

## Høringsvar 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 høringsvar. 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 interesse*". 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 fangelejr i det nordlige Syrien, er flygtet.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> Andre studier viser, at ca. 12 procent af terrorangreb i Europa er blevet udført af vestlige fremmedkrigere, eller af personer der har modtaget træning.<sup>3</sup> 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,

---

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

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

<sup>3</sup> [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE100/PE130-1/RAND\\_PE130-1.pdf](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 nødretsbehandling 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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> 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.*"<sup>5</sup>

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 lovforslaget bestemmelser automatisk ophører efter f.eks. 3-5 år, medmindre et flertal i Folketinget

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

fornyjer 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.