



Udlændinge- og Integrationsministeriet

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

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)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 16. april 2021 til den 23. april 2021 været sendt i høring hos nedenstående myndigheder og organisationer mv.

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

4. maj 2021

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Indfødsret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2020 - 17129
Akt-id 1602392

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Retspolitisk Forening, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret og Ældre Sagen.

De modtagne høringsvar vedlægges.

Følgende har afgivet høringsvar, men har ikke haft bemærkninger til lovforslaget, eller har ikke ønsket at udtale sig om lovudkastet:

Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Dansk Arbejdsgiverforening, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret og Ældre Sagen.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter af indholdsmæssig karakter i de øvrige modtagne høringsvar så vidt muligt opdelt efter den struktur, der er i lovforslagets bemærkninger. Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger af teknisk og generel politisk karakter samt bemærkninger, der ikke vedrører lovudkastet, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvide til høringsvarene, som er sendt til Folketingets Indfødsretsudvalg.

2. Høringsvarene

2.1. Generelle bemærkninger

Datatilsynet forudsætter, at reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven vil blive iagttaget i forbindelse med eventuel behandling af personoplysninger foranlediget af forslaget.

Den Danske Dommerforening har anført, lovudkastet ikke kan undgå at få mærkbare konsekvenser for domstolenes ressourcer. Det bemærkes, at en længere berømmelse, en længere retstid i den enkelte sag og betydelige meromkostninger til blandt andet forsvarersalærer må og skal indgå, når man beregner de økonomiske konsekvenser af forslaget.

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

I forhold til økonomiske konsekvenser henvises til pkt. 4 i udkastet til lovforslaget, hvor det fremgår, at lovforslaget forventes at medføre økonomiske konsekvenser, der ikke er af betydning på Udlændinge- og Integrationsministeriets område. Der forventes endvidere at være merudgifter for straffesagskæden forbundet med lovforslaget. Merudgifterne forventes at kunne holdes inden for henholdsvis Udlændinge- og Integrationsministeriets samt Justitsministeriets egne rammer.

2.2. Frakendelse af statsborgerskab ved visse former for alvorlig bandekriminalitet

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder har anført, at det er en "glibebane", at der tilføjes en bestemmelse til indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, således at det ikke blot er personer dømt for terrorhandlinger efter straffelovens kap. 12 og 13, men også personer, der er ifaldet straf efter straffelovens § 81 a, der har risiko for at blive frakendt det danske statsborgerskab. Det bemærkes tillige, at bandekriminalitet ikke er et fast defineret begreb, men hele tiden er i udvikling, og det gør derfor, at det meget store indgreb, som fortabelse af statsborgerskab er, er mindre forudsigeligt, om end fortabelsen kun kan ske efter dommerkendelse. Endelig findes anledning til at bemærke, at den foreslåede bestemmelse også gælder et barn født og opvokset i Danmark af en dansk forælder gift med en udenlandsk forælder. Dette barn vil oftest have to statsborgerskaber, og kan derfor, såfremt barnet som ganske ung måtte skeje ud og blot blive dømt efter § 81 a med nok så lille en straf, risikere at miste sit danske statsborgerskab.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater har anført, at den fuldt kan knytte sig til udtalelsen fra Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder.

Den Katolske Kirke i Danmark ser med bekymring på den stadige stramning af udlændingeloven og har anført, at lovforslaget risikerer, mod sin hensigt, at være med til at øge polariseringen i det danske samfund i stedet for at fratage bandekriminelle lysten til at begå skadelige handlinger.

Institut for Menneskerettigheder finder henset til den indgribende betydning, som 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 spørgsmålstejn ved magtmonopolet.

Retspolitisk Forening finder det bekymrende at fratagelse af statsborgerskab i stigende grad knyttes til 'almindelig kriminalitet', der ikke har den samme klare tilknytning til statens vitale interesser som overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13, hvorimod straffelovens § 81 a ikke er relateret til forbrydelser mod staten

som sådan. Selvom det følger af forslaget, at fratagelse vil ske i overensstemmelse med statsborgerretskonventionen og efter en konkret og individuel proportionalitetsvurdering ved domstolene, er det nærmere anvendelsesområde for bestemmelsen uklart. Det er dermed vanskeligt at forudsige, hvilke tilfælde af bandekriminalitet der vil kunne medføre frakendelse af statsborgerskab, hvilket indebærer en svækkelse af retssikkerheden. Det er efter Retspolitisk Forenings opfattelse udtryk for en markant udvidende fortolkning af begrebet "statens vitale interesser", hvis "konflikter mellem grupperinger af kriminelle personer kan udfordre og sætte spørgsmålstegn ved magtmonopolet, som er en helt central del af statsmagts kompetence". Det fremgår ikke tilstrækkelig klart, hvilke konflikter mellem private grupperinger, der kan sætte spørgsmålstegn ved statens magtmonopol. Det anføres videre, at det er udtryk for en problematisk udvidende fortolkning af begrebet "statens vitale interesser", når lovforslaget skaber en klar forbindelse mellem statsborgerskabet og brud på statens magtmonopol. Det er især problematisk, fordi en lang række former for voldskriminalitet, i disses natur, må siges at udgøre brud på magtmonopolet, uden at dette indebærer angreb på statens vitale interesser eller bør sættes i forbindelse med statsborgerskabet. Retspolitisk Forening har endvidere anført, at fratagelse af statsborgerskab efter indfødsretslovens § 8 B alene kan ske, når en person har handlet i strid med Danmarks "vitale interesser", hvilket er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser efter statsborgerretskonventionens art. 7, stk. 1, litra d. Denne betingelse fremgår dog ikke klart af indfødsretslovens § 8 B, stk. 1. Selvom bestemmelsen efter forarbejderne klart skal fortolkes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, er der imidlertid et væsentlig hensyn at tage til, at selve lovtekstens ordlyd tilstrækkelig klart viser, hvilket anvendelsesområde bestemmelsen har. Særligt bekymrende er det, at det ikke i forarbejderne klart angives, om fratagelse af statsborgerskab i forbindelse med bandekriminalitet efter § 81 a kan ske administrativt efter indfødsretslovens § 8, stk. 3, såfremt der ikke er mulighed for at anlægge sag ved de danske domstole.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater har anført, at det er meget betænkeligt, at det i lovforslaget ikke nærmere er beskrevet, hvad der menes med "alvorlig bandekriminalitet til alvorlig skade for statens vitale interesser". Endvidere findes det meget betænkeligt, at der med forslaget åbnes mulighed for frakendelse af statsborgerskab for så indholds- og strafferammemæssigt forskelligartede delikter som tilfældet er for de bestemmelser, for hvilke der kan blive tale om strafskærpelse efter §81 a. Disse bestemmelser har således ikke i sig selv sådanne statsfjendtlige, strafferammemæssige, strafudmålingsmæssige eller lignende fælleskarakteristika, som tilfældet er for bestemmelserne i straffelovens kap. 12 og 13.

Det foreslås med lovforslaget, at indfødsretslovens § 8 B ændres, således at der også i tilfælde, hvor personen dømmes efter straffelovens § 81 a, kan ske en frakendelse af statsborgerskabet ved dom, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Med forslaget tilsigtes en udvidelse af, i hvilke tilfælde der kan ske frakendelse af dansk statsborgerskab ved dom. Den foreslåede bestemmelse vil som den gældende bestemmelse i indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, skulle anvendes inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, hvilket bl.a. medfører, at der alene vil

kunne ske frakendelse, hvis den pågældende har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser. I overensstemmelse med Danmarks konventionsforpligtelser vil den foreslåede ændring således alene rette sig mod frakendelse af statsborgerskabet for personer, som dømmes for visse typer af alvorlig bandekriminalitet, der er til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser.

I forhold til sammenhængen imellem visse former for alvorlig bandekriminalitet og statens vitale interesser henvises til bemærkningerne til § 1, nr. 1, i udkastet til lovforslag. Det fremgår heraf, at det vil være arten og karakteren af handlemåden, herunder handlemådens følgevirkninger, der konkret afgør, om der kan ske fratagelse 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.

Det vurderes overordnet, at konflikter mellem grupperinger af kriminelle personer kan udfordre og sætte spørgsmålstegn ved magtmonopolet, som er en helt central del af statsmagtens kompetence, og ved den grundlæggende samfundsstruktur og orden. Handlinger, der foretages som led i en allerede igangværende konflikt, må på den baggrund antages i almindelighed i højere grad at kunne føre til frakendelse end handlinger, som mere abstrakt er egnet til at fremkalde en konflikt mellem grupper, men der vil altid skulle foretages en konkret vurdering af handlemådens art, karakter og følgevirkninger.

Ved vurderingen af om den enkelte gerningsmand har udvist en handlemåde, der er til alvorlig skade for statens vitale interesser, vil der med den foreslåede ordning bl.a. kunne lægges vægt på antallet af handlinger og deres grovhed. Et enkeltstående mindre alvorligt forhold vil formentlig kun sjældent i sig selv være tilstrækkeligt til frakendelse af dansk statsborgerskab, uanset at personen er dømt med henvisning til straffelovens § 81 a, men hvis flere personer virker sammen, f.eks. om at opretholde kontrollen over et område med vold, ulovlig tvang, trusler eller lignende, vil et enkelt forhold efter omstændighederne kunne være tilstrækkeligt til, at der kan ske frakendelse. Det vil heller ikke være udelukket, at enkeltstående grove forhold udført af få eller en enkelt person kan have en sådan karakter, at frakendelse af dansk statsborgerskab kan ske efter den foreslåede ordning.

Det følger hertil af pkt. 2.2.3 i bemærkningerne til lovforslaget, at det forudsættes, at domstolene i hver enkelt sag foretager en konkret og individuel vurdering af frakendelsens betydning for den pågældende sammenholdt med handlemådens grovhed. Proportionalitetsvurderingen vil være på linje med den proportionalitetsafvejning, der i dag foretages ved domstolene i forbindelse med frakendelse efter den nuværende § 8 B, stk. 1, i indfødsretsloven.

Det bemærkes, at det følger af bemærkningerne til forslagets §1, nr. 1, at det er forudsat, at i tilfælde hvor det både er muligt at indlede en sag i henhold til indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, hvorefter frakendelse af dansk statsborgerskab sker ved

dom, og i henhold til § 8 B, stk. 3, hvor fratagelse af dansk statsborgerskab sker administrativt, skal der indledes en sag om frakendelse i henhold til § 8 B, stk. 1.

2.3. Statsløshed

Institut for Menneskerettigheder har anført, at Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer, at hvis en person har ret til et andet statsborgerskab ved den blotte registrering hos et andet lands myndigheder, vil personen ikke kunne påberåbe sig beskyttelse efter international ret mod at blive frakendt statsborgerskab med statsløshed til følge. Institut for Menneskerettigheder finder, at frakendelse i situationer, hvor personen ved frakendelse vil stå uden statsborgerskab, ikke vil være i overensstemmelse med den internationale statsborgerskabsrets beskyttelse mod statsløshed. Det er instituttets opfattelse, at ministeriets fortolkning er særdeles tvivlsom. Instituttet anbefaler, at lovforslaget ændres således, at frakendelse af statsborgerskab kun kan komme på tale i forhold til personer, der aktuelt har dobbelt statsborgerskab.

Retspolitisk Forening bemærker, at det er udtryk for en vidtgående fortolkning når Danmark, ligesom ved lovændringen i 2019 om administrativ fratagelse af statsborgerskab, forstår begrebet statsløshed sådan, at man ikke er statsløs, hvis man ved registrering kan opnå statsborgerskab i en anden stat. Retspolitisk Forening bemærker videre, at UNHCR *Guidelines on statelessness no. 5* fra maj 2020 stiller markante spørgsmål ved, om den danske forståelse af statsløsekonventionen er korrekt. Lovforslaget bygger således på en kontroversiel fortolkning af statsløsekonventionen, som ikke er i overensstemmelse med UNCHR's forståelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan i den forbindelse henvise til udkastet til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3 om lovforslagets overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig pkt. 3.2. Her fremgår det, at der vurderes at være rum for at fortolke statsløsekonventionen på den måde, at hvis en person har ret til et andet statsborgerskab ved den blotte registrering hos det andet lands myndigheder, uden at der er efterladt et skøn til myndighederne, vil personen ikke kunne påberåbe sig konventionernes beskyttelse mod at blive frakendt til statsløshed. Dette er ligeledes lagt til grund i lovforslag nr. L 38 af 22. oktober 2019, jf. Folketingstidende 2019-20, tillæg A, side 10.

Hertil kan nævnes, at UNHCR's Guidelines on statelessness no. 5 fra maj 2020 indeholder en forståelse af, hvornår der kan ske fratagelse af statsborgerskab, herunder forudsætningen om, at den pågældende ikke derved bliver statsløs, som ikke er afgørende ny i forhold til de fortolkningsbidrag, der indgik, da ovennævnte lovforslag nr. L 38 vedr. administrativ fratagelse blev vedtaget i oktober 2019.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at UNHCR's Handbook on Protection of Stateless Persons og UNHCR's guideline on statelessness no. 4 ikke er blevet erstattet af guideline no. 5 fra maj 2020.

Det vurderes på baggrund af ovenstående, at statsløsekonventionen fortsat kan fortolkes på den måde, som er lagt til grund i ovennævnte lovforslag nr. L 38 vedr. administrativ fratagelse fra oktober 2019, og som nærværende lovforslag viderefører.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

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

Lovforslaget adskiller sig herudover fra det lovudkast, der har været sendt i høring, ved, at det er tilføjet, at lovforslaget forventes at medføre økonomiske konsekvenser, der ikke er af betydning på Udlændinge- og Integrationsministeriets område. Det er endvidere tilføjet, at der forventes at være merudgifter for straffesagskæden forbundet med lovforslaget. Merudgifterne forventes at kunne holdes inden for henholdsvis Udlændinge- og Integrationsministeriets samt Justitsministeriets egne rammer.