

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

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325719
MIKL@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 21/01261-2

23. APRIL 2021

HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM DANSK INDFØDSRET

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 16. april 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret (Frakendelse af statsborgerskab for visse former for alvorlig bandekriminalitet, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser).

Instituttet har følgende bemærkninger til udkastet:

1. SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslås det at udvide muligheden for at frakende dansk indfødsret ved dom, så det også bliver muligt, hvis en person ifalder straf efter straffelovens § 81 a (om dobbeltstraf for visse former for alvorlig bandekriminalitet), medmindre vedkommende bliver statsløs.

Alvorlig skade for statens vitale interesser

Det fremgår af lovudkastet, at der alene vil kunne ske frakendelse, hvis den pågældende har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser.

Instituttet finder henset til den indgribende betydning frakendelse af statsborgerskab kan have for den enkelte, at der må anlægges en restriktiv fortolkning af, hvornår kriminalitet, der straffes efter straffelovens § 81 a, samtidig kan udgøre en handlemåde, der er til alvorlig skade for statens vitale interesser.

Endvidere finder instituttet af hensyn til at sikre forudsigelighed i lovens anvendelse, at Udlændinge- og Integrationsministeriet bør præcisere, hvornår en handlemåde efter ministeriets opfattelse vil være egnet til at påvirke staten negativt, og hvornår en konflikt mellem grupperinger

af kriminelle personer må anses for at udfordre og sætte spørgsmålstegn ved magtmonopolet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer, hvornår en handlemåde efter ministeriets opfattelse vil være egnet til at påvirke staten negativt, og hvornår en konflikt må anses for at udfordre og sætte spørgsmålstegn ved magtmonopolet.

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 frakendt statsborgerskab med statsløshed til følge.

Det er instituttets opfattelse, at ministeriets fortolkning er særdeles tvivlsom.

- 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.

2. ALVORLIG SKADE FOR STATENS VITALE INTERESSER

Med lovudkastet foreslås det at udvide muligheden for at frakende dansk indfødsret ved dom, så det også bliver muligt, hvis en person ifalder straf efter straffelovens § 81 a, medmindre vedkommende bliver statsløs (forslaget til en tilføjelse til § 8 B, stk. 1, i indfødsretsloven).

Det fremgår af lovudkastet, at der alene vil kunne ske frakendelse, hvis den pågældende har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser, og at formuleringen stammer fra Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret (Europarådets Statsborgerretskonvention), som udtømmende fastsætter, hvornår en stats nationale lovgivning må indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerskab (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.1).

Det fremgår endvidere af samme afsnit, at den forklarende rapport til Europarådets Statsborgerretskonvention alene indeholder begrænsede bidrag til den nærmere forståelse af vurderingen "handlemåde, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser", og at det deraf fremgår, at bestemmelsen især omfatter landsforræderi og andre handlinger rettet mod statens vitale interesser (f.eks. arbejde for

en udenlandsk efterretningstjeneste), mens eksempelvis almindelig kriminalitet ikke er omfattet, hvor alvorlig denne end måtte være.

Det vurderes samme sted i lovudkastet, at konflikter mellem grupperinger af kriminelle personer kan udfordre og sætte spørgsmålstegn ved magtmonopolet, som er en helt central del af statsmagts kompetence, og ved den grundlæggende samfundsstruktur og orden.

Derudover fremgår det af samme afsnit i lovudkastet, at det vil være arten og karakteren af handlemåden, herunder handlemådens følgevirkninger, der konkret afgør, om der efter den foreslåede ordning vil kunne ske frakendelse af dansk statsborgerskab. Dét, at der er tale om alvorlig kriminalitet, vil ikke i sig selv kunne begrunde, at der er tale om en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser. Handlemåden skal være egnet til at påvirke statens vitale interesser negativt for at kunne føre til fratagelse.

Ved vurderingen kan der endvidere bl.a. lægges vægt på antallet af handlinger og deres grovhed og på tidligere, ligeartet kriminalitet. Ligesom medvirken til udførelse af kriminelle forhold kan være omfattet. Det er som nævnt et krav efter lovudkastet, at en person ifalder straf efter straffelovens § 81 a (om dobbeltstraf for visse former for alvorlig bandekriminalitet).

I modsætning til frakendelse ved dom efter straffelovens kapitel 12 og 13 fremgår det ikke af lovudkastet, at straffelovens § 81 a fremover vil normere, hvad der må anses for at være en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser. Derfor vil det efter instituttets opfattelse være op til domstolene at foretage en konkret vurdering på baggrund af sagens omstændigheder af, om handlemåden er til alvorlig skade for statens vitale interesser.

Instituttet er enig med ministeriet i, at den forklarende rapport til Europarådets Statsborgerretskonvention alene indeholder begrænsede fortolkningsbidrag i forhold til vurderingen af, hvornår en handlemåde kan anses for at være til alvorlige skade for statens vitale interesser.

Instituttet er ligeledes enig med ministeriet i, at såfremt der er tale om en handlemåde, der er til alvorlig skade for statens vitale interesser, så vil det efter Europarådets Statsborgerretskonvention være muligt at frakende statsborgerskabet, forudsat at frakendelsen står mål med indgrebets konsekvenser.

Instituttet finder imidlertid henset til den indgribende betydning frakendelse af statsborgerskab kan have for den enkelte, at der må anlægges en restriktiv fortolkning af, hvornår kriminalitet, der straffes efter straffelovens § 81 a, samtidig kan udgøre en handlemåde, der er til alvorlig skade for statens vitale interesser.

Endvidere finder instituttet af hensyn til at sikre forudsigelighed i lovens anvendelse, at Udlændinge- og Integrationsministeriet bør præcisere, hvornår en handlemåde efter ministeriets opfattelse vil være egnet til at påvirke staten negativt, og hvornår en konflikt mellem grupperinger af kriminelle personer må anses for at udfordre og sætte spørgsmålstegn ved magtmonopolet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer, hvornår en handlemåde efter ministeriets opfattelse vil være egnet til at påvirke staten negativt, og hvornår en konflikt må anses for at udfordre og sætte spørgsmålstegn ved magtmonopolet.

3. STATSLØSHED

Der foretages i lovudkastet en gennemgang af Europarådets Statsborgerretskonvention og FN's Statsløsekonvention (de almindelige bemærkninger, punkt 3.1 og punkt 3.2).

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 fremgår desuden af lovudkastet, at det følger af Europarådets Statsborgerretskonventions artikel 7, stk. 3, at der ikke må ske frakendelse af statsborgerskab, hvis den pågældende person derved bliver statsløs.

Det er derfor 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, hvis vedkommende frakendes sit danske statsborgerskab, men hvad hvis den pågældende endnu ikke har et andet statsborgerskab, men 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 frakendelse af personens danske

statsborgerskab ikke medføre, at personen bliver statsløs efter FN's Statsløsekonvention eller 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,¹ idet ministeriet mener, at denne retningslinje, kan anvendes som et fortolkningsbidrag ved vurderingen af frakendelse af statsborgerskab som følge af kriminalitet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet mener desuden, at denne retningslinje fra FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) både kan anvendes som et fortolkningsbidrag i forhold til FN's Statsløshedskonvention og Europarådets Statsborgerretskonvention i forhold til frakendelse af statsborgerskab, selvom FN's Flygtningehøjkommissariat alene har fået tildelt et ansvar i forhold til FN's Statsløsekonvention.

Udlændinge- og Integrationsministeriet gengiver også tre centrale præmisser fra UNHCR's Guidelines on Statelessness No. 5 fra maj 2020 om fortabelse og fratagelse af statsborgerskab.² Ministeriet tillægger imidlertid ikke denne retningslinje betydning ved ministeriets fortolkning.

Instituttet har i et tidligere høringssvar over administrativ fratagelse af statsborgerskab udtalt kritik af Udlændinge- og Integrationsministeriets fortolkning.³

Det er fortsat instituttets opfattelse, at ministeriets fortolkning er særdeles tvivlsom.

¹ 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>.

² UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/5ec5640c4.html>.

³ Institut for Menneskerettigheder, høringssvar over ændring af reglerne for frakendelse af statsborgerskab, 21. oktober 2019, side 15-17, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/aendring-reglerne-frakendelse-fremmedkrigeres-statsborgerskab>.

For det første handler UNHCR's Guidelines on Statelessness No. 4 om statens forpligtelser til at give statsborgerskab til børn ved eller efter fødslen, hvorimod Guidelines on Statelessness No. 5 om fortabelse og fratagelse af statsborgerskab vedrører den situation, som lovudkastet retter sig imod – nemlig det at frakende statsborgerskabet på grund af en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser.

For det andet fremgår det eksplicit af UNHCR's Guidelines on Statelessness No. 5 om fortabelse og fratagelse af statsborgerskab, som ministeriet har gengivet i lovudkastet, at lovgivning, der tillader, at personer fratages deres statsborgerret, såfremt de anses for at have mulighed for at få en anden statsborgerret, er yderst problematisk, eftersom der er stor risiko for, at personer kan blive statsløse efter at være blevet frataget deres statsborgerret. Det er netop den type lovgivning, som der med lovudkastet lægges op til.

For det tredje 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 fjerde 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.⁴

Institut for Menneskerettigheder finder på den baggrund fortsat, 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 tvivlsomt at antage, at det pågældende land uden tøven skulle være villig til at tildele statsborgerskab uden at foretage et skøn, hvilket som nævnt også problematiseres i UNHCR's Guidelines on Statelessness No. 5.⁵

- 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.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2020 - 17129.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse

AFDELINGSLEDER - MONITORERING

⁴ 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>.

⁵ UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, præmis 82, tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/5ec5640c4.html>.