

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

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325659
TRIH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 23/00443-2

1. MARTS 2023

HØRINGSSVAR OVER LOVUDKAST OM OPFØLGNING PÅ EU-LOVGIVNING OG OPHÆVELSE AF BREXIT-BOR- GERLOVEN M.V.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har den 1. februar 2023 anmodet om Institut for Menneskerettigheders bemærkninger til ovennævnte lovudkast.¹

Instituttet har bemærkninger til den del af lovudkastet, som vedrører ændring af indfødsretsloven og ophævelse af revisionsbestemmelse i lov om indførelse af mulighed for overførsel af asylsagsbehandling og indkvartering i tredjelande.

1. SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslår Udlændinge- og Integrationsministeriet at rette op på den manglende implementering af statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra f, således at der i indfødsretslovens § 1 indsættes et nyt stk. 4. Med ændringen vil børn ikke længere kunne miste deres danske statsborgerskab, hvis de derved bliver statsløse. Voksne vil heller ikke kunne miste deres danske statsborgerskab, hvis myndighederne først efter deres fyldte 18. år konstaterer, at grundlaget for erhvervelsen ikke længere er til stede.

Instituttet finder det positivt, at ministeriet med lovudkastet vil implementere statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra f, som sikrer beskyttelsen for de berørte.

¹ Lovudkast om forslag til lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven, straffeloven og forskellige andre love og om ophævelse af lov om videreførelse af visse rettigheder i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union uden en aftale (Opfølgning på EU-lovgivning, ophævelse af Brexit-borgerloven m.v.), tilgængelig her, [Høringsdetaljer - Høringsportalen \(hoeringsportalen.dk\)](https://hoeringsportalen.dk).

Instituttet er imidlertid uenig i ministeriets fortolkning og vurdering af, at den foreslåede bestemmelse ikke indebærer fortabelse af indfødsret, og dermed, at den foreslåede ordning ikke berøres af EU-retten.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet anfører i lovbemærkningerne, at EU-retten er anvendelig i sager om, at børn som udgangspunkt fortaber dansk indfødsret, når det konstateres, at forhold, som lå til grund for deres erhvervelse af indfødsretten, ikke længere foreligger.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet tilføjer en bestemmelse i indfødsretsloven om, at der efter ansøgning kan foretages en individuel proportionalitetsvurdering af virkningerne af en fortabelse af indfødsret med mulighed for indfødsrettens bevarelse fra erhvervelsestidspunktet.

2. ÆNDRING AF INDFØDSRETSLOVEN

2.1. DEN FORESLÅEDE LOVÆNDRING OG BAGGRUNDEN HERFOR

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår med lovudkastet at ændre indfødsretsloven og implementere artikel 7, stk. 1, litra f, i statsborgerretskonventionen.

Ifølge konventionens artikel 7, må en medlemsstats lovgivning kun indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerskab i nogle nærmere opregnede tilfælde. Blandt andet når det efter artikel 7, stk. 1, litra f, fastslås i løbet af den periode, hvor barnet er mindreårigt, at betingelserne for barnets automatiske erhvervelse af statsborgerskab ikke længere er opfyldt. Dette kan for eksempel ske, hvor et barn ved fødslen har erhvervet dansk statsborgerskab efter sin far, og det efterfølgende ved en faderskabssag konstateres, at barnet ikke som tidligere antaget har en dansk far.

Efter konventions artikel 7, stk. 1, litra f, kan kun børn, og ikke myndige personer, fortabe deres statsborgerskab af den nævnte grund, og ifølge artikel 7, stk. 3, kan statsborgerskabet ikke fortabes, hvis barnet derved bliver statsløs.

Når det efter gældende dansk praksis konstateres, at grundlaget for en persons erhvervelse af dansk statsborgerskab ikke længere er til stede, anses personen for aldrig at have erhvervet statsborgerskabet. Det

gælder uanset, om personen bliver statsløs og uanset, om vedkommende er blevet myndig.

Med lovudkastet foreslår Udlændinge- og Integrationsministeriet at rette op på den manglende implementering af statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra f, således, at der i indfødsretslovens § 1 indsættes et nyt stk. 4. Med ændringen vil børn ikke længere kunne miste deres danske statsborgerskab, hvis de derved ville blive statsløse. Voksne vil heller ikke kunne miste deres danske statsborgerskab, hvis myndighederne først efter deres fyldte 18 år konstaterer, at grundlaget for erhvervelsen ikke længere er til stede.

Lovændringen vil afbøde de u hensigtsmæssige virkninger af gældende praksis, der dels kan føre til statsløshed og dels medføre, at myndige personer ikke får indfriet deres berettiget forventning om at være danske statsborgere (lovudkastet, afsnit 2.5.2).

2.2. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Instituttet finder det positivt, at ministeriet lægger op til en implementering af statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra f, i dansk ret.²

Instituttet er dog ikke enig i ministeriets fortolkning og vurdering af, at den foreslåede bestemmelse ikke indebærer fortabelse af indfødsret, og at ordningen derfor ikke berøres af EU-retten (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 7).

Ministeriets ræsonnement synes at være, at når en person ifølge lovudkastet anses for aldrig at have erhvervet dansk statsborgerskab, har vedkommende folgelig heller aldrig erhvervet unionsborgerskab, og så kan 'unionsborgerskabet ikke fortabes, men skal betragtes som en nullitet' (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 7).

Instituttet bemærker, at den foreslåede regel skal gennemføre konventionens artikel 7, stk. 1, litra f, som omhandler netop ét af de fortabelsestilfælde, som artikel 7 udtømmende oplister som tilladte fortabelsesgrunde.

² Der henvises herved i det hele til instituttets brev af 15. september 2020 til daværende udlændinge- og integrationsminister Mathias Tesfaye, som samtidig blev sendt i kopi til Folketingets Indfødsretsudvalg (vedlagt som bilag).

Ministeriet har som begrundelse for, at der ikke er tale om en fortabelsesregel henvist til den forklarende rapport til statsborgerretskonventionen, der overlader det til staterne at bestemme, hvornår en fortabelse af statsborgerskab skal have retsvirkninger fra. Det vil sige, at den enkelte stat kan afgøre, om retsvirkningerne skal regnes fra fratagelsesdagen (*ex nunc*) eller fra statsborgerskabets oprindelige erhvervelse (*ex tunc*), som dermed anses for ikke at have fundet sted. Efter instituttets opfattelse forholder rapporten sig dermed til spørgsmålet om *tidspunktet* for retsvirkningerne af en fortabelse.

Samtidig bemærker instituttet, at FN's statsløsekonventions artikel 5 indeholder en fortabelsesbestemmelse, som i nogen grad svarer til statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra f. Denne bestemmelse fastslår også, at fortabelse af statsborgerskab som følge af ændringer i en persons personlige status, for eksempel ved en senere faderskabs-sag, ikke kan medføre statsløshed.

I de såkaldte Tunis-konklusioner fortolkes statsløsekonventionens fortabelsesbestemmelse på grund af blandt andet ændret civilstatus efter en faderskabs-sag således, at tab med tilbagevirkende kraft til tidspunktet for statsborgerskabets oprindelige erhvervelse må betragtes som tab eller fratagelse af statsborgerskab og ikke som en 'ikke-erhvervelse'.³

Det er, som også anført i lovudkastet, ikke endeligt afklaret ved EU-Domstolen, om EU-retten finder anvendelse i de her omhandlede situationer. Det er imidlertid instituttets vurdering, at EU-Domstolen, såfremt den måtte få forelagt spørgsmålet, formentlig vil svare bekræftende herpå.

Efter instituttets vurdering, kan det således næppe antages, at den EU-retligt beskyttede adgang til at få foretaget en individuel prøvelse af fortabelsen af unionsborgerskab, er afhængig af det valg, som en stat efter konventionen kan træffe om, hvilket tidspunkt retsvirkningerne skal regnes fra.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet anfører i lovbemærkningerne, at EU-retten er anvendelig i sager om, at børn som udgangspunkt fortaber dansk indfødsret, når det konstateres, at forhold, som lå til grund for deres erhvervelse af indfødsretten, ikke længere foreligger.

³ UNHCR, [Tunis-konklusionerne](#), præmis 12-14, 14. marts 2004.

2.2.2. Betydningen af EU-rettens anvendelighed

Anvendelsen af EU-retten vil nødvendigvis kræve en ændring af selve lovteksten. Det skyldes, at den foreslåede § 1, stk. 4, er en bestemmelse om automatisk tab af statsborgerskab, der ikke åbner for en individuel prøvelse af de følger, som fortabelsen har i forhold til EU-retten.

EU-Domstolen har i Tjebbes-sagen fastslået, at fortabelse af statsborgerskab og dermed unionsborgerskab er uforeneligt med EU-rettens krav om overholdelse af proportionalitetsprincippet, hvis den nationale bestemmelse ikke på noget tidspunkt giver mulighed for en individuel prøvelse.⁴ Virkningerne af en fortabelse skal stemme med EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, og der skal være mulighed for at gen erhverve et fortabt statsborgerskab og unionsborgerskab.

Det fremgår af lovudkastets bemærkninger, at forslaget om indsættelse af den nye bestemmelse i indfødsretsloven er inspireret af den norske statsborgerskabslovs § 6, stk. 1, hvorefter ændringer i grundlaget for et barns erhvervelse af norsk statsborgerskab også kan føre til, at barnet anses for aldrig at have erhvervet statsborgerskabet.

Bestemmelsen i den norske lovs § 6 indeholder dog også et stk. 2, hvorefter der efter ansøgning i særlige tilfælde kan træffes afgørelse om, at konstateringen af de bristede forudsætninger, jf. stk. 1, ikke skal have den betydning, som angives i stk. 1. Det vil sige, at barnet beholder sit statsborgerskab regnet fra datoen for dets oprindelige erhvervelse.

En lignende tilføjelse i forslaget til en ny § 1, stk. 4, i indfødsretsloven, vil sikre adgang til en EU-retlig proportionalitetsvurdering i de omhandlede sager.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet tilføjer en bestemmelse i indfødsretsloven om, at der efter ansøgning kan foretages en individuel proportionalitetsvurdering af virkningerne af en fortabelse af indfødsret med mulighed for indfødsrettens bevarelse fra erhvervestidspunktet.

3. OPHÆVELSE AF REVISIONSBESTEMMELSEN

Med lovudkastet lægger Udlændinge- og Integrationsministeriet op til at ophæve revisionsbestemmelsen i den lov, som blandt andet indførte mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og

⁴ EU-Domstolen, Tjebbes, [dom](#) af 12. marts 2019.

eventuel efterfølgende beskyttelse i tredjelande.⁵ Loven er endnu ikke trådt i kraft.

Instituttet havde en række bemærkninger til det lovudkast, som senere blev vedtaget af Folketinget, og hvor der nu lægges op til at ophæve revisionsbestemmelsen uden at foretage øvrige ændringer af loven.⁶

Instituttet finder på den baggrund anledning til på ny at gøre ministeriet opmærksom på instituttets daværende anbefalinger til ministeriet, som alle fortsat er aktuelle.

Instituttet vedlægger sit høringssvar af 3. marts 2021.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR

⁵ Se § 3, stk. 2, i lov nr. 1191 af 8. juni 2021, tilgængelig her, [Lov om ændring af udlændingeloven og hjemrejseloven \(Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse i tredjelande\) \(retsinformation.dk\)](#)

⁶ Se instituttets høringssvar af 3. marts 2021, tilgængelig her, [Indførelse af mulighed for overførsel af asylsagsbehandling og indkvartering i tredjelande | Institut for Menneskerettigheder](#) (vedlagt som bilag).