



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 forvisse 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 besluttet 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.<sup>1</sup>

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:

---

<sup>1</sup> 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 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'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