

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Sendt pr. mail til:

adp2@uim.dk

nhl@uim.dk

Formand: Kristian Mølgaard

Solbjergvej 3, 2.

2000 Frederiksberg

20 64 44 23

krm@boelskifteadvokater.dk

Sekretariat: Peter Trudsø

Farvergade 27 D, 1. sal

1463 København K

28 13 64 95

pt@strafferetsadvokaten.dk

www.lffa.dk

21. oktober 2019

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkriegeres statsborgerskab), Ministeriets j.nr.: 2019-5245

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved mail sendt 14. oktober 2019 kl. 12.37 fremsendt udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkriegeres statsborgerskab) med høringsfrist mandag den 21. oktober 2019, kl. 12. Lovforslaget forventes fremsat allerede den 22. oktober 2019.

Med lovforslaget foreslår regeringen at indføre muligheden for administrativt at kunne frakende en person sit danske statsborgerskab, uden at der stilles krav om, at pågældende skal være dømt ved en domstol i Danmark. Lovforslaget indebærer endvidere, at det vil være muligt at frakende statsborgerskabet, mens den pågældende person stadig befinder sig i udlandet.

Bestyrelsen i Landsforeningen af Forsvarsadvokater (LFFA) har drøftet høringen og har følgende bemærkninger:

LFFA finder, at den meget korte høringsfrist på en uge - og tilmed henover efterårsferien (uge 42) – hvor der ønskes bidrag fra mere end 50 høringsparter, er kritisabel og øger risikoen for lovsjusk.

Frakendelse af en persons danske statsborgerskab er i sagens natur meget indgribende. LFFA 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.

Det foreslåede "gerningsindhold" for frakendelse af statsborgerskab forekommer meget "løst" og upræcist. Frakendelse af statsborgerskab bør ikke kunne ske administrativt, men udelukkende ved dom, idet frakendelse af statsborgerskab alene må henhøre under domstolenes kompetence. Ved hovedforhandlingen skal den pågældende efter LFFA's 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. Ved reel og fuld kontradiktionsadgang sikres, at alle forhold bliver undersøgt til bunds herunder også om den

pågældende risikerer at blive statsløs, fx hvis et andet land, hvor pågældende ellers er statsborger – samtidigt/parallelt som Danmark - fratager pågældende statsborgerskabet.

Lovforslaget er også problematisk, idet der er spørgsmål om tilbagevirkende kraft og LFFA 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."

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

LFFA stiller gerne et medlem til rådighed for en sådan arbejdsgruppe.

Med venlig hilsen

Kristian Mølgaard

Foreningen af Udlændingeretsadvokater - FAU

Niels Hemmingsens Gade 10, 5.
Postboks 15
DK-1112 København K
Tlf.: 33 93 03 30
www.fauadvokater.com

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

21. oktober 2019

Sagsnr.: 12536 JL/ML
jl@nhglaw.dk

Vedr.: Udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab)

Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU) har med tak modtaget høringsskrivelse vedrørende ovennævnte udkast til lovforslag.

FAU skal indledningsvist bemærke, at det ikke er rimeligt og forsvarligt at give en uges høringsfrist, som endda falder sammen med den officielle efterårsferie. FAU har tidligere bemærket de korte høringsfrister og finder det fortsat bekymrende.

FAU's høringssvar tager udgangspunkt i følgende:

Begrundelsen for lovforslaget er regeringens konstatering af, at de såkaldte fremmedkrigere "har vendt Danmark ryggen" og har kæmpet imod de danske værdier om demokrati og frihed, hvorfor de anses for uønskede i Danmark. Regeringens reaktion herpå er øjensynlig, at dette bedst kan imødegås ved administrativt at fratage fremmedkrigerne deres danske statsborgerskab, uden at der forud herfor stilles krav om, at de pågældende er dømt for nogen kriminalitet ved en domstol i Danmark.

FAU konstaterer i forbindelse hermed, som nævnt i udkastet (i overensstemmelse med statsborgerretskonventionen artikel 7, stk. 3), at

dette dog ikke kan ske, hvis de pågældende dermed bliver statsløse, ligesom de pågældendes børn (jfr. statsborgerretskonventionen artikel 7, stk. 2) ikke fortaber deres statsborgerskab i tilfælde, hvor forældrene fortaber deres.

FAU deler ikke synspunktet, at det er tilstrækkeligt, at en person, der frakendes statsborgerskabet, ikke bliver statsløs, blot personen kan erhverve statsborgerskab ved at lade sig registrere. Der er ingen sikkerhed for, at personen virkelig opnår statsborgerskabet.

Regeringens harme mod de såkaldte fremmedkrigere er forståelig.

Men det bør efter FAU's opfattelse fastslås som undtagelsesfrit, at Danmark er en retsstat, der hviler på demokrati, frihed og ikke mindst retsgarantier.

Denne konstatering fremgår allerede af Grundlovens § 63, i henhold til hvilken "Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser". Øvrighedsmyndigheden betyder den udøvende magt og dermed også de ministerielle myndigheders afgørelser, herunder eventuel administrativ frakendelse af statsborgerskab.

Denne respekt for Grundloven og retsstaten gælder også vedrørende forhold, der kan paralleliseres til fremmedkrigernes ugerninger og/eller sympatier for sådanne.

Selv kriminalitet, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 om landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed, er underlagt en domstolsprøvelse, hvilket tillige gælder forbrydelser mod statsforvaltningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v., som er omtalt i straffelovens kapitel 13.

For så vidt angår lovforslaget, er det ikke et krav for administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab, at der er sket domstolsprøvelse efter fastslået forudgående kriminalitet.

Lovforslaget indeholder ganske vist en efterfølgende ret til prøvelse af fortabelsen af statsborgerskabet ved de danske domstole, men den er meget begrænset.

Lovforslaget omfatter således primært fremmedkrigere, som stadig befinder sig i udlandet, hvorved de er afskåret fra at gøre deres eventuelle indsigelser gældende.

Herudover skal indbringelse for de danske domstole ske af de pågældende selv og i så fald indenfor en nærmere angivet 4 ugers frist.

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.

Forslaget om administrativ fratagelse af det danske statsborgerskab er udtryk for en "kortslutning" af de retsgarantier, vi hylder i Danmark, og som vi ikke bør "give køb på", alene på baggrund af en frygt for eller harme over, hvad de pågældende fremmedkrigere kan finde på ved en eventuel tilbagekomst til Danmark.

Lovforslaget er nærmere udtryk for et følelsesmæssigt behov for at forhindre danske statsborgere, der har meldt sig som fremmedkrigere, i at komme tilbage til Danmark.

Den administrative fratagelse af de pågældendes danske statsborgerskaber er ikke forenelig med Den Danske Grundlov, som hjemler domstolsprøvelse.

Lovforslaget bør efter FAU's opfattelse ikke fremmes.

På Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU)'s vegne



Jytte Lindgård

Formand

Anne Osbak
Næstformand



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

Vedr. forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab)

Høringsbrev af 14. oktober 2019 - med svarfrist 21. oktober 2019

Svar fremsendt til: adp2@uim.dk og nhl@uim.dk - Att: sagsnr. 2019 - 5245

Indledning

Retspolitisk Forening ser med stor bekymring på de retssikkerhedsmæssige aspekter af dette lovudkast. Udkastet er en konkretisering af den aftale, som af den daværende regering i slutningen af marts 2019 blev indgået med Dansk Folkeparti. Denne aftale refereres på Integrations og udlændingeministeriets hjemmeside bl.a. således:

”Som reglerne er i dag, kan en frakendelse af dansk statsborgerskab kun ske ved dom. Det ønsker regeringen og Dansk Folkeparti at lave om på, så danske statsborgere med dobbelt statsborgerskab, der fx rejser til Syrien eller Irak for at kæmpe for en terrororganisation, skal kunne frakendes deres danske statsborgerskab administrativt, og uden at der stilles krav om, at de skal være dømt ved en domstol i Danmark. En administrativ frakendelse vil som udgangspunkt kunne ske, mens den pågældende person stadig befinder sig i udlandet”.

Lovudkastet fastlægger de retlige rammer for mulighederne for fratagelse af dansk statsborgerskab ved en beslutning af en minister, *in casu* integrationsministeren. Tillige reguleres domstolenes behandling af sager, som af den, der er frakendt dansk statsborgerskab, indbringes for retten. Foreningen har noteret sig, at der ikke skal foreligge nogen indledt eller pådømt straffesag mod den pågældende. Det er alene integrationsministerens skøn, hvorvidt der skal ske fratagelse af statsborgerskabet som følge af, at en person har udvist en handlemåde, som vurderes at være til alvorlig skade for landets vitale interesser.

At lovforslaget ønskes hastebehandlet i Folketinget indicerer, at det er den aktuelle situation i Syrien med udstrømning af "fremmedkrigere" fra fængsler og fangelejre, der har motiveret regeringen til lovforslagets fremsættelse af frygt for, at personer med dansk statsborgerskab vil søge tilbage til Danmark. At dette er tilfældet, fremgår da også af lovudkastets bemærkninger (s. 7).

Foreningen stiller sig uforstående overfor dels ønsket om hastebehandling, der indebærer alvorlige risici for utilstrækkelig belysning af lovforslagets konsekvenser, og dels fordi de allerede gældende bestemmelser i indfødsretsloven, straffeloven og pasloven burde være fuldt tilstrækkelige til at retsforfølge personer, der har overtrådt bestemmelserne i straffelovens § 114j, herunder også hvad angår fratagelse af statsborgerskab.

Det er foreningens generelle 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.

Foreningens kommentarer til lovudkastet er opdelt således:

1. De materielle betingelser for frakendelse af statsborgerskab.
2. Processuelle regler for domstolsbehandling af sager om administrativ frakendelse.
3. Retspolitisk Forenings anbefalinger.

Ad 1. De materielle betingelser for frakendelse af statsborgerskab

Det fremgår af lovudkastets bemærkninger, at udtrykket "handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser" hidrører fra Europarådets konvention om statsborgerret. Bemærkningerne (s. 9 ff) argumenterer indgående for at bringe lovudkastet i overensstemmelse med denne konvention.

Det hedder i bemærkningerne, at "ved vurderingen af, om der er tale om handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, vil det kunne indgå, om handlemåden er kriminaliseret i straffelovens kapitlerne 12 og 13. Således vil eksempelvis tilslutning til en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat, terrorisme, herunder træning, instruering eller på anden måde oplæring af en person til at begå eller fremme terrorhandlinger og handlinger, der sigter til ved udenlandsk bistand, ved magtanvendelse eller trussel derom at forandre statsforfatningen eller sætte den ud af kraft, kunne danne grundlag for administrativ frakendelse".

Der skal således ikke foreligge noget egentligt bevis, ej heller skal almindelige strafbarhedsbetingelser være opfyldt. Ja endog "... 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”.

Alene integrationsministerens vurdering er tilstrækkelig. Da den administrative beslutning om borgerskabsfratagelse skal træffes i overensstemmelse med forvaltningslovens regler om partshøring, hvilket næppe, hvis personen opholder sig i udlandet og i øvrigt efter al sandsynlighed vil være uden juridisk eller anden relevant bistand, vil kunne bidrage nævneværdigt til sagens oplysning, bliver afgørelsesgrundlaget særdeles spinkelt. Når det samtidig forholder sig således, at resultatet af en høring af Justitsministeriet uprøvet skal lægges til grund for integrationsministerens afgørelse og formentlig ikke indgår i partshøringen, bliver afgørelsesgrundlaget yderligere udtyndet.

Foreningen tillader sig at betvivle, at den nævnte konventions bestemmelser (art. 7 stk. 1 b) om fratagelse af statsborgerskab kan forstås således, at fratagelse kan ske på et så ufuldstændigt grundlag. Når handlinger begået forud for lovens ikrafttræden også kan inddrages ”... i det omfang, de pågældende handlinger kunne have medført frakendelse ved dom efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, da handlingerne blev foretaget” (s. 19), kommer udøvelsen af integrationsministerens skøn tæt på ministeriel juridisk frihåndstegning. Det kan derfor ikke undre, at lovudkastets bemærkninger gør opmærksom på ”en vis mindre” procesrisiko.

Ad 2. Processuelle regler for domstolsbehandling af sager om administrativ frakendelse

En sag om administrativ frakendelse af dansk statsborgerskab kan naturligvis i medfør af Grundlovens § 63 indbringes for domstolene. I tilfælde, hvor politiet efter paslovens § 2 inddrager et pas, jf. paslovens § 2, stk. 4, skal politiet på den pasfrakendtes begæring indbringe sagen for retten. Tilsvarende gælder ved udvisning af personer, der i medfør af udlændingelovens § 25 kan udvises, hvis 1) udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, eller 2) udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Efter lovudkastet sker der ikke nogen domstolsprøvelse, medmindre den, der får frataget det danske statsborgerskab, selv indbringer sagen for retten (Københavns Byret). Der sker ikke nogen advokatbeskikkelse fraset den særligt beskikkede advokat, *når* sagen er indbragt for retten. Dette forekommer ikke rimeligt. Det synes oplagt, at en beslutning om pasinddragelse eller nægtelse af pasudstedelse eller udvisning i medfør af udlændingelovens § 25 trods deres alvor ikke udgør et indgreb af samme intensitet som fratagelse af dansk statsborgerskab, der jo samtidig ydermere omfatter mulighed for nægtelse af indrejse til Danmark, hvilket kan sidestilles med udvisning.

Når kriteriet for administrativ fratagelse af statsborgerskabet er en udvist handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, er dette ret sammenfaldende med udlændingelovens § 25's betingelser om ”fare for statens sikkerhed” eller ”alvorlig trussel mod ”... den offentlige

orden, sikkerhed eller sundhed" som grundlag for udvisning. Sager, der som anført, skal indbringes for retten.

Indbringes sagen for retten, gælder reglerne i udlændingelovens kapitel 7b. Foreningen har den 30. marts 2009 afgivet hørings svar, i forbindelse med den betænkning (betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses som en fare for statens sikkerhed), der ligger til grund for dette kapitel i udlændingeloven. Foreningen skal henholde sig til de i dette hørings svar fremførte bemærkninger, herunder navnlig kritikken af sagernes opdeling i lukkede og åbne.

Lovudkastet forbigår helt en gennemgang af den afgørende retspraksis efter dette kapitel i udlændingeloven. Foreningen skal her henvise til U.2011.269 H, hvor Højesteret fandt, at den administrativt udviste "i realiteten alene havde kunnet varetage sine interesser under sagen ved at fremkomme med en generel benægtelse af beskyldningerne. Højesteret fandt på denne baggrund, at A ikke havde haft en reel mulighed for effektivt at varetage sine interesser under sagen, og at integrationsministerens afgørelser derfor ikke kunne opretholdes".

Efter foreningens opfattelse indebærer denne afgørelse, 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. I Højesterets præmisser henvises til en dom af 19. februar 2009 fra EMD. Efter denne dom er det "... en forudsætning, at den udviste gennem det åbne materiale har adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod ham, således at han er i stand til at give effektive instruktioner til den særlige advokat. I den forbindelse bemærkes, at der også i sager, der behandles efter de foreslåede regler, vil kunne være tilfælde, hvor domstolene vil finde, at den administrative udvisning og en eventuel frihedsberøvelse ikke vil kunne opretholdes som følge af, at de fremlagte beskyldninger i det åbne materiale er af en så generel karakter, at den pågældende udlænding ikke er i stand til at give effektive instruktioner til sin advokat".

Dette må efter foreningens opfattelse utvivlsomt gælde i samme omfang som i sager om fratagelse af dansk statsborgerskab.

Ad 3. Retspolitisk Forenings anbefalinger

Foreningen skal primært anbefale, at lovforslaget trækkes tilbage, således at frakendelse af dansk statsborgerskab alene kan ske ved dom. Subsidiært, at en sag om administrativ frakendelse af dansk statsborgerskab af integrationsministeren på begæring fra den pågældende borger indbringes for retten inden 3 dage, og at der tillægges begæringen opsættende virkning.

Retspolitisk Forening skal afslutningsvis bemærke, at det er svært at frigøre sig fra den tanke, at regeringen bevidst spekulerer i, at den person, der skal fratages sit danske statsborgerskab, i alt væsentligt er ude af stand til at varetage sine interesser.

København, d. 20. oktober 2019

Bjørn Elmquist

Formand

Leif Hermann

Bestyrelsesmedlem

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K



RIGSADVOKATEN
FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON: 7268 9000
FAX: 7268 9004
E-MAIL: RIGSADVOKATEN@ANKL.DK
www.anklagemyndigheden.dk

DATO 16. oktober 2019

JOURNAL NR.
RA-2019-3200604-50

SAGSBEHANDLER: ERN/

Deres j.nr. 1050604

Ved brev af 14. oktober 2019 har Udlændinge- og Integrationsministeriet fremsendt udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab) med anmodning om at modtage eventuelle bemærkninger til lovudkastet senest den 21. oktober 2019.

I den anledning kan jeg oplyse, at Rigsadvokaten ikke har bemærkninger til det fremsendte lovudkast.

Med venlig hilsen

Eva Rønne
vicestatsadvokat

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Indfødsret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Att. adp2@uim.dk og nhl@uim.dk



21. oktober 2019

Høringssvar angående udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab)

Med lovforslaget foreslås muligheden for administrativt at kunne frakende en person sit danske statsborgerskab, uden at der stilles krav om, at pågældende skal være dømt ved en domstol i Danmark. Lovforslaget indebærer desuden, at det vil være muligt at frakende statsborgerskabet, mens den pågældende person befinder sig i udlandet.

Røde Kors konstaterer, at en administrativ frakendelse af statsborgerskab efter almindelige forvaltningsretlige regler vil skulle meddeles til den person, afgørelsen træffes for. Meddelelse vil bl.a. kunne ske via Offentlig Digital Post eller vil alternativt blive optaget som en meddelelse i Statstidende. Endvidere er det pågældende, der kan indbringe sagen for retten efter en administrativ frakendelse af statsborgerskab, og med forslaget fastsættes der en frist på fire uger hertil.

Røde Kors forholder sig kritisk til den reelle risiko 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 frakendes administrativt. I den sammenhæng er Røde Kors videre bekymret for, at den foreslåede praksis kan medføre, at borgere kan frakendes 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 indenfor 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.

Røde Kors vil ydermere fremhæve, 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.

Slutteligt vil Røde Kors rette fokus på, 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 overfor denne gruppe tage de fornødne initiativer for at bringe dem i sikkerhed uanset eventuelle tiltag i forhold til deres forældre.

Venlig hilsen



Anders Ladekarl
Generalsekretær

Østre Landsret
Præsidenten



Den 15/10-2019
J.nr. 40A-ØL-56-19
Init: rsl

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Indfødsretskontoret
Slotholmsgade 10
1216 København K

Sendt pr. e-mail til: adp2@uim.dk og nhl@uim.dk

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved brev af 14. oktober 2019 (Sagsnr. 2019-5245) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkriegeres statsborgerskab).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen



Bent Carlsen



Ellen Børsting Borsbo

Allan Dyrlund Parbst

Fra: Mikael Sjöberg <MikaelSjoeberg@OestreLandsret.dk>
Sendt: 18. oktober 2019 11:54
Til: Allan Dyrlund Parbst
Emne: hørings svar vedr. statsborgerskab og fremmedkrigere

Opfølgningsflag: Opfølgning
Flagstatus: Afmærket

Udlændinge- og integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Ved mail af 14. oktober 2019 har Udlændinge- og Integrationsministeriet hørt Dommerforeningen over et udkast til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkrigernes statsborgerskab).

Den meget korte høringsfrist, som falder sammen med efterårsferien, har vanskeliggjort behandlingen af høringen i Dommerforeningen.

Med lovforslaget indføres muligheden for administrativ frakendelse af dansk statsborgerskab i tilfælde, hvor en person med dobbelt statsborgerskab har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser.

Hensynet bag loven er af udpræget politisk karakter, og det giver som sådan ikke Dommerforeningen anledning til bemærkninger.

I lovudkastet fastsættes der regler i indfødsretsloven om domstolsprøvelse af en afgørelse om administrativ frakendelse af statsborgerskab svarende til de regler, der kendes om domstolsprøvelse af visse beslutninger om administrativ udvisning. Det er den pågældende selv, der skal indbringe sagen for retten. Fristen herfor er 4 uger, jf. lovudkastets § 8 F, stk. 2.

Meddelelse om frakendelse af statsborgerskab vil efter bemærkningerne til lovforslaget fremgå af den pågældendes e-boks eller i statstidende. Henset til at de pågældende formentlig befinder sig i udlandet under meget primitive vilkår, synes en frist og en forkyndelsesmåde som den foreslåede retssikkerhedsmæssig betænkelig. Dommerforeningen skal derfor i det mindste foreslå, at der fastsættes regler svarende til retsplejelovens regler om admittering af anker.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslaget, at det alene forventes at medføre marginale merudgifter, der finansieres inden for de eksisterende rammer. Dommerforeningen er ikke bekendt med, hvor mange sager, der efter de foreslåede bestemmelser kan eller vil blive indbragt for Københavns byret. Der er tale om et nyt sagsområde og alene omstændighed, at der i afgørelsen deltager 3 dommere, må alt andet lige føre til et betydeligt ressourcepres på Københavns byret.

Dommerforeningen har i sit hørings svar ikke taget stilling til, om lovforslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Med venlig hilsen

Mikael Sjöberg

Mikael Sjöberg

landsdommer/Formand for Den Danske Dommerforening

Direkte: + 45 99 68 65 01/ + 45 21 66 18 49



**DEN DANSKE
DOMMERFORENING**

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt til: adp2@uim.dk & nht@uim.dk
Cc: jm@jm.dk

17. oktober 2019

J.nr. 2019-11-0297
Dok.nr. 141276
Sagsbehandler
Kenni Elm Olsen

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab), Udlændinge- og Integrationsministeriets sags nr. 2019 – 5245.

Datatilsynet
Borgergade 28, 5
1300 København K
T 3319 3200
dt@datatilsynet.dk
datatilsynet.dk
CVR 11883729

Ved brev af 14. oktober 2019 har Udlændinge- og Integrationsministeriet anmodet om Datatilsynets bemærkninger til ovennævnte forslag til lov.

Reglerne om databeskyttelse ses ikke omtalt i lovforslaget, men Datatilsynet forudsætter, at enhver behandling af personoplysninger, som foranlediges af lovforslaget, sker i overensstemmelse med gældende databeskyttelseslovgivning, herunder reglerne i databeskyttelsesforordningen¹, databeskyttelsesloven² og retshåndhævelsesloven³.

Kopi af dette brev sendes til Justitsministeriets Lovafdeling til orientering.

Med venlig hilsen

Kenni Elm Olsen

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse).

² Lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

³ Lov nr. 410 af 27. april 2017 om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger med senere ændringer.

Allan Dyrhund Parbst

Fra: Rina Raun Borg <RRB@da.dk>
Sendt: 15. oktober 2019 10:34
Til: Allan Dyrhund Parbst; Nicolai Holm Larsen
Emne: Ministeriets j.nr.: 2019-5245. - Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab) (UIM Id: 1050604)

Vedhæftede filer: Høringsbrev.pdf; Udkast til lovforslag.pdf; Høringsliste.pdf

Opfølgningsflag: Opfølgning
Flagstatus: Afmærket

Til rette vedkommende

Under henvisning til det til DA fremsendte høringsbrev af 14. oktober 2019 vedrørende ovennævnte skal vi oplyse, at sagen falder uden for DA's virkefelt, og at vi under henvisning hertil ikke ønsker at afgive bemærkninger.

Med venlig hilsen

Rina Raun Borg
Administrativ koordinator



Vester Voldgade 113
1552 København V
Direkte +45 33 38 92 97
Mobil +45 29 20 02 97
E-mail rrb@da.dk
Web da.dk

Denne e-mail og indhold er tilsigtet en bestemt modtager og kan indeholde fortrolige oplysninger. Hvis du ikke er den rette modtager, beder vi dig derfor om at orientere os ved at besvare denne e-mail. Du skal derefter slette e-mailen. Det er ikke tilladt at beholde, kopiere, videresende eller bruge oplysninger fra eller i denne e-mail, hvis du ikke er den rette modtager.

Fra: Shari Boateng <SBT@uim.dk>
Sendt: 14. oktober 2019 13:37
Til: Advokatrådet <samfund@advokatsamfundet.dk>; Amnesty International <amnesty@amnesty.dk>; Børnerådet <brd@brd.dk>; Børne- og Kulturchefforeningen <bkf@bkchefer.dk>; Børns Vilkår <bv@bornsvilkar.dk>; Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU <info@cfu-net.dk>; Danes Worldwide <danes@dan.es.dk>; Danmarks Biblioteksforening <dbf@dbf.dk>; REDERI_NETKON <info@shipowners.dk>; Danmarks Rejsebureau Forening <drf@travelassoc.dk>; Dansk Arbejdsgiverforening <DA@da.dk>; Dansk Flygtninge Hjælp <drc@drc.dk>; mail@dfunk.dk; Dansk Socialrådgiverforening <ds@socialrdg.dk>; Danske Advokater <mail@danskeadvokater.dk>;



Udlændinge- og Integrationsministeriet
Indfødsret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Att: Nicolai Holm Larsen

København, 21. oktober 2019

Svar til Udlændinge- og Integrationsministeriet vedrørende høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab) (Sags nr. 2019 – 5245)

Vi siger indledningsvis tak for invitationen til at afgive udtalelse om udkastet til lov om ændring af indfødsretsloven og udlændingeloven. Vi er glade for denne mulighed, og vi giver gerne høringssvar i forbindelse med fremtidige høringer på dette område.

Vores organisation forholder sig til lovforslaget udelukkende i det omfang, det vedrører vores medlemmer. Det vil sige danske statsborgere samt deres familier, primært bosiddende i udlandet.

Det er vores umiddelbare vurdering, at forslaget har begrænset betydning for vores medlemmer, hvorfor vi ikke har konkrete bemærkninger til kerneønsket bag forslaget – at sikre Danmark mod terror.

Da lovgivning vedr. statsborgerskab har stor betydning for vores medlemmer og især deres børn, har vi dog en række bemærkninger af mere principiel karakter.

Vi er principielt betænkelige ved, at man i forslaget lægger op til at tildele et ministerium domstolslignende beføjelser. Her tænkes specifikt på beføjelsen til at dømme en dansk statsborger til fortabelse af sit statsborgerskab, uden at vedkommende har mulighed for at tale sin sag.

Danes Worldwide mener desuden, at det er bekymrende, at forslaget åbner op for fratagelse af det danske statsborgerskab med *tilbagevirkende kraft*. En dansk statsborger kan med andre ord dømmes til fortabelse af noget så grundlæggende som sit statsborgerskab af en offentlig myndighed for gerninger, som ikke nødvendigvis var strafbare på handlingstidspunktet.

Værnet mod statsløshed virker i den forbindelse illusorisk, da ministeriet kan bygge en evt. afgørelse på en formodning om, at et andet statsborgerskab kan erhverves ved "blot en registrering".

Forslagets mekanismer til en efterfølgende domstolsprøvelse af myndighedens afgørelse finder vi også bekymrende:

For det første har borgeren ingen adgang til bevismaterialet mod sig, da ministeriet kan nægte udlevering af relevant materiale med henvisning til en evt. sikkerhedsvurdering. For det andet, indskrænkes domstolens adgang til relevante fakta i sagen, bl.a. med mulighed for henvisning til statens sikkerhedsmæssige interesser. For det tredje har borgeren reelt set kun mulighed for repræsentation gennem en særlig sagfører, som bliver udpeget af staten, formodentligt med udgangspunkt i en særlig sikkerhedsgodkendelsesprocedure. Sidst men bestemt ikke mindst, 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.

Til sidst bør det bemærkes, 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. Selv om forslaget lægger op til udeladelse af de bagvedliggende gerninger, således at ingen kan reelt se, hvorfor den pågældende mistede sit statsborgerskab, alene oplysningen om fortabelsen, kombineret med evt. navneoplysninger er tilstrækkeligt til at være på kanten med gældende regler i databeskyttelsesloven.

Vi minder om vigtigheden af at respektere de i Grundlovens § 3 fastsatte rammer for magtens tredeling.

Som allerede nævnt i tidligere høringsvar til Indfødsretskontoret påpeger vi igen, at det i et retssamfund er yderst betænkeligt at give offentligheden korte frister til at komme med bemærkninger til så vidtgående forslag som dette. Forslagets tekst blev sendt til høring under skolernes efterårsferie, med kun 7 dage til at afgive bemærkninger. Vi henstiller til, at lovforslag udsendes med mindst 4 ugers høringsfrist.

Med venlig hilsen



Anne Marie Dalgaard
Generalsekretær



Børnerådet

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

21.10.2019
J.nr. 3.7.27/amc

Frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab

Lovforslaget omhandler muligheden for administrativ frakendelse af det danske statsborgerskab fra personer med dobbelt statsborgerskab, som har udvist en handlemåde, som er alvorligt til skade for landets vitale interesser. Ønsket er at kunne frakende disse personer deres danske statsborgerskab, mens de fortsat befinder sig i udlandet, og dermed afholde dem fra at komme tilbage til Danmark, hvor de anses for at udgøre en trussel mod det danske samfund. Som udgangspunkt er det udlændinge- og integrationsministeren, der vurderer, hvorvidt personerne har udvist en sådan handlemåde.

Det er Børnerådets opfattelse, at omstændighederne og betingelserne for forslaget ikke er tilstrækkeligt oplyst. Vi 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?

Lovgivningen vil medføre, at børn med dansk statsborgerskab bliver efterladt i voldsomme, potentielt livstruende og skadende situationer. Vi ved, at de børn, som impliceres af dette lovforslag, 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 frakendes 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



Børnerådet

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.

Staten bør anvende principperne i Børnekonventionen om, at der i alle lande er børn, der lever under særligt vanskelige forhold, og at sådanne børn kræver særlig hensyntagen. Børnerådet mener, det er helt afgørende, at de børn, der bliver påvirket af dette lovforslag, betragtes som ofre, ikke som gerningsmænd.

Børnerådet tager forbehold for yderligere kommentarer grundet den ekstremt korte frist for udarbejdelse af høringssvar. En høringsfrist på 7 dage er under al kritik og giver risiko for fejlbehæftet lovarbejde.

Med venlig hilsen

Mette With Hagensen
Formand for Børnerådet

Lisbeth Sjørup
Sekretariatschef

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98

DATO: 21. oktober 2019
SAGSNR.: 2019-2761

ad2@uim.dk + nhl@uim.dk

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab)

Ved e-mail af 14. oktober 2019 har Udlændinge- og Integrationsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte lovforslag.

Advokatrådet skal indledningsvist bemærke, at selv om der kan være forståelse for, at man fra regeringens side ønsker at tage afstand fra borgere, der deltager i handlinger som de lovforslaget beskrevne, finder Advokatrådet det bekymrende, at et forslag med den rækkevidde og betydning for en gruppe danske statsborgere fremsendes til høringsparterne med en frist på 7 dage, herunder 5 hverdage.

Såfremt ministeriet ønsker reel inddragelse af sine høringsparter, bør parterne have mulighed for at forholde sig til forslaget indhold og om nødvendigt inddrage relevante interessenter. Det har ikke været muligt i dette tilfælde på grund af den unødigt hastende høringsproces.

Advokatrådet finder i forhold til lovforslagets indhold, at forslaget rejser en række væsentlige retssikkerhedsspørgsmål.

Myndighedens vurdering og afgørelse

Efter den gældende lovgivning er det et krav, at der skal være sket domstolsprøvelse af, om en person med det fornødne forsæt har begået en gerning, der har været til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser. Dette omfatter en vurdering af, om gerningen har været omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.

Det følger af lovforslagets bemærkninger, at det fremover ikke er en betingelse, at personen er blevet dømt for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13. Det fremgår videre, at det ikke ved vurderingen af handlemåden og afgørelsen om administrativ frakendelse i øvrigt vil skulle vurderes, om den pågældende har gjort sig skyldig i overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, herunder om der foreligger det til domfældelse fornødne forsæt. Det vil således alene være gerningsbeskrivelserne i kapitel 12 og 13,

der kan inddrages i vurderingen af, om en handlemåde er til alvorlig skade for landets vitale interesser.

Det fremgår desuden af forslaget, at det ikke vil være udelukket, at 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.

Med forslaget indføres en forvaltningsafgørelse, hvor myndighederne overlades et meget vidt skøn i forhold til vurderingen af, om en person muligvis har foretaget en eller flere handlinger i udlandet (men i princippet også i Danmark), 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.

Hvad der skal til, for at borgeren anses for at have foretaget sådanne handlinger, eller hvordan begrebet vitale interesser skal forstås, når personen har opholdt eller opholder sig i udlandet, afhænger af myndighedens skøn, ligesom det er uklart, hvad der skal forstås ved de forhold, som ligger uden for kapitel 12 eller 13-situationen.

Advokatrådet finder dette yderst retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Det er endvidere retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at en eventuel prøvelse af myndighedens afgørelse afhænger af, om den pågældende person får indbragt spørgsmålet for retten inden 4-uger fristens udløb. Der bør være en reel ret til individuel prøvelse ved domstolene.

Adgang til juridisk rådgivning under myndighedens behandling af sagen

Uanset at myndigheden er underlagt de almindelige forvaltningsretlige principper og regler, må det netop i denne type af sag være relevant, at borgeren automatisk får en partrepræsentant beskikket til at varetage dennes interesse i forbindelse med myndighedernes behandling af sagen.

Det må eksempelvis antages, at der er oplysninger, som af sikkerhedsmæssige grunde ikke vil blive oplyst til borgeren. Borgeren må antages ikke at have indsigt i, hvorvidt visse oplysninger kan undtages, hvorimod en advokat ville kunne udfordre myndighedens beslutninger i sagsoplysningsforløbet. Når myndighedens afgørelse er endelig, bør det sikres, at sagsoplysningsforløbet er så robust som muligt, og at borgerens rettigheder i forløbet sikres bedst muligt.

Myndighederne får udvidede beføjelser med begrænset uvildig kontrol

Det er Advokatrådets opfattelse, at det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at det er myndighederne, der rejser sagen og foretager bevisvurderingen, hvorefter udlændinge- og integrationsministeren træffer en administrativ afgørelse, om der skal ske frakendelse med øjeblikkelig virkning for borgeren. Borgeren modtager meddelelse herom via Offentlig Digital Post.

Uanset at dette også er tilfældet i sager om inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse ved eksempelvis mistanke om svig, jf. udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 1, vil en sådan negativ afgørelse automatisk blive indbragt for Flygtningenævnet, og indbringelsen vil have opsættende virkning. Lignende fremgangsmåde er ikke forudsat i lovforslaget, og der er således ingen uvildig kontrol af myndighedens vurdering, såfremt borgeren ikke når at reagere inden for 4-ugers fristen, der kan regnes fra offentliggørelse i Statstidende.

Lovforslaget angiver i øvrigt, 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 af 4 uger.

Beregningen af 4 uger-fristen

Det følger af lovforslaget, at sager omfattet af den nye bestemmelse indbringes for Københavns Byret inden 4 uger. Det fremstår uklart, hvornår fristen reelt løber fra.

Mulig uvidenhed om at der er rejst en sag

Det er en underliggende præmis i lovforslaget, at borgeren har adgang til sin E-boks, således at vedkommende kan blive partshørt i sagen og i sidste ende få oplysning om afgørelsen.

Advokatrådet finder dette retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, idet borgeren jo netop kan være i områder uden internet, sidde i flygtningelejr eller være tilbageholdt i en anden stat og være uvidende om sagen.

Reelt en anklage om et strafbart forhold

Uanset at der ikke i vurderingen indgår en reelt stillingtagen til, om personen faktisk har begået et strafbart forhold, er det stadig formodningen om, at personen rent faktisk har begået et sådant forhold, der lægges til grund for afgørelsen.

Heri ligger en vurdering af, om den sag, som myndigheden har indledt mod personen, er omfattet af gerningsindholdet i straffelovens bestemmelser, og dermed ligger der også en anklage om, at personen har begået et strafbart forhold.

En sag omfattet af lovforslaget må efter Advokatrådets opfattelse derfor antages reelt at indeholde en stillingtagen til en anklage om et strafbart forhold, hvorfor sagen må antages at være omfattet af den europæiske menneskerettighedskonvention artikel 6, og de retsgarantier der følger heraf.

Borgerens deltagelse i domstolsbehandlingen

Den danske retsplejelov er baseret på umiddelbarhed. Parterne kan afgive forklaring og har ret til at deltage i retsmøder. 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.

Forslaget lægger derfor op til, at retten bestemmer, hvordan pågældende, i tilfælde af at vedkommende opholder sig i udlandet, får lejlighed til at udtale sig over for retten. Hvordan retten i praksis skal sikre dette, eksempelvis hvis borgeren er tilbageholdt i andet land eller sidder i flygtningelejr, er uklart.

Tilbagevirkende kraft

Lovforslaget lægger op til, at en borger kan miste sit statsborgerskab på grundlag af handlinger udøvet før lovens ikrafttræden:

Frakendelse af statsborgerskab (og dermed også opholdsgrundlaget i Danmark, hvor vedkommende kan have sin familie og børn) er en yderst indgribende foranstaltning.

Derfor kan det 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.

Med venlig hilsen


Andrew Hjuler Crichton
Generalsekretær



Udlændinge- og Integrationsministeriet
(sendt elektronisk)

Præsidenten
Domhuset, Nytorv 25
1450 København K.
Tlf. 99 68 70 15
CVR 21 65 95 09
administration.kbh@domstol.dk
J.nr. 9099.2019.51

Den 21. oktober 2019

Ved en mail af 14. oktober 2019 har Udlændinge- og Integrationsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab).

Jeg skal i den anledning oplyse, at Københavns Byret i det hele kan henholde sig til Den Danske Dommerforenings udtalelse af 18. oktober 2019.

Jeg skal endelig på byretspræsidenternes vegne oplyse, at byretterne ikke i øvrigt ønsker at udtale sig om udkastet.

Der henvises til Deres j.nr. 2019-5245.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen

Vestre Landsret
Præsidenten



Udlændinge- og
Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt pr. mail til adp2@uim.dk og nhl@uim.dk

J.nr. 40A-VL-60-19
Den 21/10-2019

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved brev af 14. oktober 2019 (sagsnr. 2019-5245) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af regler for frakendelse af fremmedkriegers statsborgerskab).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen


Helle Bertung

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: adp2@uim.dk og nhl@uim.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON +4532698888
MOBIL +4541238861
JCH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 19/02672-2

21. OKTOBER 2019

HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM DANSK INDFØDSRET OG UDLÆNDINGELOVEN (ÆNDRING AF REGLERNE FOR FRAKENDELSE AF FREMMEDKRIGERES STATSBORGERSKAB)

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 14. oktober 2019 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab) senest den 21. oktober 2019, kl. 12, med henblik på fremsættelse for Folketinget den 22. oktober 2019.

Instituttet har en række bemærkninger til udkastet.

1. SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslås det at indføre mulighed for administrativt at kunne frakende en person sit danske statsborgerskab, uden at der stilles krav om, at pågældende skal være dømt ved en domstol i Danmark. Udkastet indebærer endvidere, at det vil være muligt at frakende statsborgerskabet, mens den pågældende person befinder sig i udlandet.

Institut for Menneskerettigheder bemærker indledningsvis, at lovudkastet – som den offentlige debat allerede har afspejlet – indeholder en række forslag, der giver anledning til væsentlige betænkeligheder ud fra almindelige menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige principper.

Institut for Menneskerettigheder vil vurdere, om lovudkastet respekterer de juridiske standarder, der gælder internationalt, ligesom instituttet vil give nogle anbefalinger, der kan styrke retssikkerheden, herunder ikke mindst med henblik på, at ministeriet tydeliggør lovudkastet, hvor det giver anledning til tvivl.

Institut for Menneskerettigheder kan på den baggrund sammenfatte sine væsentligste bemærkninger som følger:

Tilbagevirkende kraft

Lovudkastet forudsætter, at administrativ frakendelse af statsborgerskab blandt andet 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 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at en ordning med tilbagevirkende gyldighed modsvares af stærke retssikkerhedsgarantier ikke mindst i form af automatisk domstolsprøvelse, jf. nedenfor.

Alvorlig skade for landets vitale interesser

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 til statsborgerskab.

- Institut for Menneskerettigheder finder, at der er risiko for vilkårlig retsanvendelse, såfremt frakendelse finder sted i situationer, der falder uden for en gerningsbeskrivelse i straffeloven.

Bevisstandard

Det forudsættes i lovudkastet, at bevisstandarden "rimelig sandsynliggørelse" skal gælde ved frakendelse af statsborgerskab.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres i lovforslagets bemærkninger, at bevisstandarden bør være mindst almindeligt sandsynlighedsbevis.

Statsløshed

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 frataget statsborgerskab med statsløshed til følge.

- Institut for Menneskerettigheder finder, at fratagelse i disse situationer ikke vil være i overensstemmelse med den internationale beskyttelse mod statsløshed.

Domstolsprøvelse

Der lægges op til en ordning, hvor der gælder en frist på fire uger for indbringelse af en administrativ afgørelse om fratagelse 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 fratagelsen af deres statsborgerskab, når de får kendskab til fratagelsen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at lovkastet revideres, således at enhver administrativ beslutning om fratagelse af dansk statsborgerskab automatisk indbringes for domstolene.

Børn

Det er instituttets opfattelse, at børn – navnlig større børn – efter omstændighederne vil kunne udgøre en reel sikkerhedsrisiko, men at lovkastets 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.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovforslaget nuancerer bemærkningerne om administrativ fratagelse af børns statsborgerskab og sikrer børns automatiske adgang til domstolsprøvelse.

2. INDLEDNING OM LOVKASTETS INDHOLD

Regeringen foreslår med udkastet at indføre mulighed for administrativt at kunne fratage en person sit danske statsborgerskab, uden at der stilles krav om, at pågældende skal være dømt ved en domstol i Danmark. Udkastet indebærer, at det vil være muligt at fratage statsborgerskabet, mens den pågældende person befinder sig i udlandet.

Administrativ fratagelse af et dansk statsborgerskab skal ifølge udkastet – for at undgå statsløshed – kun kunne ske over for personer, der har dobbelt statsborgerskab, eller personer, der ved deres blotte

registrering hos et andet lands myndigheder, vil kunne opnå statsborgerskab i dette land, herunder også over for personer under 18 år.

Det vil i udgangspunktet være udlændinge- og integrationsministeren, som vurderer, om betingelserne for at frakende et statsborgerskab er opfyldt. I særlige tilfælde, hvor vurderingen i væsentligt omfang hviler på oplysninger, som ud fra sikkerhedsmæssige hensyn ikke kan udleveres til parten eller til udlændinge- og integrationsministeren, vil vurderingen – efter anmodning fra udlændinge- og integrationsministeren – skulle foretages af justitsministeren. Udlændinge- og integrationsministeren vil i sådanne tilfælde skulle lægge justitsministerens vurdering uprøvet til grund.

Det vil være et krav for administrativ frakendelse af statsborgerskabet, at den pågældende person har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser. I denne vurdering kan det indgå, om handlemåden er kriminaliseret i straffelovens kapitel 12 og 13 om landsforræderi, forbrydelser mod statens sikkerhed, terrorisme, tilslutning til væbnet styrke, der kæmper mod den danske stat m.v.

Vurderingen af, om en person har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, gives tilbagevirkende kraft, dvs. at handlinger foretaget før lovens ikrafttræden kan danne grundlag for frakendelse af statsborgerskab (tilbagevirkende gyldighed). Det er dog en forudsætning for tilbagevirkende kraft, at de handlinger, der skal danne grundlag for frakendelse administrativt, også kunne medføre frakendelse ved dom, da de blev foretaget.

Det vil imidlertid ikke være et krav, at den pågældende er dømt efter bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 inden administrativ frakendelse. Det vil heller ikke skulle vurderes, om den pågældendes handlemåde medfører, at personen har gjort sig skyldig i overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, herunder om der foreligger det forsæt, som er nødvendigt for en domfældelse efter straffeloven.

Det vil heller ikke være udelukket, at handlinger, som ikke er omfattet af nogen gerningsbeskrivelser i straffeloven, kan føre til administrativ frakendelse. Det fremgår dog af bemærkningerne til forslaget, at almindelig kriminalitet ikke vil være nok til en administrativ frakendelse, uanset hvor alvorlig den er (punkt. 2.2.1 i de almindelige bemærkninger).

Hvis en person administrativt fratages sit danske statsborgerskab, vil pågældende – inden for en frist på 4 uger – selv skulle indbringe sagen for retten, hvis vedkommende vil anfægte fratagelsen. Det har ikke opsættende virkning at indbringe sagen for retten.

Processen ved domstolene vil – hvis følsomheden af de oplysninger, som ligger til grund for fratagelsen, kræver det – foregå på en særlig måde med en åben og lukket del, som det kendes fra visse sager om udvisning af udlændinge, som er til fare for statens sikkerhed.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i udkastet kort redegjort for forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, herunder foretaget en gennemgang af Europarådets Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret (Europarådets Statsborgerretskonvention), FN's Konvention af 1961 om Begrænsning af Statsløshed (FN's Statsløshedskonvention) og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, 7 og 8.

3. KORT OM DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Grundloven indeholder ikke bestemmelser, der regulerer fratagelse af statsborgerskab, herunder om det kan foregå ved en administrativ procedure, og om det kan gives tilbagevirkende kraft. Grundloven indeholder imidlertid regler om, at der skal være en vis adgang til at få prøvet administrative afgørelser ved domstolene.

Den menneskeretlige beskyttelse findes primært dels i den almindelige menneskeret, dels i statsborgerskabsretten.

Den almindelige menneskeret indeholder en vis beskyttelse navnlig mod vilkårlig fratagelse af statsborgerskab. Det fremgår af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at en ordning, hvorefter statsborgerskab kan fratages administrativt over for en person, der befinder sig i udlandet, kan være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for privatlivet, hvis fratagelsen har vilkårlig karakter.¹

Ved vurderingen af vilkårlighed lægger Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vægt på, om fratagelsen af statsborgerskab var i overensstemmelse med loven, om fratagelsen

¹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Ramadan mod Malta, sagsnummer 76136/12, dom af 21. juni 2016, præmis 84, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, K2 mod Storbritannien, sagsnummer 42387/13, afgørelse af 7. februar 2017, præmis 49, med henvisning til yderligere praksis.

var ledsaget af de nødvendige proceduremæssige garantier, herunder om pågældende blev givet mulighed for at få afgørelsen om frakendelse prøvet ved domstolene med de deraf følgende tilstrækkelige retssikkerhedsmæssige garantier, og om myndighederne handlede med den fornødne omhu og hurtighed.²

EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder indeholder tilsvarende en vis beskyttelse mod vilkårlighed, herunder sikring af processuelle retsgarantier.

Den internationale menneskeret indeholder desuden særlige regler om statsborgerskab, herunder dels om vilkårlighed og processuelle garantier ved fratagelse af statsborgerskab, dels om at undgå statsløshed.

4. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Flere aspekter af den foreslåede ordning giver anledning til en række væsentlige betænkeligheder, som instituttet i det følgende vil knytte bemærkninger til.

4.1 TILBAGEVIRKENDE KRAFT

Efter lovudkastet skal handlinger foretaget forud for lovens ikrafttræden kunne indgå i vurderingen af, om personen har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser.

Lovudkastet forudsætter således, at administrativ frakendelse blandt andet skal kunne finde sted på grundlag af adfærd i tiden før reglernes ikrafttræden. (Det kaldes i fagsprog tilbagevirkende gyldighed, men almindeligvis tales om tilbagevirkende kraft.)

4.1.1 Tilbagevirkende sanktion (ikke straf)

Selv om frakendelse ikke er eller kan sidestilles med en straf (se afsnit 4.1.2), kan tilbagevirkende kraft alligevel rejse menneskeretlige spørgsmål.

Det anføres således i lovudkastet (punkt 3.1.3.2, lovudkastets side 19), at der kan være en vis mindre procesrisiko i forhold til, om lovlighedskravet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 8 vil være opfyldt, når administrativ frakendelse ikke kunne ske på det tidspunkt, hvor adfærden blev udvist.

² Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Ramadan mod Malta, sagsnummer 76136/12, dom af 21. juni 2016, præmis 86-89.

Efter instituttets opfattelse er udgangspunktet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 imidlertid, at frakendelsen skal have lovhjemmel, hvorimod der ikke gælder et generelt forbud mod tilbagevirkende kraft af lovbestemmelser.

- Institut for Menneskerettigheder har ikke grundlag for at antage, at tilbagevirkende kraft vil blive anset for at være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, jf. men se nedenfor om artikel 7 (afsnit 4.1.2).

4.1.2 Tilbagevirkende straf

Såfremt administrativ frakendelse anses som en straf, vil det være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7 at anvende reglerne med tilbagevirkende kraft.

Det anføres i lovudkastet (punkt 3.1.3.1, udkastets side 18), at den administrative frakendelse ikke udgør en straf i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions forstand.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer derfor, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7 ikke finder anvendelse på afgørelser om frakendelse af statsborgerskab. Der henvises i den forbindelse til retspraksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvoraf forholdet mellem Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, og artikel 7 beskrives.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at det ikke er en forudsætning for udnyttelse af den foreslåede hjemmel til administrativ frakendelse af statsborgerskab, at den pågældende er dømt for eller i øvrigt har begået noget strafbart. Det skal alene vurderes, om den pågældende har udvist en handlemåde, der er til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser.

Der er imidlertid efter instituttets opfattelse en vis risiko for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil nå frem til, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7 finder anvendelse med den virkning, at reglerne ikke kan anvendes med tilbagevirkende kraft. Instituttet er således enig med ministeriet i, at der er en vis procesrisiko forbundet med lovudkastet, men at det snarere er i forhold til artikel 7 end artikel 8.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har over for Folketingets Indfødsretsudvalg anført, at en sag om frakendelse af statsborgerskab på grund af kriminalitet muligvis af Den Europæiske

Menneskerettighedsdomstol vil blive anset for en straffesag i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions forstand.³

Ved indførelsen af indfødsretslovens § 8 B fra 2004 fremgik det således, at der kan være grund til at antage, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7 finder anvendelse, når der er tale om at frakende statsborgerskab på grundlag af en dom for strafbart forhold. Dette blev blandt andet begrundet i, at en frakendelse efter omstændighederne kan være særdeles indgribende.⁴ Det fremgik endvidere af bemærkningerne til loven fra 2004, at hensynet bag forbuddet mod at pålægge eller skærpe straf med tilbagevirkende kraft – at borgerne skal kunne forudse konsekvenserne af deres handlinger – på samme måde gør sig gældende, når der er tale om at møde handlinger med en sanktion som frakendelse af dansk indfødsret.⁵

Det må således som udgangspunkt give anledning til væsentlige betænkeligheder, når det fremgår af de specielle bemærkninger til den foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelse i lovudkastet, at det er en betingelse for tilbagevirkende kraft, at handlingerne, da de blev foretaget, kunne føre til frakendelse ved dom efter den nugældende § 8 B, stk. 1, i indfødsretsloven (udkastets side 30).

Det skyldes, at udgangspunktet herefter synes at være, at den administrative frakendelse er klinet op ad en strafferetlig vurdering, hvorefter det kan være vanskeligt at se, at der ikke reelt er tale om en administrativ frakendelse som konsekvens af en strafferetlig overtrædelse.

Det fremgår imidlertid også, at bemærkningerne til ikrafttrædelsesbestemmelsen skal forstås således, at adfærden på den ene side skal være omfattet af gerningsbeskrivelsen, men at det på den

³ Besvarelse af spørgsmål nr. 67 af 30. august 2018 (Alm.del) til Folketingets Indfødsretsudvalg, afsnit 4, tilgængelig på: https://www.ft.dk/udvalg/udvalgene/IFU/dokumenter/Almdel_spoergsmaal?session=20171&totalNumberOfRecords=65&sortColumn=documentDesc&sortOrder=desc&pageSize=50.

⁴ Bemærkningerne til lov nr. 311 om ændring af indfødsretsloven (Ændring af reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring samt indførelse af ny bestemmelse om frakendelse af dansk indfødsret) af 5. maj 2004, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 4903.

⁵ Bemærkningerne til lov nr. 311 om ændring af indfødsretsloven (Ændring af reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring samt indførelse af ny bestemmelse om frakendelse af dansk indfødsret) af 5. maj 2004, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 4904.

anden side ikke kræves, at personen skal have gjort sig skyldig i overtrædelsen af en bestemmelse. Det kræves således ikke, at der foreligger forsæt, som ellers er nødvendigt for at dømme en person. Frakendelsen af statsborgerskab frakobles dermed fra strafferettens subjektive krav om forsæt, således at frakendelse kan ske i videre omfang administrativt end ved dom.

Andre EU-lande overvejer at indføre eller har allerede indført mulighed for at kunne fratage såkaldte fremmedkrigere deres statsborgerskab.⁶ Sådanne ordninger kan til en vis grad sammenlignes med den ordning, som lovudkastet indeholder. Det vil almindeligvis have betydning for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols vurdering af vanskelige menneskeretlige spørgsmål, om der er eller ikke er en fælles forståelse ("common ground") blandt Europarådets medlemsstater om, hvordan man bør forholde sig til spørgsmålet.⁷ Den menneskeretlige vurdering afhænger med andre ord til en vis udstrækning af den lovgivning, som allerede er vedtaget eller som kan forventes at blive vedtaget i andre af Europarådets medlemslande på dette område i de kommende år.

Der foreligger ikke retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen om spørgsmålet, men det må forventes, at nationale domstole i forskellige lande i de kommende år vil forholde sig til tilsvarende ordninger.

I Nederlandene har Raad van State (Nederlandenes øverste forvaltningsdomstol) i april 2019 fundet, at det ikke var muligt at fratage statsborgerskabet fra to personer på baggrund af handlinger, som de pågældende havde foretaget sig forud for ikrafttrædelsen af den lov, som muliggjorde fratagelse, men hvor der ikke var fastsat regler om tilbagevirkende kraft. Domstolen begrundede blandt andet afgørelsen med, at fratagelse af nederlandsk statsborgerskab var et alvorligt indgreb med vidtrækkende konsekvenser, og at det var i modstrid med princippet om retssikkerhed.⁸

⁶ Brev til Folketingets Indfødsretsudvalg om oversigt over høring af andre lande vedrørende regler for frakendelse af statsborgerskab af 1. maj 2019 (Alm.del) til Folketingets Indfødsretsudvalg, tilgængelig på: <https://www.ft.dk/samling/20181/almindel/ifu/bilag/120/index.htm>.

⁷ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Glor mod Schweiz, sagsnummer 13444/04, dom af 30. april 2009, præmis 75.

⁸ Raad van State, Uitspraak 2018061007/1/V6, af 17. april 2019, tilgængelig på: <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@114910/201806107-1-v6/>, se også Tom Boekestein 'Denationalising Dutch foreign fighters: Council of State annuls revocation decisions, GLOBALCIT, 24. April 2019,

Det fremgår således ikke klart af menneskeretten, hvad der gælder på dette område, da der ikke foreligger retspraksis, der direkte vedrører spørgsmålet.

På den ene side er der et væsentligt sammenfald mellem det civil- og strafferetlige grundlag for frakendelse administrativt henholdsvis ved dom. Men på den anden side har sanktionen en civilretlig karakter, fordi frakendelsen i sidste ende ikke beror på en strafferetlig vurdering.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol udviser almindeligvis tilbageholdenhed over for at tilsidesætte nationale myndigheders vurderinger af behovet for indgreb af hensyn til statens sikkerhed.

Det har – som anført oven for (afsnit 4.1.1) – betydning for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols vurdering af vilkårlighed, om der er tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier knyttet til indgrebet.

Samlet set er der – i mangel af direkte retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – ikke det fornødne grundlag for med sikkerhed at sige, at administrativ frakendelse af statsborgerskab vil blive anset som en straf og dermed udgøre en krænkelse af artikel 7 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Der er en vis risiko for, at Menneskerettighedsdomstolen vil komme til den konklusion, ikke mindst i sager, hvor stærke retssikkerhedsgarantier ikke har afbødet risikoen for vilkårlig retsanvendelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at en ordning med tilbagevirkende gyldighed modsvares af stærke retssikkerhedsgarantier – ikke mindst i form af automatisk domstolsprøvelse, jf. nedenfor afsnit 4.6.

4.2 ALVORLIG SKADE FOR LANDETS VITALE INTERESSER

Administrativ frakendelse af statsborgerskab skal efter udkastet kunne ske, hvis en persons handlemåde er til alvorlig skade for landets vitale interesser.

Det fremgår af lovudkastet, at den foreslåede bestemmelse skal praktiseres i overensstemmelse med Europarådets Statsborgerretskonvention, som udtømmende fastsætter, hvornår der

tilgængelig på: <http://globalcit.eu/denationalising-dutch-foreign-fighters-council-of-state-annuls-revocation-decisions/>.

kan ske frakendelse af statsborgerskab (punkt 2.2.1 i de almindelige bemærkninger, lovudkastets side 9).

Som det fremgår af lovudkastet, fremhæver den forklarende rapport til Europarådets Statsborgerretskonvention, at den relevante bestemmelse i artikel 7, stk. 1, litra d, især omfatter landsforræderi og andre aktiviteter rettet mod landets vitale interesser (for eksempel arbejde for en udenlandsk efterretningstjeneste), men at almindelig kriminalitet ikke er omfattet, hvor alvorlig den end måtte være.

Det anbefales i en resolution fra Europarådet, at staterne ophæver eller undlader at indføre administrative procedurer om fratagelse af statsborgerskab, hvor grundlaget for fratagelsen ikke findes i en strafferetlig dom.⁹

Det anføres undertiden, at frakendelse af statsborgerskab kun bør ske på baggrund af handlinger, som er kriminaliseret i national ret, og som en domstol har idømt en sanktion for overtrædelsen af,¹⁰ men en sådan fortolkning går efter instituttets opfattelse videre, end der er grundlag for.

Det fremgår af en resolution fra Europarådet, at staten bør sikre, at der ved frakendelse af statsborgerskab som følge af en handlemåde, der er til alvorlig skade for landets vitale interesser, anvendes en præcis terminologi suppleret med offentligt tilgængelige retningslinjer om begrebets anvendelsesområde og fortolkning.¹¹

Der gives i lovudkastet eksempler på en række bestemmelser, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13 (navnlig de mest alvorlige), og som derfor kan danne grundlag for administrativ frakendelse.

⁹ Europarådets resolution 2263 (2019) withdrawing nationality as a measure to combat terrorism: a human rights-compatible approach, punkt 9.7., tilgængelig på: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=25430&lang=EN>.

¹⁰ Best Practices in Involuntary Loss of Nationality in the EU, Gerard-Rene de Groot & Maarten Peter Vink, CEPS paper in Liberty and Security in Security no. 73, november 2014, afsnit 7.3, tilgængelig på: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/01/No%2073%20Involuntary%20Loss%20of%20Citizenship%20RdG%20and%20MV.pdf>.

¹¹ Europarådets resolution 2263 (2019) 'Withdrawing nationality as a measure to combat terrorism: a human rights-compatible approach', punkt 9.3., tilgængelig på: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=25430&lang=EN>.

Omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13 er blandt andet § 108 om ulovlig påvirkningsvirksomhed, § 110 a om ulovlig beskrivelse, fotografering m.v. af danske militæranlæg, § 110 e om forhånelse af en fremmed nation m.v. og § 117 om forskellige handlinger forbundet med blandt andet Folketingsvalg. Overtrædelser af disse bestemmelser vil alene kunne medføre administrativ frakendelse af statsborgerskabet, hvis der samtidig er udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser.

Derudover fremgår det 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 til statsborgerskab.

Der henvises desuden til det ovenfor anførte om uklarheden vedrørende adfærd udvist før lovens ikrafttræden (afsnit 4.1.2 om tilbagevirkende kraft).

- Institut for Menneskerettigheder finder på den baggrund, at kriteriet "alvorlig skade for landets vitale interesser" som udgangspunkt er tilstrækkelig klart afgrænset med støtte i lovudkastets henvisning til gerningsindholdet i straffelovens bestemmelser.
- Institut for Menneskerettigheder finder imidlertid også, at der er risiko for vilkårlig retsanvendelse, såfremt frakendelse finder sted i situationer, der falder uden for en gerningsbeskrivelse i straffeloven.

4.3 BEVISSTANDARD

Det fremgår ikke klart af lovudkastet, hvilken bevisstandard der skal gælde ved sager om administrativ frakendelse af statsborgerskab.

Almindeligvis beskrives bevisstandarden i straffesager som bevis "ud over rimelig tvivl".

Beviskravet i civilesager er almindeligvis sandsynlighedsbevis; altså at det er mere sandsynligt, at noget er sket end ikke sket.

Der findes desuden i dansk ret en række særregler med konkrete beviskrav, herunder for eksempel ved varetægtsfængsling, hvor der tales om særligt bestyrket mistanke, bestyrket mistanke, begrundet mistanke osv.

Det fremgår – ikke specielt tydeligt – af lovudkastet, at der skal være 'en rimelig sandsynliggørelse' af, at der har været et faktisk grundlag for vurderingen af den udviste handle måde, og at denne sandsynliggørelse sker ved, at myndighederne for retten fremlægger de i så henseende fornødne oplysninger med passende adgang til kontradiktion (punkt 2.2.5 i de almindelige bemærkninger, udkastets side 13).

Dette baseres på en Højesteretskendelse (UfR.2008.2394 H) om lovligheden af frihedsberøvelse af en udvist udlænding, der anses for at være en fare for statens sikkerhed.

Det er imidlertid instituttets opfattelse, at det ikke er muligt at drage en parallel mellem på den ene side den endelige prøvelse af frakendelsen af statsborgerskab og på den anden side den foreløbige prøvelse af grundlaget for frihedsberøvelsen i sager om administrativ udvisning af udlændinge, hvor der gælder en lavere bevisstandard end i den endelige prøvelse af farevurdering i en udvisnings sag.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres i lovforslagets bemærkninger, at bevisstandarden bør være mindst almindeligt sandsynlighedsbevis.

4.4 PROPORTIONALITETSAFVEJNING

Det fremgår af lovudkastet (punkt 2.2.2, lovudkastets side 10), at den proportionalitetsafvejning, som administrativt vil skulle foretages, "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".

Det må efter instituttets opfattelse antages, at der vil skulle foretages en anderledes proportionalitetsafvejning i de tilfælde, hvor en person ikke er blevet dømt for en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 i sammenlignet med de tilfælde, hvor en person er dømt efter disse bestemmelser.

Det skyldes først og fremmest, at lovudkastet lægger op til, at frakendelse af statsborgerskab kan ske, selv om en person ikke har haft

forsæt til at overtræde en bestemmelse i straffeloven. Men det skyldes også, at der er usikkerhed om omfanget af begrebet "alvorlig skade for landets vitale interesser" i tilfælde, der falder uden for en gerningsbeskrivelse i straffeloven. Der er således lagt op til en vis fleksibilitet i frakendelsesgrundlag, hvilket må modsvares af en tilsvarende fleksibel proportionalitetsvurdering, således at frakendelser kun finder sted i alvorlige sager.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet nærmere redegør for, hvordan proportionalitetsafvejningen efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse "er på linje med den", som domstolene foretager i dag, når grundlag for at fratage statsborgerskabet kan være svagere.

Det fremgår af lovudkastet (punkt 2.2.2, udkastets side 10), at det i proportionalitetsvurderingen skal indgå, at en dansk statsborger ved frakendelse af sit danske statsborgerskab også kan miste sit unionsborgerskab, og at der derfor også i proportionalitetsvurderingen skal indgå tilknytningsmomenter, der knytter sig til de øvrige EU-lande. Der henvises i den forbindelse til EU-Domstolens dom i Tjebbes-sagen i 2019 (C-221/17).

Efter instituttets opfattelse er udkastets beskrivelse af EU-rettens betydning for snæver. Når en dansk statsborger mister sit unionsborgerskab og dermed sin unionsborgerrettigheder, kan det have betydning i hele EU og i tredjelande. Der kan i den forbindelse henvises til Tjebbes præmis 46, hvor det anføres, at pågældende også kan miste sin ret til at søge konsulær beskyttelse i tredjelande hos andre medlemsstaters repræsentationer på steder, hvor Danmark ikke er repræsenteret. Hvis statsborgerskab fratages en dansk statsborger med umiddelbar virkning, uden at pågældendes opholdssted måske kendes, kan det efter omstændighederne få indgribende betydning for den konkrete retsbeskyttelse af borgeren.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at ministeriet i lovforslagets bemærkninger forholder sig nærmere til den EU-retlige problemstilling af betydning for proportionalitetsvurderingen.

4.5 STATSLØSHED

Det følger af Statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 3, at der ikke må ske frakendelse af statsborgerskab, hvis den pågældende person derved bliver statsløs.

Der foretages i lovudkastets en gennemgang af Europarådets Statsborgerretskonvention (punkt 3.1.1 i de almindelige bemærkninger, udkastets side 15). Der henvises desuden til FN's Statsløsekonvention (punkt 3.1.2 i de almindelige bemærkninger).

Som det fremgår af lovudkastet, følger det af FN's Statsløsekonvention artikel 8, stk. 1 og 2, at en kontraherende stat ikke må fratage nogen person statsborgerskab, hvis fratagelsen vil gøre den pågældende statsløs.

Det er et væsentligt spørgsmål, hvornår en person bliver statsløs, hvis vedkommende mister sit danske statsborgerskab.

Det er klart, at en person, der har et dobbelt statsborgerskab, ikke bliver statsløs, men hvad hvis den pågældende muligvis kan opnå et andet statsborgerskab?

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 FN's Statsløsekonvention. Denne vurdering gør sig også gældende for Europarådets Statsborgerretskonvention.

Udlændinge- og Integrationsministeriet baserer reelt alene denne fortolkning på UNHCR's Guidelines on Statelessness No. 4 om at sikre børns ret til et statsborgerskab ved eller efter fødslen,¹² idet ministeriet mener, at denne retningslinje finder anvendelse ved fortolkningen af både FN's Statsløshedskonvention og Europarådets Statsborgerretskonvention i forhold til frakendelse af statsborgerskab.

Udlændinge- og Integrationsministeriet citerer også øvrige kilder i bemærkningerne til udkastet, men disse kilder taler imod - og ikke for - Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering.

Instituttet finder Udlændinge- og Integrationsministeriets fortolkning meget tvivlsom.

For det første handler UNHCR's Guideline om statens forpligtelser til at give statsborgerskab til børn ved eller efter fødslen, hvilket er noget ganske andet end at frakende egne borgere deres statsborgerskab.

¹² UNHCR, Guidelines on Statelessness no. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.

For det andet fremgår det af den forklarende rapport til Europarådets Statsborgerretskonvention (punkt 77), at den eneste undtagelse, hvor statsløshed tolereres for voksne og børn, findes i artikel 7, stk. 1, litra b, om frakendelse af statsborgerskab erhvervet gennem bedragerisk handlemåde, urigtige oplysninger eller fortielse af relevante forhold fra ansøgerens side. Det er således ikke anerkendt, at statsløshed kan følge af frakendelse af statsborgerskab i de tilfælde, som lovudkastet lægger op til. Det fremgår i øvrigt af samme punkt, at forbuddet mod statsløshed efter Europarådets Statsborgerretskonvention går videre end forbuddet efter artikel 8 i FN's Statsløsekonvention.

Det relevante afsnit i den forklarende rapport lyder således: "Sub-paragraph b of paragraph 1 is the only exception in which statelessness is tolerated for adult persons or children. The prohibition of statelessness therefore goes further than the one provided for under Article 8 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness."

For det tredje kan ministeriets fortolkning heller ikke anses for at være i overensstemmelse med FN's Statsløshedskonvention. FN's Statsløsekonvention definerer ikke begrebet statsløs nærmere, men det antages almindeligvis, at artikel 1, stk. 1, henviser til international sædvaneret, hvorefter en statsløs person er en person, som ingen stat i medfør af sin lovgivning anser som sin statsborger ("who is not considered as a national by any State under the operation of its law"). Det betyder, at staterne inden en frakendelse skal vurdere, om den pågældende aktuelt besidder et andet statsborgerskab – ikke om vedkommende ville kunne opnå et statsborgerskab på et senere tidspunkt.¹³

Institut for Menneskerettigheder finder på den baggrund, at frakendelse i situationer, hvor personen ved frakendelse vil stå uden statsborgerskab, ikke vil være i overensstemmelse med den internationale statsborgerskabsrets beskyttelse mod statsløshed.

Hertil kommer, at det må anses for tvivlsomt, om forudsætningen om, at man kan erhverve statsborgerskab ved den blotte registrering hos et lands myndigheder, holder stik i tilfælde, hvor en person er frakendt statsborgerskabet i Danmark som følge af en handlemåde, som er til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser. I sådanne tilfælde forekommer det hypotetisk at antage, at det pågældende land skulle være villig til at tildele statsborgerskab uden at foretage et skøn.

¹³ UNHCR, Expert Meeting, Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality, summary conclusions, punkt 5, tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/533a754b4.html>.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at lovforslaget ændres, således at frakendelse af statsborgerskab kun kan komme på tale i forhold til personer, der aktuelt har dobbelt statsborgerskab.

4.6 DOMSTOLSPRØVELSE

Efter lovudkastet skal en administrativ frakendelse af statsborgerskabet kunne indbringes for domstolene af den pågældende inden for en frist på fire uger.

Det fremgår af lovudkastets, at administrativ frakendelse af statsborgerskab skal meddeles den pågældende, og at dette kan ske ved Offentlig Digital Post (e-Boks) (punkt 2.2.3 i de almindelige bemærkninger). Er dette ikke muligt 'trods rimelige bestræbelser', vil meddelelsen kunne gives i Statstidende.

Instituttet er opmærksom på, at meddelelse i e-Boks er en anerkendt meddelelsesform i retsplejeloven, men finder, at formen giver anledning til betænkeligheder, når den person, meddelelsen angår, opholder sig i udlandet. Dette gælder særligt, når der er fastsat korte frister for adgangen til domstolsprøvelse.

Det fremgår endvidere ikke nærmere af udkastet, hvornår fristen på fire uger løber fra, men instituttet har forstået lovudkastet sådan, at fristen starter med at løbe fra det tidspunkt, hvor afgørelsen er sendt til pågældendes e-Boks eller, hvor meddelelse er optrykt i Statstidende.

Personen har således formelt set mulighed for at indbringe spørgsmålet for domstolene. Særligt i de sager, hvor det ikke har været muligt for ministeriet at partshøre pågældende, og hvor afgørelsen meddeles personen gennem optagelse af en meddelelse i Statstidende eller er sendt til den pågældendes e-Boks, må det antages, at der kan være tilfælde, hvor pågældende ikke inden for fire uger får kendskab til, at der er truffet en afgørelse om administrativ frakendelse af pågældendes statsborgerskab.

Der er således lagt op til en ordning, hvor 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.

Der er desuden lagt op til en ordning, hvor danske statsborgere, der mister deres statsborgerskab administrativ, har en ringere retsbeskyttelse end udlændinge, der udvises administrativt.

Administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25 er således forbundet med automatisk domstolsprøvelse efter de særlige bestemmelser i udlændingelovens kapitel 7 b.

Retsbeskyttelsen af statsborgere vil således blive langt ringere end retsbeskyttelsen af udlændinge, selv om det må anses for mere indgribende at miste sit statsborgerskab end at blive udvist.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at lovudkastet revideres, således at enhver administrativ beslutning om frakendelse af dansk statsborgerskab automatisk indbringes for domstolene.

Instituttet bemærker i denne forbindelse, at instituttet på grund af den korte høringsfrist ikke har haft mulighed for nærmere at undersøge, om det må anses for en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13 om retten til et effektivt retsmiddel, såfremt adgangen til domstolsprøvelse fortabes, selv om den pågældende har reageret hurtigt efter at have fået kendskab til frakendelsen.

Det kan i den forbindelse ikke helt udelukkes, at det kan være tilstrækkeligt – i stedet for at have en automatisk indbringelse for domstolene – med en ordning, hvorefter der kan gøres undtagelse for indbringelsesfristen på fire uger i sager, hvor det må anses for undskyldeligt, at den pågældende ikke har indbragt sagen for domstolene, inden fire uger efter at vedkommende fik kendskab til frakendelsen, herunder for eksempel som følge af ophold i udlandet.

En endelig afklaring heraf forudsætter imidlertid en nærmere gennemgang af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13, som Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke har omtalt i lovudkastet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i udkastets bemærkninger redegør for forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13 på dette punkt.

Det fremgår desuden af lovudkastet, at der i sager om frakendelse af statsborgerskab, som samtidig medfører fortabelse af personens unionsborgerskab (altså hvor den danske statsborger ikke også er statsborger i et andet EU-land), skal foretages en vurdering i forhold til EU-retten (punkt 2.2.2 i de almindelige bemærkninger, udkastets side

10). Det betyder, at der blandt andet skal indgå yderligere momenter i proportionalitetsafvejningen, som knytter sig til øvrige EU-lande.

Instituttet bemærker, at frakendelse af dansk statsborgerskab og dermed unionsborgerskab kan være omfattet af EU-retten og indebærer, at EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder også finder anvendelse, herunder artikel 47 om retten til retfærdig rettergang.

Denne bestemmelse har ikke de samme begrænsninger, som Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 6, som giver domstolsadgang i straffesager og sager om 'borgerlige rettigheder og forpligtelser'. Det følger blandt andet af den forklarende rapport til EU-Chartret, at artikel 47, stk. 2, omfatter alle sager inden for EU-rettens anvendelsesområde og dermed har et bredere anvendelsesområde end Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 6.¹⁴

Det selvstændige indhold i EU-Chartrets artikel 47 indebærer, at bestemmelsen – i modsætning til Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 6 – finder anvendelse i sager om udlændinges adgang til indrejse, ophold, udvisning m.v., når det ikke er omfattet af retsforbeholdet.¹⁵

EU-Domstolen har i sin praksis fundet, at Chartrets artikel 47 har været anvendelig i tilfælde, hvor Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 6 ikke er fundet anvendelig af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.¹⁶ EU-Chartrets Artikel 47 er ikke absolut og rettigheden kan derfor begrænses.¹⁷

Selv om unionsborgerskabet i udgangspunktet følger det nationale statsborgerskab og EU-retten ikke selvstændigt regulerer tilkendelse og frakendelse af statsborgerskab, følger der selvstændige rettigheder med unionsborgerskabet og også forpligtelser for medlemsstaterne.¹⁸

¹⁴ Forklaringer til Chartret om Grundlæggende Rettigheder, (2007/C 303/02), side 14, tilgængelig på: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214(01)&from=DA)).

¹⁵ J. Christoffersen m.fl. i EU's Grundlæggende Charter med kommentarer, side 471.

¹⁶ EU-Domstolens dom i sag C-279/09, præmis 35 med henvisning til Chartrets artikel 52.

¹⁷ EU-Domstolens dom i sag C-348/16, præmis 38 og 41.

¹⁸ EU-Domstolens dom i sag C-135/08 præmis 48 og 56.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i udkastets bemærkninger redegør nærmere for forholdet til EU-Chartrets artikel 47.

4.7 OPSÆTTENDE VIRKNING

Efter den foreslåede § 8 F, stk. 2, 5. pkt., har sagens indbringelse for retten ikke opsættende virkning. Det samme gør sig gældende under en eventuelt anke, jf. den foreslåede § 8 F, stk. 12. Den administrative afgørelse om frakendelse står således ved magt under hele sagens behandling.

Dette giver efter instituttets opfattelse anledning til betænkeligheder, hvilket blandt andet illustreres af en sag om en britisk teenager, som forventer at måtte opholde sig i Syrien i mindst to år, imens domstolene i Storbritannien behandler hendes klage.¹⁹

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstoles praksis om fortolkningen af artikel 13 om adgangen til effektive retsmidler, at de nationale domstole efter omstændighederne skal have adgang til at tillægge retssager opsættende virkning,²⁰ ligesom Højesteret har antaget, at danske domstole efter omstændighederne på ulovbestemt grundlag har adgang til at tillægge søgsmål opsættende virkning.²¹

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at lovforslaget justeres, således at der tages højde for domstolens adgang til efter en konkret vurdering at tillægge søgsmål opsættende virkning.

4.8 BØRN

Efter udkastets bemærkninger skal den foreslåede ændring omfatte alle danske statsborgere, uanset hvordan de har erhvervet indfødsret, men ikke de pågældendes børn.

Ændringen foreslås dermed også at gælde i forhold til børn under 18 år, som selv anses for at have udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser.

¹⁹ The National, 'ISIS teen 'a bit shocked' after UK revokes her citizenship, 20. februar 2019, tilgængelig på: <https://www.thenational.ae/world/mena/isis-teen-a-bit-shocked-after-uk-revokes-her-citizenship-1.827991>.

²⁰ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Önka mod Belgien*, sagsnummer 51564/99, dom af 5. februar 2002, præmis 79.

²¹ Højesterets kendelse af 24. august 1994 i sag 86/1994 (UfR.1994.823 H), side 3.

Det fremgår dog af lovudkastet, at der ved vurderingen af den betydning det har for personen, at denne får frataget sit statsborgerskab, skal lægges vægt på, at der er tale om en mindreårig person (punkt 2.2.2 i de almindelige bemærkninger, udkastets side 10).

Det fremgår af FN's Børnekonventions artikel 3, at barnets tarv altid skal komme i første række i alle foranstaltninger, der vedrører børn. Derudover fremgår det af FN's Håndbog om børn, der påvirkes af fremmedkriger-fænomenet, at børn som har en tilknytning til terrorgrupperinger skal ses som ofre – ikke som lovovertrædere.²²

Det anbefales desuden i en resolution fra Europarådet om fratagelse af statsborgerskab som et tiltag i kampen mod terrorisme, at mindreårige ikke fratages deres statsborgerskab.²³

Instituttet anerkender, at også børn – navnlig større børn – efter omstændighederne vil kunne udgøre en reel sikkerhedsrisiko, men instituttet finder på den anden side, at lovudkastets beskrivelse på dette punkt ikke er tilstrækkelig nuanceret til at beskytte børn, der reelt må anses som ofre for voksnes adfærd, herunder ved at være presset ud i de pågældende handlinger.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovforslaget nuancerer bemærkningerne om administrativ fratagelse af børns statsborgerskab.

Det fremgår ikke af lovforslaget, hvordan en umyndig, der fratages sit statsborgerskab, skal kunne indbringe sagen for domstolene, da det jo kræver forældremyndighedsindehaverens samtykke.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovforslaget forholder sig til dette forhold, f.eks. ved at foreslå en bestemmelse, hvorefter

²² United Nations Office of Counter-Terrorism, Handbook, Children affected by the foreign-fighter phenomenon: Ensuring a child rights-based approach, side 10 og 35, tilgængelig på: https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/ftf_handbook_web_reduced.pdf

²³ Europarådets resolution 2263 (2019) 'Withdrawing nationality as a measure to combat terrorism: a human rights-compatible approach', punkt 9.8., tilgængelig på: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=25430&lang=EN>.

frakendelse over for børn automatisk indbringes for domstolene.

Der henvises til ministeriets journalnummer 2019-5245.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR



København, den 21. oktober 2019

HØRINGSVAR OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM DANSK INDFØDSRET OG UDLÆNDINGELOVEN. (ÆNDRING AF REGLERNE OM FRAKENDELSE AF FREMMEDKRIGERES STATSBOGERSKAB). Sagsnr. 2019-5245

Ved mail af 14. oktober 2019 har Udlændinge- og Integrationsministeriet fremsendt ovennævnte udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven og anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til udkastet.

Generelle bemærkninger

Udkastet betegner endnu et retspolitisk skridt i retning af svækkelse af borgernes retssikkerhed og beskæring af domstolenes beføjelser – med stort set samme retspolitiske retorik og begrundelse som har været brugt siden Terrorpakke I fra 2001 - som siger, at det er afgørende, at den danske retspleje giver plads til effektiv kriminalitets- og terrorbekæmpelse og ikke hæmmer effektiviteten.

De første skridt ad den vej blev taget med terrorpakke I i 2001 med den begrundelse, at borgernes sikkerhed kom før borgernes retssikkerhed.

Siden kom terrorpakke II i 2006, som blev præsenteret som et – måske sidste - nødvendige indgreb i borgernes privatliv og svækkelse af domstolskontrollen med politiets muligheder for aflytning m.v. Læser man retsplejelovens regler om aflytning, overvågning m.v., straffeloven, udlændingeloven, data- og logningsreglerne, lovene om efterretningstjenesternes beføjelser m.m.,

kan man dog forvise sig om, at Terrorpakke II så langt fra blev det sidste indgreb i borgernes retssikkerhed og privatliv og i domstolenes beføjelser.

Det foreliggende udkast er endnu et skridt, hvor man – igen - vil foretage betydelige, principielle ændringer i vores retssystem, og hvor man – igen - under påberåbelse af "nødvendighed" og "tidspres" vil haste de ændringerne gennem uden den grundige, retspolitiske drøftelse af konsekvenserne, som efter Amnesty Internationals opfattelse burde være en uomtvistelig forudsætning for sådanne ændringer.

Det fremgår af bemærkningerne, at de såkaldte fremmedkrigere har vendt Danmark ryggen og kæmpet mod danske værdier om demokrati og frihed, og regeringen har – som det anføres – ingen sympati for disse mennesker, som er uønskede i Danmark. På den baggrund vil man indføre en mulighed for administrativt at frakende en person sit danske statsborgerskab, uden at der stilles krav om, at den pågældende skal være dømt ved en domstol i Danmark. Forslaget indebærer endvidere, at det vil være muligt at frakende statsborgerskabet, mens den pågældende fortsat befinder sig i udlandet.

Overordnet set fremgår det af forslaget, at domstolskontrollen er for omstændelig, langsommelig og upraktisk til formålet, og



det er denne udfordring, man vil løse ved at indføre administrativ frakendelse af dansk indfødsret for personer med dobbelt statsborgerskab.

Det er forståeligt, at regeringen gerne vil komme med et effektivt svar på den udfordring, det vil være, når eller hvis danske statsborgere, som har kæmpet på ISIL's side i Syrien, søger at vende tilbage til Danmark. Men det foreliggende udkast er stærkt problematisk i sin opbygning og præsenterer flere spørgsmål end svar.

De hensyn til beskyttelsen af borgernes retssikkerhed og respekten for det altafgørende indgreb, som det er at blive frakendt sit danske statsborgerskab kræver, at systemet efterforsker og afgør sådanne sager med største omhu og besindighed. En sådan omhu og besindighed er imidlertid fraværende i forslaget.

Efter de gældende regler, hvor frakendelse af dansk statsborgerskab beslattes af domstolene, kræver frakendelse af statsborgerskabet, at den pågældende person er fundet skyldig i overtrædelse af en eller flere af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 om landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og kapitel 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder og terrorisme m.v.

Den person, der er tale om at frakende statsborgerskabet, får mulighed for at forsvare sig mod de anklager, som kan føre til frakendelse af statsborgerskabet og bistås af en advokat til sit forsvar.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at det primære formål med

forslaget er at skabe mulighed for at frakende personer det danske statsborgerskab, inden de kommer til Danmark igen – det skal gå hurtigt og foregå i en enkel proces.

En sådan proces rejser en lang række udfordringer af logistisk-praktisk karakter.

Hvordan efterforsker man sager, som er foregået tusindvis af kilometer fra Danmark?

Hvordan sikrer man beviserne?

Hvordan sikrer man en ensartet praksis i bevisvurderingen?

Hvordan sikrer man en reel, objektiv, uvildig praksis, når det skal være ministeren, der afgør sagerne?

Hvordan gennemfører man den mundtlighed, som er så vigtig i domstolssystemet?

Hvordan sikrer man, at den, som der er tale om at frakende statsborgerskabet, får reelle muligheder for kontradiktion, for at kommentere de fremlagte (eller ikke-fremlagte, fortrolige) beviser?

Forslagets svar på disse udfordringer er enkelt: Hvis det bliver for tungt og for besværligt at gennemføre en proces med de retssikkerhedsgarantier, som en normal domstolsprøvelse indebærer, så fjerner man disse retssikkerhedsgarantier i en enkel, administrativ ordning, hvor det er udlændinge- og integrationsministeren, der har det formelle ansvar for at afgøre sager om frakendelse.

Efter forslaget skabes der hjemmel til administrativt at frakende dansk statsborgerskab fra personer med dobbelt



statsborgerskab, der har udvist en **handlemåde**, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser (Vores udhævning).

Det er udlændinge- og integrationsministeren, som vurderer, om den pågældende har udvist en handlemåde, der er til skade for landets vitale interesser, og herefter afgør, om der skal ske frakendelse.¹

Hvor frakendelse efter den gældende domstolsordning kræver, at domstolene finder, at den pågældende person findes skyldig i overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, så anføres det i bemærkningerne, side 9,

"Det vil ikke ved vurderingen af handlemåden og afgørelsen om administrativ frakendelse skulle vurderes, om den pågældende har gjort sig skyldig i overtrædelser af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, herunder om det til domfældelse fornødne forsæt foreligger. (Vores udhævning). Det vil således alene være gerningsbeskrivelserne i kap 12 og 13, der kan inddrages i vurderingen af, om en handlemåde er til alvorlig skade for landet vitale interesser."

Den gældende ordning forudsætter altså en reel domstolsprøvelse af de foreliggende beviser.

Den foreslåede administrative model forudsætter ikke en vurdering af, om den pågældende person har gjort sig skyldig i overtrædelser af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, lige som det ikke skal vurderes, om den pågældende har haft det fornødne forsæt.

På den baggrund er det vanskeligt at se, hvad det rent faktisk er for en vurdering, udlændinge- og integrationsministeren skal foretage – og hvordan denne såkaldte vurdering på nogen måde skal sammenlignes med – og erstatte - domstolsprøvelsen, hvor frakendelse af statsborgerskabet forudsætter, at man findes skyldig i en eller flere forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.

I bemærkningerne side 9, sidste afsnit, og side 22, første afsnit anføres videre: "Det vil heller ikke være udelukket, at 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."

Man forestiller sig med andre ord, at det skal være muligt at frakende en person det danske statsborgerskab, selv om den pågældende ikke har overtrådt nogen af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13.

Det vil være i klar modstrid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7, som siger, at ingen kan kendes skyldig i strafbar lovovertrædelse på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en strafbar overtrædelse af national eller international ret på den tid, da den blev begået. Ligesom der heller ikke må der pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da den strafbare lovovertrædelse blev begået.

Den foreslåede ordning vil dermed være i strid med en af de allervigtigste retsgrundsætninger i et hvert retssamfund:

¹ Bemærkningerne, side 8.



At man ikke kan straffe borgerne for handlinger, som ikke er kriminaliseret. Det må forstås sådan, at regeringen søger at skaffe sig en bagdør, hvor man kan frakende statsborgerskab, selv om man ikke kan pege på en konkret straffelovsovertrædelse, men ikke desto mindre finder, at den pågældende person har udvist en handlemåde, der er til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser.

I bemærkningerne side 9, gennemgås forslaget til ny indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, om frakendelse af statsborgerskab, når den pågældende har udvist en adfærd, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, som er en formulering, der er hentet fra Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerskabet, artikel 7, som gennemgår de forhold, som kan begrunde frakendelse af statsborgerskabet og under litra d, nævner

handlemåde, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er det stærkt problematisk at indføre en ordning, som er så upræcist og ubestemt formuleret, at man reelt kan have vanskeligt ved sige noget om den fremtidige retspraksis.

Amnesty er opmærksom på, at det i bemærkningerne anføres, at bestemmelsen lever op til de krav, som må stilles til præcision og klarhed i hjemmelen, da ordlyden er hentet i konventionens artikel 7, litra d.

Efter Amnestys opfattelse kan man ikke sammenligne en bredt formuleret international aftale, hvor en række lande forpligter sig til at arbejde for at tilvejebringe en lovgivning og en praksis,

som beskytter borgere mod vilkårlig frakendelse af statsborgerskabet, med den præcision, som man må kræve af en straffelovs gerningsbeskrivelser, som danner grundlag for kriminalitetsbekæmpelse og strafferetsplejen.

Proportionalitetsvurderinger

Det er også udlændinge- og integrationsministeren, der efter forslaget skal foretage en proportionalitetsvurdering i forhold til spørgsmålet om frakendelse. Efter Amnesty Internationals opfattelse er det ikke betryggende med en ordning, som tager udgangspunkt i en så løst beskrevet ordning som beskrevet ovenfor.

Fortrolige oplysninger i sagen

Det fremgår af bemærkningerne, at en sag om frakendelse af dansk indfødsret vil kunne iværksættes på grundlag af oplysninger fra forskellige aktører, men at det forudsættes, at det typisk vil være oplysninger fra Politiets Efterretningstjeneste (PET).

I sager, hvor PET vurderer, at oplysningerne i sagen bør behandles fortroligt, herunder af sikkerhedsmæssige hensyn ikke kan udleveres, kan justitsministeren træffe afgørelse om, at de fortrolige oplysninger ikke deles med hverken borgeren eller udlændinge- og integrationsministeren. Udlændinge- og integrationsministeren kan derefter træffe afgørelse på grundlag af justitsministerens vurdering. Justitsministeren kan også vælge selv at træffe afgørelse i sagen. I sådanne sager vil den person, hvis statsborgerskab der er tale om at inddrage, reelt blive stillet betydeligt svagere i varetagelsen af sin egen sag sammenlignet med en domstolsprøvelse.



Særligt i en administrativ procedure kan det frygtes, at det ikke sikres, at den pågældende – trods de fortrolige oplysninger – så vidt muligt sikres et reelt billede af sin sag og dermed muligheder for at varetage sin sag.

Sagens praktiske behandling

Det anføres i bemærkningerne, side 10, at en afgørelse om frakendelse vil være en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at det betyder, at borgeren som udgangspunkt vil være omfattet af de sædvanlige retssikkerhedsgarantier, som følger af forvaltningsretten, herunder partshøring, ret til kontradiktion og begrundelse.

Det fremgår videre, at de danske myndigheder vil partshøre via e-boks. Er dette ikke muligt, vil der kunne foretages underretning ved en meddelelse i Statstidende.

Efter Amnesty International's opfattelse viser disse overvejelser – om Syrienskrigere, der checker e-boks og Statstidende - hvor upraktisk hele den påtænkte ordning er.

I praksis vil det formentlig betyde, at den 4 ugers klagefrist, som de pågældende har for indbringelse af udlændingeministerens afgørelse for de danske domstole, ikke eller kun vanskeligt vil kunne overholdes. Adgangen til domstolsprøvelse af frakendelsen vil dermed blive betydeligt vanskeliggjort.

Om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Det fremgår af bemærkningerne, side 17-18, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at sager om administrativ frakendelse af statsborgerskab på baggrund af en udvist

handlemåde, der er til alvorlig fare for Danmarks vitale interesser, ikke udgør straffesager i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions forstand.

Amnesty International deler ikke den opfattelse. Selv om det efter den foreslåede ordning ikke er hensigten, at den administrative frakendelse skal forudsætte eller efterfølge afsigelsen af en straffedom, så er hele ordningen bundet op på, at den person, som der er tale om at frakende statsborgerskabet, har begået kriminelle, strafbare handlinger, som i en domstolsprocedure ville kunne gøres til genstand for en strafferetlig behandling. Det ville i sagens natur være stærkt uproportionalt med den voldsomt indgribende foranstaltning, som frakendelse af dansk statsborgerskab er, hvis den udløsende faktor ikke var en eller flere kriminelle handlinger omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.

Om domstolenes behandling af sager om frakendelse af dansk indfødsret efter forslagene til ny § 8 B, stk. 3 og 4 i indfødsretsloven.

Forslagene til nye bestemmelser om domstolenes behandling er i vidt omfang kopieret fra udlændingelovens regler i kapitel 7 b og § 45b).

Det betyder især, at reglerne om, at domstolene/Justitsministeriet under en behandling af en sag om frakendelse kan beslutte, at de konkrete oplysninger i sagen har en sådan sikkerhedsmæssig betydning, at den, som der er tale om at frakende statsborgerskabet og pågældendes advokat, ikke kan få indsigt i de oplysninger, som PET eller andre myndigheder har om den pågældende.



Det er selvsagt en svækkelse af den pågældendes retssikkerhed, at han/hun ikke kan få adgang til de pågældende oplysninger.

Sammenlignet med den administrative procedure, som der lægges op til, må man dog sige, at den pågældende er bedre stillet, da retten har pligt til at sikre, at det materiale, som myndighederne fremlægger, og som den pågældende og hans advokat kan få indsigt i, i rimelig grad afspejler sagens vigtigste, afgørende forhold, således at den pågældende har rimelige muligheder for at varetage sin sag på adækvat måde.

Samtidig vil den pågældende i sager, hvor dele af bevismaterialet holdes fortroligt og dermed ikke kan indgå i den åbne del af sagen, få beskikket *en særlig advokat*, som skal følge sagen og også har indsigt i sagens fortrolige oplysninger og kan varetage den pågældendes interesser.

Samtidig er det væsentligt at erindre, at den særlige advokat ikke må diskutere sagen med sin "klient" fra det øjeblik, hvor den særlige advokat har gjort sig bekendt med det fortrolige materiale. Den særlige advokat kan altså følge sagen og komme med skriftlige indlæg, men ikke diskutere sagen med "den ordinære advokat" eller klienten.

Brugen af hemmeligholdt materiale, jf. udlændingelovens kapitel 7 b og § 45 b, gav i sin tid anledning til betydelige diskussioner om, hvordan man i givet fald kunne sikre de pågældende personer – om hvem der var hemmeligholdt materiale – således at de kunne siges at have adgang til en retfærdig rettergang, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 6.

I lyset af det fremlagte udkast må det konstateres, at forslaget om administrativ frakendelse af dansk statsborgerskab er langt mere problematisk og et langt mere grundlæggende problem for borgernes retssikkerhed og domstolenes beføjelser.

Amnesty International, den 21. oktober 2019

**Udlændinge- og Integrationsministeriet
Styrelsen for Arbejdsmarked og rekruttering**
Mail: adp2@uim.dk; nhl@uim.dk.

København, 21.10.2019

Red Barnets bemærkninger til forslag om frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab

Red Barnet takker for muligheden for at afgive høringssvar til regeringens forslag om at ændre reglerne for frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab. Red Barnets anliggende er børns rettigheder. Derfor forholder vi os i høringssvaret ikke til de generelle retssikkerhedsmæssige problemstillinger ved at indføre administrativ frakendelse af dansk indfødsret, men fokuserer vores bemærkninger på, hvorvidt lovgivningen har afsmittende effekt på de såkaldte fremmedkrigeres børn.

Red Barnet har gennem lang tid på det kraftigste opfordret regeringen til at hente børn med dansk tilhørsforhold og deres familier hjem til Danmark fra det nordøstlige Syrien¹.

Børnene har ikke valgt at tage til Syrien eller blive født der; de er ofre for deres forældres handlinger. De har været vidner til ekstremt grov vold og er i overhængende fare for udnyttelse og overgreb. De bliver svækket for hver dag, der går, fordi de blandt andet mangler lægehjælp. Forholdene i lejrene er ikke alene umenneskelige. De øger også risikoen for radikalisering.

Red Barnet er en af de få organisationer, som arbejder i de områder af lejrene, hvor udenlandske kvinder og børn opholder sig - herunder de danske. Vores kolleger kæmper hver dag for at give børnene et trygt sted at være. Vi uddeler for eksempel mad, yder psykosocial støtte og henviser alvorligt syge børn og gravide kvinder til behandling. Men der er slet ikke ressourcer nok til at dække de massive humanitære behov i lejrene.

Som følge af de tyrkiske militære handlinger inde i Syrien og den syriske regerings nye rolle står vi i en skærpet humanitær situation, hvor det er mere presserende end nogensinde, at Danmark sammen med andre lande henter deres børn hjem, mens det stadig er muligt. Sikkerhedsbilledet ændrer sig nærmest dag for dag, og det arbejde som de internationale organisationer fortsat leverer - også i lejrene - risikerer at blive lukket ned².

Det er i den kontekst, at Red Barnet har flg. kommentarer til forslaget:

Red Barnet mener ikke, at bemærkningerne til lovforslaget i tilstrækkelig grad belyser lovforslagets konsekvenser for børn af såkaldte fremmedkrigere.

Ifølge tal fra Politiken er der omkring 40 børn af danske statsborgere, der opholder sig i konfliktområdet i det nordøstlige Syrien³. Det fremgår ikke af lovforslaget, hvor mange børn – om nogen - der har forældre med dobbelt statsborgerskab.

Red Barnet mener overordnet, at konsekvenserne for børns rettigheder bør fremgå af bemærkningerne til lovforslaget⁴.

¹ Red Barnet har særligt peget på, at mødre skal med, fordi mødre er børnenes nærmeste omsorgsgivere i mange af sagerne.

² Red Barnet står bl.a. for at drive centre for uledsagede og forældreløse børn.

³ <https://politiken.dk/udland/art7410891/Tal-fra-Justitsministeriet-afs%C3%B8rer-meget-st%C3%B8rre-omfang-30-b%C3%B8rn-med-dansk-tilknytning-sidder-i-lejre-i-Syrien>

⁴ Se bl.a. FN's Børnekomité, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 2013. CRC/C/GC/14 (IA6(c))

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 frataget 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, det bør belyses grundigere, hvilken personkreds der vil være omfattet af § 8b, stk. 3. Vil sympatisører (som ikke direkte har udøvet krigshandlinger) være omfattet af lovforslaget?

Red Barnet frygter, at konsekvensen af lovforslaget vil være, at mulighederne for at komme til Danmark og rehabiliteres her svækkes markant for de børn, hvis forældre er omfattet af lovforslaget.

Børnene har ingen skyld i deres forældres handlinger. I alle mulige andre sammenhænge agerer vi som land ud fra det princip, at alle børn er lige; at børn aldrig skal stå til ansvar for, hvem deres forældre er, eller hvad forældrene måtte have foretaget sig af kriminelle handlinger.

Det skal også gælde for de børn, der lige nu lider i de syriske lejre og i de omkringliggende områder, og hvis forældre måtte have begået handlinger, der har skadet Danmarks vitale interesser.

Red Barnet frygter, at børn, der selv er danske statsborgere, med den foreslåede lovændring vil få langt sværere ved at komme til Danmark alene – eller sammen med deres forældre. Og dermed vil de ikke kunne få den beskyttelse og rehabilitering i Danmark, de som børn har ret til.

Vi finder det yderst beklageligt, at forslaget hastes igennem med en høringsfrist på seks dage til at belyse og kvalificere forslaget, der kan have vidtrækkende konsekvenser. Derfor tager Red Barnet forbehold for eventuelle yderligere kommentarer.

Spørgsmål til høringssvaret kan rettes til politisk chefkonsulent Inger Backer Neufeld (3524 8539/ in@red-barnet.dk).

Med venlig hilsen



Johanne Schmidt-Nielsen

Generalsekretær

Hørings svar til Forslag om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (fratagelse af fremmedkrigeres statsborgerskab)

På baggrund af den kritisable korte høringsfrist har Justitia ikke haft mulighed for at udfærdige et mere grundigt hørings svar. Nærværende indeholder derfor ikke en egentlig juridisk analyse af lovforslagets forenelighed med grundloven og EMRK. Justitia har alene fokuseret mere overordnet på udvalgte retssikkerhedsmæssige betragtninger og anbefalinger.

Ifølge udkastet til lovforslag om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven foreslår regeringen at indsætte hjemmel til administrativt at fratage dansk statsborgerskab fra fremmedkrigere med dobbelt statsborgerskab, der har handlet til "*alvorlig skade for landets vitale interesser*". Formålet er at forhindre, at fremmedkrigere vender tilbage til Danmark, hvor de kan udgøre en alvorlig sikkerhedsmæssig trussel. En administrativ afgørelse om fratagelse af statsborgerskab skal kunne træffes på baggrund af handlinger, der er foretaget forud for lovens ikrafttræden. Afgørelsen meddeles via digital post men kan efterfølgende indklages for domstolene indenfor 4 uger. Domstolsprocessen – der i normale tilfælde vil foregå uden den pågældende persons fysiske tilstedeværelse – kan desuden underlægges en række begrænsninger, der påvirker den pågældende persons mulighed for at varetage sine interesser på effektiv vis.

Lovforslaget skal ses i sammenhæng med, at flere danske statsborgere er rejst til Syrien og Irak for at kæmpe i konfliktområder for Islamisk Stat (IS). Behandlingen af lovforslaget er fremrykket på grund af konflikten i grænseområdet mellem Tyrkiet og Syrien, der har betydet, at tidligere IS-medlemmer, der har opholdt sig i fangelejre i det nordlige Syrien, er flygtet.¹

Justitia anerkender, at der er risiko for, at personer der har været involveret i væbnede konflikter i Syrien, er blevet yderligere radikaliseret af deres ophold i Syrien. Studier har bl.a. vist, at personer der har modtaget træning og deltaget i kamphandlinger i konfliktområder, ofte er i stand til at udføre mere dødelige terrorangreb end personer, der ikke har modtaget træning eller deltaget i væbnede konflikter.² Andre studier viser, at ca. 12 procent af terrorangreb i Europa er blevet udført af vestlige fremmedkrigere, eller af personer der har modtaget træning.³ Fremmedkrigere kan således ved deres tilbagekomst til Danmark udgøre en alvorlig sikkerhedstrussel, og derfor har regeringen også en klar og legitim interesse i at modvirke dette fænomen. Samtidig gør den p.t. usikre situation i det nordlige Syrien truslen akut og overhængende. Det er dog helt afgørende, at de foreslåede tiltag også respekterer grundlæggende retssikkerhedsgarantier og menneskerettigheder.

Lovforslaget lægger op til:

1. at fratage statsborgerskab administrativt,

¹ <https://politiken.dk/udland/art7437737/Hundredvis-af-IS-fanger-kan-v%C3%A6re-flygtet-fra-fangelejr-i-Syrien-efter-tyrke-bombardementer>

² <https://publications.ffi.no/en/item/asset/dspace:4047/1024572.pdf>

³ https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE100/PE130-1/RAND_PE130-1.pdf

2. (i visse tilfælde) på baggrund af vage og uklare bestemmelser,
3. (i praksis) med tilbagevirkende kraft og
4. en efterfølgende domstolsproces, der lægger en række praktiske og processuelle forhindringer i vejen for en effektiv domstolsprøvelse.

Disse forhold medfører samlet set, at lovforslaget må anses for et særdeles intensivt indgreb uden tilstedeværelse af de retssikkerhedsgarantier, der normalt skal ledsage og legitimere afgørelser af så indgribende karakter. 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.

Som nævnt ovenfor, er der dog særligt stærke grunde til, at Danmark har en afgørende og presserende interesse i at forhindre indrejse af fremmedkrigere, der ovenikøbet kan have deltaget i en væbnet konflikt mod den danske stat på vegne af ISIL og muligvis vil deltage i terrorisme her i landet. Det fremgår også af bemærkningerne til lovforslaget, at "*Den foreslåede ordning vil således være et relevant, fleksibelt og effektivt redskab i forebyggelsen af terror.*" På den baggrund kan det ud fra en nødretsbetragtning være nødvendigt at indskrænke frihedsrettigheder og fravige normale retssikkerhedsgarantier. Sådanne tiltag bør dog efter Justitias opfattelse 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. Det er Justitias opfattelse, at lovforslaget i dets nuværende udformning ikke lever op til disse præmisser, jf. nærmere nedenfor.

Hjemlen til at fratage statsborgerskab

Det centrale element i lovforslaget er administrativ fratagelse af statsborgerskab for personer med dobbelt statsborgerskab, der har handlet til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser. Det uddybes i lovforslaget, at forhold der "*kan*" udgøre "*alvorlig skade for landets vitale interesser*" omfatter gerningsbeskrivelserne i straffeloven kapitel 12 og 13, der vedrører bl.a. landsforræderi og terrorisme, mens alvorlig kriminalitet ikke i sig selv er tilstrækkeligt. Kerneområdet er således "*tilslutning til en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat, terrorisme, herunder træning, instruering eller på anden måde oplæring af en person til at begå eller fremme terrorhandlinger og handlinger, der sigter til ved udenlandsk bistand, ved magtanvendelse eller trussel derom at forandre statsforfatningen eller sætte den ud af kraft*"

Det fremgår dog samtidigt af lovforslagets bemærkninger, at:

"Det vil heller ikke være udelukket, at 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 vil dog ikke "*i sig selv*" være tilstrækkeligt til en administrativ frakendelse af statsborgerskab, at en person forud for lovens ikrafttræden uden tilladelse er indrejst i et område med indrejse- eller opholdsforbud omfattet af straffelovens § 114 j, stk. 3. Lovforslagets bemærkninger kommer dog

hverken med eksempler eller øvrige fortolkningsbidrag til, hvilke handlinger - som ikke er omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13 - der vil kunne føre til en administrativ frakendelse.

Der gives hermed i forarbejderne ganske uklare rammer for, hvad der kan begrunde fratagelse af statsborgerskab på baggrund af handlinger med "*alvorlig skade for landets vitale interesser*".

Selvom lovforslaget særligt sigter på at imødegå terror og fremmedkrigere, der er udrejst til Syrien og Irak for at kæmpe for en terrororganisation som IS, betyder den uklare eks. at dansk-kurdere der er rejst til Syrien for at kæmpe imod IS også risikerer at blive omfattet af lovforslaget, uanset at de kan have kæmpet på samme side som den USA-ledede koalition mod ISIL, som også Danmark deltager i. Denne risiko bekræftede integrations- og udlændingeminister Mattias Tesfaye i et interview med Jyllands-Posten.⁴

Der er dermed risiko for, at lovforslaget i sin nuværende form vil ramme bredere end de fremmedkrigere, der har kæmpet for IS og med rette kan anses for at udgøre en reel og konkret fare for statens sikkerhed. Det var også tilfældet med ændringen af pasloven i 2014, som gav politiet hjemmel til at inddrage pas hvis der var grund til at antage, at en person ville deltage i aktiviteter, der indebar en "fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden". Flere danske statsborgere, der kæmpede på kurdisk side, har på denne baggrund fået frataget deres pas.

Uklarheden om, hvilke handlinger der er omfattet af lovforslaget, er i sig selv kritisabel, særligt henset til, at handlingerne kan medføre en stærkt indgribende afgørelse om rettighedsfortabelse i en proces, hvor den pågældende person i praksis vil være forhindret i at varetage sine interesser. Hvor personer, der har tilsluttet sig ISIL, klart må kunne forvente at være omfattet af lovforslaget, er dette ikke tilfældet med andre personer, der har opholdt sig i Syrien eller Irak uden at have foretaget handlinger i strid med straffelovens kapitel 12 og 13. Det er således langt fra klart, om man som dansk-kurder, der har kæmpet på kurdisk side, kan forvente at være omfattet af lovforslaget. Samtidig vil det næppe være proportionelt at træffe lige indgribende afgørelser overfor en person, der ikke vurderes at have handlet i strid med straffelovens kapitel 12 og 13 og en person der vurderes at have begået terror. På den baggrund anbefales det, at lovforslaget afgrænses til alene at omfatte personer, som vurderes at have foretaget handlinger omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13 såsom "*tilslutning til en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat, terrorisme, herunder træning, instruering eller på anden måde oplæring af en person til at begå eller fremme terrorhandlinger og handlinger, der sigter til ved udenlandsk bistand, ved magtanvendelse eller trussel derom at forandre statsforfatningen eller sætte den ud af kraft*". En sådan ændring vil afgrænse lovforslaget til alene at omfatte terror, hvilket som nævnt også er selve bevæggrunden for lovforslagets tilblivelse.

Domstolsprøvelse

⁴ Raatz, Mie Louise, Jyllands Posten: "Hastelov kan tage statsborgerskab fra dansk-kurdere, der bekæmper IS", 16. oktober 2019.

I henhold til lovforslaget vil en person, der administrativt har fået frataget statsborgerskabet, kunne indbringe afgørelsen for domstolene. Henset til, at personer omfattet af loven, typisk vil opholde sig udenfor landets grænser og ikke vil have adgang til Offentlig Digital Post eller Statstidende, må det antages, at retsgarantien i grundlovens § 63 i de fleste tilfælde vil være teoretisk og illusorisk. Det øger betænkeligheden af en proces, der allerede hviler på et retssikkerhedsmæssigt usikkert grundlag og er stærkt indgribende af natur, hvilket netop fordrer betryggende retssikkerhedsgarantier, herunder prøvelse ved en uafhængig instans. På den baggrund anbefales det, at integrations- og udlændingeministeren af egen drift skal være forpligtet til at indbringe afgørelser om administrativt at fratage statsborgerskabet for domstolene, dog således, at afgørelsen om at fratage en person statsborgerskabet administrativt træder i kraft fra afgørelsestidspunktet, men ophæves, såfremt domstolene finder afgørelsen ugyldig.

Solnedgangsklausul

Lovforslaget er særligt udarbejdet med henblik på at håndtere tilfælde, hvor danske fremmedkrigere med dobbelt statsborgerskab risikerer at vende tilbage til Danmark og udgøre en sikkerhedsrisiko efter deltagelse i konflikten i Syrien og Irak. Lovforslaget har derfor til formål at håndtere en konkret og aktuel situation. Derfor anbefaler Justitia, at der indføres en solnedgangsklausul i lovforslagets endelige udformning.

Solnedgangsklausuler er bestemmelser, der medfører, at lovforslagets virkning automatisk ophører efter f.eks. 3-5 år, medmindre et flertal i Folketinget fornyer hjemlen. Solnedgangsklausuler har til formål at begrænse anvendelsen af en bestemmelse til den konkrete situation, der er årsag til behovet for en begrænsning af fundamentale rettigheder. Indførelsen af en solnedgangsklausul udgør en retsgaranti, som tvinger lovgiver til at revurdere nødvendigheden af en lov eller bestemmelse, der griber ind i borgernes rettigheder. Samtidig reduceres risikoen for, at vidtgående lovgivning indført under indtryk af en presserende fare udvides til andre områder, når den fare, som gav anledning til loven, ikke længere består.

Der er tidligere blevet indført en solnedgangsklausul i lov nr. 176 af 24. februar 2015 vedrørende ændring af lov om pas til danske statsborgere mm. (styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet mv.). I ændringen af pasloven blev solnedgangsklausulen bl.a. indført for at begrænse anvendelsen af lovændringerne til det, der var nødvendigt for at imødegå den aktuelle konflikt i Syrien og Irak, der begrundede ændringsloven. Yderligere blev solnedgangsklausulen indført ud fra et *"ønske om at indføre en bedre balance mellem hensynet til statens sikkerhed og den enkeltes retssikkerhed."*⁵

Justitia finder, at de samme forhold der gjorde sig gældende ved vedtagelsen af ændringen til pasloven, finder anvendelse i forhold til lovforslaget om fratagelse af fremmedkrigeres statsborgerskab. Justitia anbefaler derfor, at der indsættes en solnedgangsklausul, således at lovforslagets bestemmelser automatisk ophører efter f.eks. 3-5 år, medmindre et flertal i Folketinget

⁵ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=168209>

fornyelse hjemlen. I forbindelse med en eventuel fornyelse af bestemmelsen bør der foretages en forudgående vurdering af en række på forhånd fastsatte parametre såsom omfanget af lovens anvendelse, lovens effektivitet, konsekvenser for retssikkerheden og øvrige landes erfaringer.

Hørings svar fra foreningen **Refugees Welcome**

vedr.:

Ændring af reglerne for frakendelse af fremmedkrigeres statsborgerskab + ændring af reglerne for fremmedkrigeres børns erhvervelse af statsborgerskab

Høringsfrist 21.10. + 12.11.2019

Refugees Welcome takker for invitationen til at afgive hørings svar.

Hastebehandling og høringsfrister

Disse to lovforslag berører grundlæggende og ekstremt vigtige områder, hvor der kan være tale om overtrædelse af Grundloven og de mest basale menneskerettigheder. Det er derfor helt uansvarligt at hastebehandle dem og give så korte høringsfrister – uanset, hvordan den aktuelle situation i Syrien ser ud.

Retsløs proces, tvivlsomme definitioner

Lovforslaget beskriver en proces, som er helt i strid med retsstaten. Ministeren vil dømme en person for at være "fremmedkriger" in absentia uden at vedkommende nogensinde bliver stillet for en dommer og aldrig får mulighed for at forsvare sig. Vurderingen bliver sågar foretaget på baggrund af oplysninger, som i vidt omfang vil være hemmeligtstemplede.

Ministeriets nyheds e-mail afsendt 14/10 har en direkte ubehagelig ordlyd: "*Regeringen nærer absolut ingen sympati for dem, og de er uønskede i Danmark. Regeringen vil derfor gøre alt, hvad der er muligt, for at forhindre dem i at komme ind i landet igen.*" En formulering baseret på mavefornemmelser og personlige holdninger, som burde være utænkelig i en officiel udmelding fra en regering og en minister. Det handler om menneskers statsborgerskab, retssikkerhed, fremtid.

Indledningsvis skriver regeringen: "*... som er til skade for landets vitale interesser.*" En meget bred og upræcis formulering, som leder tanken hen på diktatoriske regimer, og som vil kunne anvendes i mange andre tilfælde end de såkaldte "fremmedkrigere". Man må formode, at regeringen ønsker at ramme personer, som er taget af sted med et bevidst ønske om at kæmpe for Islamisk Stat, og disse personer må ganske rigtigt siges at kæmpe imod demokrati og menneskerettigheder, med brug af ulovlige og grusomme metoder. Men har de virkelig skadet Danmarks vitale interesser? Det er da en løs påstand.

Mange af de unge kvinder tog til Syrien med et naivt, romantisk, religiøst ønske om at leve i et lykkeligt kalifat – de har ikke haft planer om at slå nogen ihjel, og har heller ikke gjort det, og har ikke vidst noget om, hvad de gik ind til. Flere har levet i fangenskab, også mens IS havde magten, og har længe ønsket at vende hjem til Danmark.

Endelig er der alle dem, der ikke er taget afsted for at støtte Islamisk Stat, men de kurdiske styrker. Mindst én kvinde har fået inddraget sit danske pas for at kæmpe mod IS i Irak med Peshmerga. På mange måder må YPG betragtes som fredsbevarende og demokratiske bevægelser, som netop har kæmpet imod Islamisk Stat og går ind for et ikke-religiøst Kurdistan med ligeret mellem mænd og kvinder, respekt for minoriteter og forskelligheder, uddannelse og udvikling. De har absolut ikke "skadet Danmarks vitale interesser", vel nærmest tværtimod. Her har vi samme problematik, som med frihedskæmperne under den danske besættelse: ulovlige terrorister og sabotører, som pludselig blev hyldet som frihedskæmpere i april 1945. Der var også de mange danskere, som kæmpede forgæves mod Francos fascisme i Spanien. Skulle de have mistet deres danske statsborgerskab og være overladt til Francos fængsler?

Børn rammes dobbelt og efterlades i limbo

Det er rent ud sagt en skandale og udtryk for en usmagelig kynisme, at Danmark som et af de eneste europæiske lande intet har gjort for at hente de børn med dansk statsborgerskab hjem i sikkerhed, som

befinder sig i livsfare i de horrible lejre som Al-Hol i Syrien. Lovforslaget er tydeligt affødt af, at man vil undgå at tage ansvar for disse børn, også i fremtidige, lignende scenarier.

Princippet om at indfødsret erhverves automatisk gennem en dansk forælder er fornuftigt, og bør ikke være afhængigt af, hvor en forælder opholder sig fysisk i en periode – herunder den periode, hvor barnet bliver født.

Børn har desuden et særligt krav på beskyttelse, og det bør Danmark respektere og forsøge at sikre på alle tænkelige måder, fremfor at lade disse stakkels børn undgælde yderligere for deres forældres dumheder. Kunne man forstille sig, at man fratager et almindeligt dansk barn basale rettigheder fordi dets forældre har begået noget kriminelt?

I forvejen alt for mange begrænsninger for statsborgerskab

Danmark har muligvis verdens skrappeste krav til statsborgerskab, og en stigende andel af befolkningen lever hele deres liv her i landet uden at have dansk pas og stemmeret. Det er et demokratisk problem, og fremfor at fratage det fra dem, der trods de høje barrierer har erhvervet det, bør man gå den modsatte vej og lette adgangen.

Danmark frakender sig sit ansvar

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). Selvom udgangspunktet i lovforslagene er, at man kun mister sit danske pas, hvis man har et andet, så åbnes der også op for situationer, hvor personer i praksis kan blive statsløse.

Eftersom det er så vanskeligt at opnå, er det danske statsborgerskab i sig selv et bevis for, at man har en meget stærk tilknytning til Danmark. Og denne persons opførsel er derfor – på godt og ondt – Danmarks ansvar. Ligesom at vi alle sammen er stolte, når Nadia Nadim og Caroline Wozniacki vinder medaljer for Danmark, må vi påtage os ansvaret, når det går galt.

Hvis Aisha, som er født i Danmark af pakistanske forældre, tog til Syrien og kæmpede for IS, så er hun ikke Pakistans eller Syriens problem. Det er i Danmark, hun er vokset op – og det er her, hun skal retsforfølges og straffes og ikke mindst resocialiseres og af-radikaliseres, så hun ikke bare fortsætter sine ekstremistiske aktiviteter. Danmark kan ikke tørre sine uønskede personer af på andre lande – vi har hovedansvaret for at rette op på dem og gøre dem til bedre mennesker. Og selvom man har begået ulovlige og forkerte handlinger, bør man ikke afskæres fra ens nærmeste familie, venner og det sted, man hører til. For de personer, der rammes, vil det ofte samtidig betyde at man taber sit unionsborgerskab og de rettigheder, der følger med det.

Med venlig hilsen

Refugees Welcome

c/o Trampolinhuset

Thoravej 7, 2400 Kbh NV

www.refugeeswelcome.dk

kontakt@refugeeswelcome.dk

