreningens opfattelse ikke fremmes.

Røde Kors forholder sig kritisk til risikoen for de facto manglende domstolsprøvelse ved den administrative fratagelse af statsborgerskab. Det er et brud med retssikkerheden, at en så fundamental rettighed som statsborgerskab kan fratages administrativt. Røde Kors er videre bekymret for, at den foreslåede praksis kan medføre, at borgere kan fratages statsborgerskab uden at være bekendt med afgørelsen. Denne praksis kan i værste tilfælde medføre, at det kan blive yderst vanskeligt at udøve retten til efterfølgende domstolsprøvelse og dermed muligheden for at få omstødt afgørelsen, såfremt pågældende ikke er bekendt med afgørelsen inden for den foreslåede korte tidsfrist på fire uger. Det er væsentligt, at der sikres en individuel prøvelse ved domstolene (access to court) med respekt for proportionalitetsprincippet, samt at vilkårlighed undgås.

Danes Worldwide har anført, at borgeren ikke har adgang til bevismaterialet mod sig, da ministeriet kan nægte udlevering af relevant materiale med henvisning til en evt. sikkerhedsvurdering. Endvidere indskrænkes domstolens adgang til relevante fakta i sagen bl.a. med mulighed for henvisning til statens sikkerhedsmæssige interesser. Desuden har borgeren reelt set kun mulighed for repræsentation gennem en særlig sagfører, som bliver udpeget af staten, formodentligt med udgangspunkt i en særlig sikkerhedsgodkendelsesprocedure. Endelig har borgeren kun 4 uger til at kræve en domstolsbehandling af sin sag. Fristen skal ses i lyset af

evt. kommunikationsmæssige vanskeligheder i forbindelse med ophold i udsatte områder.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater har anført, at foreningen finder det meget betænkeligt, at der lægges op til administrativ frakendelse af statsborgerskab og endda samtidigt med, at en klage inden for en kort 4 ugers frist ikke tillægges opsættende virkning. Foreningen mener, at frakendelse af statsborgerskab ikke bør kunne ske administrativt, men udelukkende ved dom, idet frakendelse af statsborgerskab alene må henhøre under domstolenes kompetence. Ved hovedforhandlingen skal den pågældende efter foreningens opfattelse være til stede og sammen med sin advokat gives adgang til fuld aktindsigt og kontradiktion i forhold til det materiale, som påstanden om frakendelse baseres på jf. EMRK art. 6.

Advokatrådet har anført, at det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at en eventuel prøvelse af myndighedens afgørelse afhænger af, om den pågældende person får indbragt spørgsmålet for retten inden 4-ugers-fristens udløb. Der bør være en reel ret til individuel prøvelse ved domstolene. Advokatrådet har videre anført, at en øjeblikkelig frakendelse af statsborgerskabet betyder, at borgeren heller ikke har ret til at komme til Danmark, hvorfor det praktisk kan være vanskeligt at gennemføre hovedforhandlingen med deltagelse af borgeren.

Retspolitisk Forening har anført, at indbringes sagen for retten, gælder reglerne i udlændingelovens kapitel 7b. Foreningen har den 30. marts 2009 afgivet hørings svar i forbindelse med den betænkning, der ligger til grund for dette kapitel i udlændingeloven, og foreningen henviser til dette hørings svar, herunder navnlig kritikken af sagernes opdeling i lukkede og åbne. Foreningen henviser til dommen U.2011.269 H og anfører, at denne afgørelse indebærer, at der ikke under den "hemmelige" del af en sag om administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab kan fremføres afgørende argumenter for fratagelse, såfremt disse ikke er fremført under sagens åbne del.

Amnesty International har anført, at det kan frygtes, at en person, der fratages sit statsborgerskab efter de foreslåede bestemmelser, ikke bliver sikret et reelt billede af sin sag, hvis der bliver tilbageholdt oplysninger fra den pågældende. Amnesty International anfører endvidere, at det med den foreslåede ordning formentlig vil betyde, at den 4 ugers klagefrist ikke eller kun vanskeligt vil kunne overholdes. Endelig har Amnesty International anført, at den foreslåede procedure ved domstolene, hvor den pågældende ikke nødvendigvis har adgang til alle oplysninger, er en markant svækkelse af den pågældendes retssikkerhed.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at der lægges op til en ordning, hvor der gælder en frist på fire uger for indbringelse af en administrativ afgørelse om frakendelse af statsborgerskab for domstolene. Det gælder også i sager, hvor afgørelsen er truffet uden partshøring og med efterfølgende meddelelse i Statstidende. Instituttet finder, at der er betydelig risiko for, at berørte statsborgere kan stå uden nogen reel mulighed for at anfægte frakendelsen af deres statsborgerskab, når de får kendskab til frakendelsen. Instituttet anbefaler, at lovudkastet revideres, således at enhver administrativ beslutning om frakendelse af dansk statsborgerskab automatisk indbringes for domstolene.

Røde Kors har anført, at det er et afgørende princip i den humanitære folkeret, at brud på krigens regler retsforfølges. I tilfælde af at en dansk statsborger har krænket krigens regler, er Danmark forpligtet til at retsforfølge pågældende. Myndighederne bør derfor være opmærksomme på ikke at handle i strid med dette princip i tilfælde af fratagelse af statsborgerskab for borgere, der bør retsforfølges i henhold til folkeretten for krigsforbrydelser, folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krænkelser af grundlæggende menneskerettigheder som fx tortur og umenneskelig behandling.

Den Danske Dommerforening har anført, at henset til at de personer, der får frataget deres statsborgerskab efter den foreslåede bestemmelse, formentlig befinder sig i udlandet under meget primitive vilkår, synes en frist og en forkyn-
delsesmåde som den foreslåede retssikkerhedsmæssig betænkelig. Dommerfor-
eningen foreslår derfor, at der i det mindste fastsættes regler svarende til retsple-
jelovens regler om admittering af anker.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har på baggrund af høringsvarene ændret den foreslåede § 8 F i udkastet til lovforslag, således at Københavns Byret undtagelsesvis kan tillade en indbringelse efter 4 uger. Det er endvidere præciseret i bestemmelsen, at sagen skal være indbragt inden 4 uger "efter afgørelsens meddelelse".

Om muligheden for at retsforfølge personer for brud på krigens regler bemærkes, at fratagelse af den pågældendes danske statsborgerskab ikke udelukker, at den pågældende vil kunne blive retsforfulgt i Danmark, hvis den pågældende kommer til landet, ligesom den pågældende evt. vil kunne blive retsforfulgt i det land, hvor den pågældende har begået handlingerne.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder ikke anledning til at ændre lovforslaget, således at der sker automatisk indbringelse af afgørelsen for domstolene. Der kan i den forbindelse henvises til de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 2, hvor det anføres, at baggrunden for den valgte ordning er, at det er ministeriets vurdering, at den pågældende vil have mulighed for at varetage sine interesser under behandlingen af den administrative sag, herunder i forbindelse med partshøring, hvorfor afgørelsen ikke vil have en sådan karakter, at der er behov for en automatisk efterprøvelse af afgørelsen.

Det kan endvidere bemærkes, at det forhold, at man har bragt sig selv i en situation, hvor man ikke kan tilgå partshøring eller lignende, ikke kan medføre, at staten bør sørge for, at afgørelser automatisk indbringes for domstolene. Hertil kommer, at det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at en forvaltningsmyndighed bl.a. har pligt til at genoptage en afgørelse, hvis nye væsentlige faktiske omstændigheder kommer for dagen, efter at afgørelsen blev truffet, og det ikke kan udelukkes, at myndigheden på baggrund af disse nye forhold ville have truffet en anden afgørelse.

For så vidt angår henvisningen til U.2011.269 H og bemærkningen om, at borgeren ikke har adgang til bevismaterialet mod sig, kan ministeriet henvise til pkt. 2.2.5 i bemærkninger til udkastet til lovforslag. Det fremgår heraf, at det i de undtagelsesvisse tilfælde, hvor der sker fremlæggelse af dele af sagens materiale i lukkede retsmøder, er forudsat, at der i den åbne del af domstolsbehandlingen vil blive fremlagt tilstrækkeligt materiale til, at pågældende og dennes advokat har mulighed for kontradiktion, jf. også Højesterets kendelser af 2. juli 2008, hvoraf den ene er trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2008.2394 H. Det fremgår således af lovforslagets pkt. 2.2.5, at i sager, hvor det er vurderet, at pågældende har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, forudsættes det, at der er en rimelig sandsynliggørelse af, at der har været et sådant faktisk grundlag for vurderingen af den udviste handlemåde, og at denne sandsynliggørelse sker ved, at myndighederne for retten fremlægger de i så henseende fornødne oplysninger med passende adgang til kontradiktion.

4. Tilbagevirkende kraft

Landsforeningen af Forsvarsadvokater har anført, at lovforslaget er problematisk, idet der er spørgsmål om tilbagevirkende kraft og foreningen har her noteret sig følgende formulering under punktet "3.1.3.2 EMRK artikel 8":

"Der vurderes på den baggrund at være en vis mindre procesrisiko forbundet med ordningen, navnlig idet der ikke ses at foreligge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt et statsborgerskab inden for rammerne af artikel 8 kan fratages administrativt, selvom dette ikke var muligt på det tidspunkt, hvor handlingen blev foretaget."

Foreningen foreslår derfor, at lovforslaget udsættes, og at der nedsættes en arbejdsgruppe, hvor bl.a. eksperter med indsigt i menneskeretlige og straffeprocessuelle forhold deltager.

Advokatrådet har anført, at lovforslaget lægger op til, at en borger kan miste sit statsborgerskab på grundlag af handlinger udøvet før lovens ikrafttræden. Det kan være på kant med Danmarks internationale forpligtelser om forbud mod tilbagevirkende kraft, såfremt en borger fratages sit statsborgerskab baseret på handlinger begået forud for lovens vedtagelse (jf. EMRK artikel 7 og FN's konvention om civile og politiske rettigheder artikel 15, der vedrører straf for forhold, der ikke var strafbare på gerningstidspunktet, og der må ikke idømmes hårdere straf, end den der var hjemlet på gerningstidspunktet). Det må også antages at være et almindeligt anerkendt princip i Danmark, at bebyrdende love ikke bør have tilbagevirkende kraft.

Danes Worldwide mener, at det er bekymrende, at forslaget åbner op for fratagelse af det danske statsborgerskab med tilbagevirkende kraft.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at lovudkastet forudsætter, at administrativ frakendelse af statsborgerskab bl.a. skal kunne finde sted på grundlag

af adfærd i tiden før reglernes ikrafttræden. Der er efter instituttets opfattelse en vis risiko for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil nå frem til, at en frakendelse af statsborgerskab som foreslået skal sidestilles med en straf. I så fald vil tilbagevirkende kraft udgøre en krænkelse af EMRK artikel 7. Instituttet anbefaler, at en ordning med tilbagevirkende gyldighed modsvares af stærke retssikkerhedsgarantier ikke mindst i form af automatisk domstolsprøvelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt administrativ fratagelse af statsborgerskab er en straf, henvise til udkastet til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.1.3.1 om lovforslagets overensstemmelse med EMRK artikel 6 og 7, hvoraf det fremgår, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at administrativ fratagelse af statsborgerskab er en administrativ afgørelse i forvaltningslovens forstand og ikke udgør en straf i konventionens forstand.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan vedrørende spørgsmålet om handlinger foretaget forud for lovens ikrafttræden henvise til udkastet til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.1.3.2 om lovforslagets overensstemmelse med EMRK artikel 8, hvoraf det fremgår, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at forslaget kan gennemføres inden for rammerne af konventionens artikel 8. I forbindelse med denne vurdering har ministeriet bl.a. lagt vægt på, at der for så vidt angår handlinger foretaget forud for lovens ikrafttræden alene kan lægges vægt på forhold, som allerede på tidspunktet for handlingernes foretagelse kunne føre til frakendelse af statsborgerskab.

5. Statsløshed

Foreningen af Udlændingeretsadvokater har anført, at det efter foreningens opfattelse ikke er tilstrækkeligt, at en person, der frakendes statsborgerskabet, ikke bliver statsløs, blot personen kan erhverve statsborgerskab ved at lade sig registrere, da der ikke er sikkerhed for, at personen virkelig opnår statsborgerskabet.

Danes Worldwide har anført, at værnet mod statsløshed virker illusorisk, da ministeriet kan bygge en evt. afgørelse på en formodning om, at et andet statsborgerskab kan erhverves ved "blot en registrering".

Institut for Menneskerettigheder har anført, at Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer, at hvis en person har ret til et andet statsborgerskab ved den blotte registrering hos et andet lands myndigheder, vil personen ikke kunne påberåbe sig beskyttelse efter international ret mod at blive frakendt statsborgerskab med statsløshed til følge. Instituttet finder, at frakendelse i disse situationer ikke vil være i overensstemmelse med den internationale beskyttelse mod statsløshed. Instituttet henviser i den forbindelse til den forklarende rapport til statsborgerskabskonventionen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan i den forbindelse henvise til udkastet til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3 om lovforslagets overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig pkt. 3.1.2 og

3.1.3.2. *Det afsnit i den forklarende rapport til statsborgerretskonventionen, der henvises til, omhandler i hvilke situationer personer kan fratages deres statsborgerskab til statsløshed. Hertil bemærkes, at det er ministeriets vurdering, at en person ikke bliver frataget sit statsborgerskab til statsløshed, hvis den pågældende har mulighed for at opnå et andet statsborgerskab ved den blotte registrering hos et andet lands myndigheder, uden at der er efterladt et skøn til disse myndigheder, og at personen i en sådan situation derfor ikke vil kunne påberåbe sig konventionernes beskyttelse mod at blive frataget sit statsborgerskab.*

6. Børn

Røde Kors bemærker, at myndige borgere, som lovforslaget er rettet mod, kan have børn med dansk statsborgerskab, der befinder sig med dem i en krigszone. Børnene udgør en særlig sårbar gruppe, og de danske myndigheder bør over for denne gruppe tage de fornødne initiativer for at bringe dem i sikkerhed uanset eventuelle tiltag i forhold til deres forældre.

Børnerådet har anført, at udkastet til lovforslaget vil medføre, at børn med dansk statsborgerskab bliver efterladt i voldsomme, potentielt livstruende og skadende situationer. Børn, som impliceres af lovforslaget, lever under forhold, der skader deres udvikling og trivsel. Selvom børnene opholder sig i udlandet på nuværende tidspunkt, bør de som danske statsborgere være omfattet af den beskyttelse, som også gives herboende børn. Når forældrene fratages deres danske statsborgerskab og afholdes fra at komme tilbage til Danmark, betyder det i praksis, at børnene heller ikke kan komme tilbage til Danmark. Dermed fastholder man børnene i en skadelig og udsat livssituation. Derfor mener Børnerådet, at forældrene skal beholde deres danske statsborgerskab, så børnene har mulighed for at komme til Danmark sammen med den ene eller begge forældre. Det vil øge muligheden for at bryde den negative sociale arv og sikre børnenes udvikling og trivsel. Hvis børnene skulle begive sig ud på rejsen til Danmark alene eller sammen med forælder/forældre uden dansk statsborgerskab, er der stor risiko for, at børnene vil blive udnyttet og udsat for menneskehandel. Børn er i særlig risiko herfor. De danske myndigheder har et ansvar for at få børn ud af krigszoner. Med dette lovforslag fastholder myndighederne børn i krigszoner og afskærer børnene fra at få hjælp og støtte i Danmark. Børnerådet har endvidere henvist til Børnekonventionen. Børnerådet mener, det er helt afgørende, at de børn, der bliver påvirket af dette lovforslag, betragtes som ofre, ikke som gerningsmænd.

Det er Børnerådets opfattelse, at omstændighederne og betingelserne for forslaget ikke er tilstrækkeligt oplyst. Børnerådet så gerne, at følgende tydeligt var oplyst:

- De implicerede børn er danske statsborgere, og derfor bør ministeriet som en del af lovforslaget foretage en grundig vurdering af, hvordan de implicerede børns rettigheder påvirkes.
- Hvor mange personer og børn (direkte eller indirekte) forventes at blive påvirket af forslaget?
- Hvilken personkreds er omfattet af forslaget? Gælder det for eksempel også mødre, som ikke har udført krigshandlinger selv, men har sympatiseret med personer, der har?

- Kan 15-17-årige med dobbelt statsborgerskab frakendes deres danske statsborgerskab, såfremt deres handlinger er omfattet af § 8 B, stk. 3?
- Hvordan vil ministeriet forholde sig til børn med dansk statsborgerskab, der ankommer til landet med en forælder/forældre, der er blevet frataget statsborgerskab?

Red Barnet har anført, at bemærkningerne til lovforslaget ikke i tilstrækkelig grad belyser lovforslagets konsekvenser for børn af fremmedkrigere. Red Barnet opfordrer til, at det blandt andet belyses:

- Hvor mange personer der forventes at være omfattet af lovforslaget, og hvor mange af dem, der har børn, der vil blive påvirket af forslaget?
- Hvilke konsekvenser det kan have for børnenes rettigheder – også i praksis – hvis deres forældre får frataget dansk statsborgerskab?
- Vil børnene risikere, at deres forældre nægtes adgang, hvis de ankommer til landet med en forælder, der har fået frataget statsborgerskab? Det bør belyses, hvorvidt forældre, der er børnenes primære omsorgsgivere, har en afledt ret til ophold med deres børn her i landet grundet børnenes danske statsborgerskab.
- Hvordan vil forældre, der har fået frakendt dansk statsborgerskab kunne ledsage deres børn til Danmark? Vil børnene kunne blive fanget i en situation, hvor de i praksis ikke kan komme til Danmark, medmindre de rejser illegalt - alene eller sammen med deres forælder? I så fald ved vi, hvilke risici det medfører for udnyttelse og overgreb.
- Som nævnt fremgår det, at børn under 18 år ikke er omfattet af forslaget. Red Barnet forudsætter, at 15-17-årige, som er over den kriminelle lavalder, dermed ikke kan blive omfattet af forslaget, selv hvis de har udvist en handlemåde, der er til alvorlig skade for landets vitale interesser (jf. § 8b, stk. 3)?
- Endelig mener Red Barnet, at det bør belyses grundigere, hvilken personkreds der vil være omfattet af § 8b, stk. 3.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at det er instituttets opfattelse, at børn – navnlig større børn – efter omstændighederne vil kunne udgøre en reel sikkerhedsrisiko, men at lovudkastets beskrivelse ikke er tilstrækkelig nuanceret til at beskytte børn, der kan anses som ofre for voksnes adfærd, herunder ved at være presset ud i de pågældende handlinger. Instituttet anbefaler, ministeriet i lovforslaget nuancerer bemærkningerne om administrativ frakendelse af børns statsborgerskab og sikrer børns automatiske adgang til domstolsprøvelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan oplyse, at udkastet til lovforslaget ikke udelukker, at en mindreårig kan få frataget sit statsborgerskab efter de foreslåede bestemmelser. Den foreslåede ordning omfatter som udgangspunkt alle danske statsborgere, uanset hvordan de har erhvervet dansk indfødsret. Den omfatter således f.eks. både personer, som har erhvervet dansk indfødsret ved fødslen, ved adoption, ved erklæring og ved naturalisation. Det er dog en betingelse for fratagelse af dansk indfødsret, at den pågældende ikke derved bliver statsløs.

Som det fremgår af bemærkningerne til § 1, nr. 1, i udkastet til lovforslaget, vil fratagelsen af en forælders statsborgerskab ikke medføre, at den pågældendes børn under 18 år fratages deres statsborgerskab.

Som det videre fremgår af bemærkningerne til § 1, nr. 1, i udkastet til lovforslaget, skal der i forbindelse med udlændinge- og integrationsministerens afgørelse om fratagelse af dansk indfødsret foretages en konkret proportionalitetsafvejning af fratagelsens betydning for den pågældende sammenholdt med handlemådens grovhed. Proportionalitetsvurderingen vil være på linje med den proportionalitetsafvejning, der skal foretages ved domstolene i forbindelse med frakendelse efter den nuværende § 8 B, stk. 1, i indfødsretsloven, som omhandler frakendelse af dansk indfødsret for personer, der er dømt for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13. Den betydning, som fratagelse af dansk indfødsret har for en person, må bero på en konkret vurdering af den pågældendes forhold. Ved denne vurdering bør der navnlig lægges vægt på personens tilknytning her til landet og til udlandet, herunder det eller de lande, den pågældende tillige er statsborger i. Der kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på varigheden og karakteren af en persons ophold i Danmark og i udlandet samt en persons aktuelle familiemæssige forhold her i landet og i udlandet samt den pågældendes rødder, herunder om familien har en langvarig tilknytning til Danmark. Den pågældendes alder og omstændighederne omkring den pågældendes handlemåde vil indgå i proportionalitetsvurderingen.

Såfremt et barn med dansk statsborgerskab ankommer til Danmark med en forælder, der er frataget sit statsborgerskab, har barnet ret til at opholde sig i Danmark. Såfremt forælderen, der er blevet frataget sit statsborgerskab, indgiver en ansøgning om opholdstilladelse vil udlændingemyndighederne vurdere, om der foreligger sådanne helt ekstraordinære omstændigheder, der gør, at der skal meddeles opholdstilladelse i Danmark under henvisning til Danmarks internationale forpligtelser, f.eks. EMRK artikel 8. Sådanne omstændigheder kunne muligvis tænkes at forekomme i en sag hvor den, der får frataget sit danske statsborgerskab, har et barn i Danmark, der er dansk statsborger, og som ellers ikke vil have nogen fast omsorgsperson hos sig her i landet.

III. Lovforslaget

Der er foretaget en række lovtekniske ændringer og mindre redaktionelle justeringer og præciseringer af lovudkastet.

Lovudkastet adskiller sig herudover fra det lovforslag, der har været sendt i høring, på følgende punkter:

- Der er ændret i den foreslåede § 8 F i udkastet til lovforslaget, således at Københavns Byret undtagelsesvis kan tillade en indbringelse efter 4 uger.
- Det er fastsat, at loven træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende, og at lovforslaget kan stadfæstes straks efter dets vedtagelse.
- Det er blevet præciseret i lovforslagets bemærkninger, at den pågældende i forbindelse med en eventuel fratagelse af statsborgerskabet *i helt ekstraordinære*

tilfælde vil kunne have ret til en opholdstilladelse i Danmark under henvisning til EMRK artikel 8.

- Der er sket en præcisering af, hvilke handlemåder der ikke falder inden for gerningsbeskrivelserne i straffelovens kapitel 12 og 13, som kan føre til administrativ fratagelse af statsborgerskabet.