

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

I lov om dansk indfødsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 1191 af 5. august 2020, foretages følgende ændring:

1. I § 8 B, stk. 1, indsættes efter ”straffelovens kapitel 12 og 13,”: ”eller som ifalder straf efter straffelovens § 81 a,”.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 2021.

Stk. 2. Loven gælder ikke for handlinger begået før lovens ikrafttræden. For sådanne handlinger finder de hidtil gældende regler anvendelse.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de henholdsvis færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Indførelse af frakendelse af dansk statsborgerskab for visse typer af alvorlig bandekriminalitet
 - 2.1. Gældende ret
 - 2.1.1. Frakendelse af dansk statsborgerskab
 - 2.1.2. Administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab
 - 2.1.3. Straffelovens § 81 a

- 2.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
 - 2.2.1. Gerningsindhold
 - 2.2.2. Proportionalitetsvurdering
 - 2.2.3. Sagens behandling ved domstolene
3. Forholdet til grundloven og internationale forpligtelser
 - 3.1. Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret (statsborgerretskonventionen)
 - 3.2. FN's konvention af 1961 om begrænsning af statsløshed (statsløsekonventionen)
 - 3.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)
4. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
6. Administrative konsekvenser for borgerne
7. Klima- og miljømæssige konsekvenser
8. Forholdet til EU-retten
9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
10. Sammenfattende skema

1. Indledning

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår med lovforslaget, at alvorlig bandekriminalitet, der er til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser, kan føre til frakendelse af dansk statsborgerskab ved dom, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Efter gældende ret er det alene muligt at blive frakendt dansk statsborgerskab ved dom, hvis man dømmes for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 (om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) eller 13 (om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.), medmindre man derved bliver statsløs.

Regeringen ønsker, at mulighederne for at frakende statsborgerskabet fra bandemedlemmer, der deltager i bandekonflikter, udnyttes i videst muligt omfang inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår som følge heraf, at der indføres en mulighed for, at alvorlig bandekriminalitet til alvorlig skade for statens vitale interesser kan føre til frakendelse af dansk statsborgerskab ved dom.

2. Indførelse af frakendelse af dansk statsborgerskab for visse typer af alvorlig bandekriminalitet

2.1. Gældende ret

2.1.1. Frakendelse af dansk statsborgerskab

Efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, kan den, som dømmes for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 (Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og 13 (Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.), ved dom frakendes sit danske statsborgerskab, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Er en person i udlandet straffet for en handling, der efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, kan medføre frakendelse af dansk statsborgerskab, kan statsborgerskab frakendes i medfør af straffelovens § 11, jf. indfødsretslovens § 8 B, stk. 2.

Efter straffelovens § 11 kan frakendelse af dansk statsborgerskab ske efter offentlig påtale her i landet, hvis en person, der har dansk statsborgerskab og er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold her i landet, i en fremmed stat er straffet for en handling, der efter dansk ret kan medføre frakendelse eller fortabelse af kald eller erhverv eller anden rettighed.

Indfødsretslovens § 8 B blev indført ved lov nr. 311 af 5. maj 2004 om ændring af indfødsretsloven (Ændring af reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring samt indførelse af ny bestemmelse om frakendelse af dansk indfødsret).

Ved indførelsen af adgangen til at frakende dansk statsborgerskab, jf. indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, blev det i pkt. 4.2.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 138 af 28. januar 2004, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 4908, lagt til grund, at straffelovens kapitel 12 og 13 normerer, hvad der må anses for at være til alvorlig skade for statens vitale interesser. Det blev endvidere lagt til grund, at indfødsretslovens § 8 B efter bestemmelsens udformning også ville omfatte forhold, som på et senere tidspunkt måtte blive kriminaliseret i straffelovens kapitel 12 eller 13.

Det fremgår endvidere af pkt. 4.2.4 i de almindelige bemærkninger, jf. Folketingstidende 2003-04, A, side 4908, bl.a., at muligheden for at frakende en person dennes danske statsborgerskab efter forslaget er betinget af, at den pågældende er dømt for handlinger kriminaliseret i straffelovens kapitel 12 (Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) eller kapitel 13 (Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.). Det anføres, at bestemmelsen på dette punkt bygger på Den europæiske konvention om statsborgerret, hvorefter statsborgerskab kan fratages på grund af en handlemåde, som er til »alvorlig skade for et lands vitale interesser«.

Det fremgår af pkt. 4.2.5 i de almindelige bemærkninger, jf. Folketingstidende 2003-04, A, side 4908, at det i overensstemmelse med almindelige betragtninger om proportionalitet er forudsat, at domstolene ved vurderingen af, om en person skal frakendes dansk statsborgerskab, foretager en afvejning af på den ene side forholdets grovhed, og på den anden side frakendelsens betydning for den pågældende.

Det fremgår videre, at den betydning, som frakendelse eller fratagelse af dansk statsborgerskab har for en person, beror på en konkret vurdering af den pågældendes forhold. Ved denne vurdering bør der navnlig lægges vægt på personens tilknytning her til landet og til udlandet, herunder det eller de lande, den pågældende tillige er statsborger i. Der kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på varigheden og karakteren af en persons ophold i Danmark og i udlandet. Det bør således tillægges særlig vægt, hvor den pågældende har fået sin opvækst, ligesom ophold i udlandet kan tillægges mindre vægt, hvis udlandsopholdet skyldes arbejde for danske interesser, eller hvis den pågældende person under sit ophold i udlandet har bevaret en tæt tilknytning til Danmark f.eks. gennem tilbagevendende feriebesøg, deltagelse i danske foreninger i udlandet mv.

Der kan ifølge bemærkningerne endvidere lægges vægt på bl.a. en persons aktuelle familiemæssige forhold her i landet og i udlandet samt den pågældendes rødder, herunder om familien har en langvarig tilknytning til Danmark. Også sprogkundskaber kan have en betydning, herunder navnlig i hvilket omfang den pågældende behersker dansk og sproget i det eller de lande, den pågældende tillige er statsborger i. Også udlændingelovens regler om inddragelse og opnåelse af opholdstilladelse og udvisning bør i et vist omfang indgå i proportionalitetsafvejningen.

Det fremgår af pkt. 4.2.2 i de almindelige bemærkninger, jf. Folketingstidende 2003-04, A, side 4906, at bestemmelsen som udgangspunkt omfatter alle danske statsborgere, uanset hvorledes dansk statsborgerskab er erhvervet, og bestemmelsen omfatter således f.eks. både personer, som har erhvervet dansk statsborgerskab ved fødslen, ved adoption, ved erklæring og ved naturalisation. Det er dog en betingelse for frakendelsen af dansk statsborgerskab, at den pågældende ikke derved bliver statsløs.

Frakendelsen af dansk statsborgerskab har alene virkning for den person, som er dømt efter straffelovens kapitel 12 eller 13. Eventuelle børn, som har erhvervet dansk statsborgerskab gennem den pågældende, vil således ikke være omfattet af frakendelsen.

Efter indfødsretslovens § 8 C kan en person ikke støtte ret på at have haft dansk statsborgerskab, når den pågældende er frakendt statsborgerskabet i medfør af § 8 A (om svig) eller § 8 B. Det gælder dog ikke, i det omfang retsforholdet vedrører tiden før frakendelse.

Frakendelse af dansk statsborgerskab efter indfødsretslovens § 8 B har virkning fra afsigelse af endelig dom. Afgørelser om frakendelse af dansk statsborgerskab har således ikke tilbagevirkende kraft i den forstand, at den pågældendes rettigheder og forpligtelser skal revurderes for så vidt angår perioden fra erhvervelsen og indtil frakendelsen af det danske statsborgerskab. Det gælder, selvom statsborgerskabet helt eller delvist har været afgørende for den pågældendes retsstilling på visse punkter.

Omvendt kan en person ikke efter frakendelse af dansk statsborgerskab støtte ret på, at vedkommende tidligere har haft dansk statsborgerskab. Personer, som er frakendt dansk statsborgerskab, vil således ikke kunne påberåbe sig lovbestemmelser, som giver særlige rettigheder m.v. til tidligere danske statsborgere.

Det fremgår af udlændingelovens § 9 d, at der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, som tidligere har haft dansk statsborgerskab, medmindre udlændingens danske statsborgerskab er frakendt ved dom efter indfødsretslovens § 8 A eller § 8 B.

I sager, hvor frakendelsen af dansk statsborgerskab samtidig medfører fortabelse af vedkommendes unionsborgerskab, skal det endvidere indgå i vurderingen, om frakendelsen af statsborgerskabet har følger, som på en uforholdsmæssig måde – i forhold til det mål, som lovgivningen forfølger – påvirker den normale udvikling af vedkommendes familie og arbejdsliv i forhold til EU-retten. Der skal således også indgå tilknytningselementer, der knytter sig til øvrige EU-lande i proportionalitetsvurderingen, jf. herved pkt. 2.2.2 i bemærkningerne til lovforslag nr. L 38 af 22. oktober 2019, jf. Folketingstidende 2019-20, A, side 6 Lovforslaget, der blev gennemført som nr. 1057 af 24. oktober 2019 om ændring af lov om dansk indfødsret

og udlændingeloven, ændrede indfødsretslovens §§ 8 B, at retsstillingen blev bragt i overensstemmelse med EU-Domstolens dom af 12. marts 2019 i sagen C-221/17, Tjebbes.

2.1.2. *Administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab*

Efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, kan udlændinge- og integrationsministeren administrativt fratage det danske statsborgerskab fra en person, som har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, blev indført ved lov nr. 1057 af 24. oktober 2019 om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Fratagelse af statsborgerskab fra fremmedkrigere m.v.).

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 1057 af 24. oktober 2019, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 1, i lovforslag nr. L 38 af 22. oktober 2019, jf. Folketingstidende 2019-20, A, side 13, at det som udgangspunkt er udlændinge- og integrationsministeren, der vurderer, om pågældende har udvist en handlemåde, der er til alvorlig skade for statens vitale interesser og herefter træffer afgørelse, om der skal ske fratagelse. I sager, hvor vurderingen af, om der er udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser, i væsentligt omfang hviler på oplysninger, som ud fra sikkerhedsmæssige hensyn ikke kan udleveres til parten eller til Udlændinge- og Integrationsministeriet, kan justitsministeren efter anmodning til brug for behandlingen af en sag om fratagelse vurdere, om den pågældende må anses for at have udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser. Denne vurdering lægges til grund ved udlændinge- og integrationsministerens afgørelse af sagen.

Efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, er der ikke krav om, at den pågældende er dømt for et strafbart forhold forinden fratagelsen, eller at pågældende befinder sig her i landet i forbindelse med behandlingen af sagen om administrativ fratagelse. Den pågældende vil således kunne opholde sig i udlandet under behandlingen af sagen. Bestemmelsen i indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, er således tiltænkt som et relevant, fleksibelt og effektivt redskab i bl.a. forebyggelsen af terror.

Det fremgår af pkt. 2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 38 af 22. oktober 2019, jf. Folketingstidende 2019-20, A, side 5, at "[d]et forudsættes [...], at i tilfælde, hvor det både er muligt at indlede en sag om frakendelse af dansk statsborgerskab i henhold til indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, hvorefter frakendelse sker ved dom og i henhold til den foreslåede § 8 B, stk. 3, vil frakendelsessagen blive indledt i henhold til § 8 B, stk. 1".

Det følger af pkt. 2.2.1 i de almindelige bemærkninger, jf. Folketingstidende 2019-20, A, side 5-6, om "handlemåde", at med muligheden for administrativ fratagelse efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, i tilfælde, hvor en person har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser, vil der f.eks. kunne ske fratagelse i de tilfælde, hvor en dansk statsborger uden tilladelse indrejser eller opholder sig i et område, hvor der er indrejse- og opholdsforbud, og hvor det vurderes, at den pågældende i den forbindelse har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser.

Det afgørende er således, om pågældende har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser. Formuleringen "handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser" stammer

fra Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret, hvorved der udtømmende er fastsat, i hvilke tilfælde en kontraherende stats nationale lovgivning må indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerskab ex lege, dvs. ifølge (eller i henhold til) loven, eller på foranledning af en kontraherende stat.

Det er arten og karakteren af handlemåden, der afgør, om der kan ske fratagelse. Dét, at der er tale om alvorlig kriminalitet, kan ikke i sig selv begrunde, at der er tale om en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser. Handlemåden skal være egnet til at påvirke staten negativt for at kunne føre til fratagelse. Ved vurderingen af, om der er tale om en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser, kan det indgå, om en sådan handlemåde er kriminaliseret i straffelovens kapitel 12 og 13. Således kan eksempelvis tilslutning til en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat, terrorisme, herunder træning, instruktion 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 danne grundlag for administrativ fratagelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke er en betingelse, at vedkommende er blevet dømt for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13. Ved vurderingen af handlemåden og afgørelsen om administrativ fratagelse vurderes det således ikke, om den pågældende har gjort sig skyldig i overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, herunder om der foreligger det til domfældelse fornødne forsæt. Det er således alene gerningsbeskrivelserne i kapitel 12 og 13, der kan inddrages i vurderingen af, om en handlemåde er til alvorlig skade for statens vitale interesser.

Det er ikke udelukket, at handlinger, som ikke er omfattet af nogen gerningsbeskrivelse i kapitel 12 og 13 i straffeloven, men som er af lignende karakter, kan føre til administrativ fratagelse, hvis den udviste handlemåde er til alvorlig skade for statens vitale interesser. Det forudsættes i den forbindelse, at fratagelsen sker inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra d.

Der foretages i hver enkelt sag en konkret og individuel vurdering af, om der f.eks. i forbindelse med indrejsen eller opholdet i et område, hvor der er indrejse- og opholdsforbud, er udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser.

2.1.3. Straffelovens § 81 a

Straffelovens § 81 a blev indsat ved lov nr. 501 af 12. juni 2009 og er siden blevet ændret ved henholdsvis lov nr. 733 af 25. juni 2014, lov nr. 672 af 8. juni 2017 og senest ved lov nr. 1832 af 8. december 2020, hvor henvisningen til straffelovens § 119 b blev tilføjet.

Efter straffelovens § 81 a, stk. 1, kan den straf, der er foreskrevet i straffelovens §§ 119, 123, 192 a og 244, § 244, jf. § 247, § 245, jf. § 247, § 246, jf. § 245, § 246, jf. § 245, jf. § 247, § 252, stk. 1, § 260, stk. 1, § 261, stk. 1 og 2, § 266, § 285, stk. 1, jf. § 281, § 286, stk. 1, jf. § 281, og § 288, forhøjes indtil det dobbelte, hvis lovovertrædelsen har baggrund i eller er egnet til at fremkalde en konflikt mellem grupper af personer, hvor der som led i konflikten enten anvendes skydevåben eller anvendes våben eller eksplosivstoffer, som på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade, eller begås brandstiftelse omfattet af denne lovs § 180.

Det følger videre af straffelovens § 81 a, stk. 2, at det ved fastsættelse af straffen for overtrædelse af straffelovens § 180, § 183, stk. 2, og § 237 i almindelighed skal indgå som en særdeles skærpende omstændighed, hvis lovovertrædelsen har baggrund i eller er egnet til at fremkalde en konflikt som nævnt i stk. 1.

De bestemmelser, der er henvist til i straffelovens § 81 a, stk. 2, er kendetegnet ved, at strafferammens maksimum er fængsel indtil på livstid. Bestemmelsen er derfor ikke udformet som en forhøjelse af strafferammen, men er begrænset til at angå udmåling af en skærpet straf inden for den allerede foreskrevne strafferamme.

Straffelovens § 81 a vil kunne anvendes på forsøgs- og medvirkenshandlinger, jf. henholdsvis straffelovens §§ 21 og 23, til de forbrydelser, der er oplistet i § 81 a. F.eks. vil en "bagmand", der giver ordre til eller understøtter forbrydelser omfattet af bestemmelsen også kunne få forhøjet sin straf med henvisning til bestemmelsen. Der henvises til bemærkningerne til § 1, nr. 2 (§ 81 a), i lovforslag nr. L 211 af 29. april 2009, jf. Folketingstidende 2008-09, tillæg A, s. 8092.

Straffelovens § 81 a indebærer ifølge dens forarbejder, at der som udgangspunkt sker en fordobling af straffen i forhold til den straf, der ellers ville være blevet anvendt, jf. pkt. 2.1.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 211 af 29. april 2009, jf. Folketingstidende 2008-09, tillæg A, s. 8061 f., samt Højesterets dom af 17. november 2020 i sag 52/2020, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2021, s. 617.

Bestemmelsen finder anvendelse, "hvis lovovertrædelsen har baggrund i eller er egnet til at fremkalde en konflikt mellem grupper af personer". Det er med denne formulering ikke en betingelse, at den omhandlede konflikt allerede er igangværende. Det er tilstrækkeligt, at den omfattede overtrædelse er egnet til at forvolde en konflikt, dvs. at forholdet til pådømmelse kan være det første i en konflikt. Forbrydelser som drab, drabsforsøg, grov vold eller frihedsberøvelse vil ifølge bestemmelsens forarbejder som udgangspunkt skulle anses for egnet til at fremkalde en konflikt, når de begås af en person fra eksempelvis en rocker- eller bandegruppe mod en person fra en rivaliserende gruppe, medmindre der foreligger ganske særlige forhold, der taler for et andet resultat. Omvendt vil eksempelvis en forbrydelse som vold mod personer i offentlig tjeneste eller ulovlig våbenbesiddelse under særligt skærpende omstændigheder i almindelighed næppe kunne anses for egnede til at fremkalde en konflikt mellem grupper i bestemmelsens forstand. Der henvises til pkt. 2.2.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 190 af 26. april 2017, jf. Folketingstidende 2016-17, A, s. 14.

Det er herudover en betingelse for, at bestemmelsen finder anvendelse, at "der som led i konflikten enten anvendes skydevåben eller eksplosivstoffer, som på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade, eller begås brandstiftelse omfattet af [straffelovens] § 180". Det er med denne formulering ikke en betingelse, at der tidligere i konflikten har været anvendt skydevåben, eksplosivstoffer eller er begået brandstiftelse omfattet af straffelovens § 180. Straffelovens § 81 a kan bringes i anvendelse også i situationer, hvor forholdet til pådømmelse er første gang, der er anvendt skydevåben, eksplosivstoffer eller forvoldt brandstiftelse. Der kan i den forbindelse henvises til Højesterets dom af 17. november 2020 i sag nr. 52/2020, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2021, s. 617.

Med betegnelsen "grupper" forstås ifølge bestemmelsens forarbejder ikke kun formaliserede grupper med en fast struktur og rollefordeling medlemmerne imellem, et fast tilholdssted og med fast navn eller lignende. Bestemmelsen omfatter også mere løse grupperinger, hvis gruppen dog virker med et fælles sigte eller mål og/eller har et fast reaktionsmønster i bestemte situationer, f.eks. at personerne i gruppen som regel bliver alarmeret og instrueret via telefon- eller sms-kæder i forbindelse med bestemte voldelige eller truende begivenheder, som indtræffer, jf. pkt. 2.2.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 211 som fremsat den 29. april 2009, jf. Folketingstidende 2008-09, tillæg A, s. 8062.

Det er efter forarbejderne til bestemmelsen ikke en betingelse for at anvende bestemmelsen, at de omhandlede lovovertrædelser begås over for personer, der tilhører eller har tilknytning til en gruppe, der er involveret i konflikten. Bestemmelsen kan ifølge forarbejderne f.eks. bruges, hvis der i forbindelse med politiets arrestation af gerningsmanden til en forbrydelse, der er begået som led i en konflikt som nævnt i bestemmelsen, udøves vold mod en politibetjent for at få denne til at undlade at gennemføre arrestationen, eller hvis der fremsættes trusler mod et vidne til et angreb, der er foretaget som led i konflikten. Angreb, hvor gerningsmanden fejlagtigt troede, at ofret havde tilknytning til en rivaliserende gruppe, vil også kunne være omfattet af den foreslåede bestemmelse. Der henvises til pkt. 2.2.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 211 som fremsat den 29. april 2009, jf. Folketingstidende 2008-09, tillæg A, s. 8063.

Begrebet "konflikt" skal ifølge forarbejderne forstås således, at enhver uoverensstemmelse eller uenighed mellem to eller flere grupper vil kunne udgøre en konflikt i straffelovens § 81 a's forstand. Det er uden betydning, hvad årsagen til konflikten er, og hvad konflikten drejer sig om. En konflikt kan f.eks. vedrøre kontrollen over et kriminelt marked, et ideologisk modsætningsforhold eller tidligere hændelser som af en af grupperne anses for ærekrænkende. Der kan også være tale om personlige uoverensstemmelser. Der henvises til pkt. 2.2.2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 112 som fremsat den 15. januar 2014, jf. Folketingstidende 2012-13, A, s. 13.

2.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

2.2.1. Det fremgår af Socialdemokratiets udlændingepolitiske udspil "Retfærdig og realistisk – En udlændingepolitik der samler Danmark" fra februar 2018 bl.a., at Socialdemokratiet vil arbejde for, at statsborgerskabet kan frakendes i de tilfælde, hvor en person f.eks. begår alvorlig personfarlig kriminalitet eller narkokriminalitet, hvis det er muligt inden for de internationale konventioner.

Der er allerede efter gældende ret mulighed for frakendelse af dansk statsborgerskab ved dom i tilfælde, hvor en person dømmes for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 (Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) eller kapitel 13 (Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.). Af bemærkningerne til den gældende bestemmelse fremgår det, at også forhold, som på et senere tidspunkt kriminaliseres i straffelovens kapitel 12 eller 13, kan danne grundlag for frakendelse af dansk statsborgerskab. Det er således forudsat, at den daværende affattelse af kapitel 12 og 13 ikke udtømmende normerer, hvad der kan anses for at være til skade for statens vitale interesser. Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at der inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser vil kunne indføres en ordning, hvorefter der kan ske frakendelse af dansk statsborgerskab ved dom for visse typer af alvorlig bandekriminalitet. Det

vil f.eks. kunne være tilfældet for konflikter mellem grupperinger af kriminelle personer, der udfordrer og sætter spørgsmålstegn ved statens magtmonopol, og som derved udgør en handlemåde til alvorlig skade for statens vitale interesser.

Det foreslås derfor, 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 som følge af handlinger til 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.

Den foreslåede ændring af indfødsretsloven § 8 B, stk. 1, om frakendelse ved dom af dansk statsborgerskab vil omfatte alle personer med dansk statsborgerskab. Dansk statsborgerskab kan erhverves ved fødsel (indfødsretslovens § 1), ved forældrenes indgåelse af ægteskab (lovens § 2), ved adoption (lovens § 2 A), ved erklæring (lovens § 3 m.v.) eller ved Folketingets vedtagelse af et lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation).

Afgrænsningen af den foreslåede bestemmelse er således i overensstemmelse med princippet i Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret om ikke at gøre forskel på statsborgere, der har erhvervet statsborgerskab ved fødslen eller efterfølgende. Der kan henvises til pkt. 3 om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser.

Der tilsigtes ikke med lovforslaget en ændring af den gældende mulighed for frakendelse af dansk statsborgerskab for personer, som dømmes for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller i øvrigt en ændring af anvendelsen af den gældende bestemmelse i indfødsretslovens § 8 B, stk. 1.

Efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, kan udlændinge- og integrationsministeren administrativt fratage det danske statsborgerskab fra en person, som har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Det fremgår af pkt. 2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 38 af 22. oktober 2019, jf. Folketingstidende 2019-20, A, side 5, at "[d]et forudsættes [...], at i tilfælde, hvor det både er muligt at indlede en sag om frakendelse af dansk statsborgerskab i henhold til indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, hvorefter frakendelse sker ved dom og i henhold til den foreslåede § 8 B, stk. 3, vil frakendelsessagen blive indledt i henhold til § 8 B, stk. 1".

2.2.1. Gerningsindhold

Med forslaget lægges der op til at udvide anvendelsesområdet for den gældende bestemmelse i indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, om frakendelse ved dom til også at gælde i de tilfælde, hvor en person ifalder straf efter straffelovens § 81 a. Med forslaget vil der således efter omstændighederne kunne ske frakendelse i tilfælde, hvor en person ifalder straf efter straffelovens § 81 a.

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. Formuleringen "handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser" stammer fra Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret, hvorved der udtømmende er fastsat, i hvilke tilfælde en kontraherende stats nationale lovgivning må indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerskab ex lege, dvs. ifølge (eller i henhold til) loven, eller på foranledning af en kontraherende stat. Det følger af konventionens artikel 7, stk. 1, litra d, at en af disse situationer er fortabelse i tilfælde, hvor en person har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser.

Det fremgår af den forklarende rapport til konventionen, der alene indeholder begrænsede bidrag til den nærmere forståelse af formuleringen "handlemåde som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser", 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 vil således 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.

Det vurderes overordnet, 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. 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.

Der ændres med den foreslåede ordning ikke på straffelovens § 81 a og dens anvendelsesområde, dvs. at der fortsat skal være tale om handlinger, som har baggrund i eller som er egnet til at fremkalde en konflikt omfattet af straffelovens § 81 a mellem grupper af personer. Grupper af personer, der udøver systematisk kriminalitet i et område og måske også udøver en vis effektiv kontrol over dette, men uden at der foreligger en konflikt eller handlinger, der er egnet til at fremkalde en konflikt omfattet af straffelovens § 81 a, vil ikke kunne dømmes – og frakendelse ved dom af dansk statsborgerskab vil dermed ikke kunne ske – med henvisning til straffelovens § 81 a.

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.

Frakendelse ved dom af dansk statsborgerskab kan med den foreslåede ordning ske, uanset at gerningsmanden ikke selv direkte har udført de forhold, der er omfattet af straffelovens § 81 a, men f.eks. medvirket til dem, jf. straffelovens § 23. F.eks. vil ledende bandemedlemmers planlægning, koordinering, organisering eller understøttelse af andre kriminelle handlinger i konfliktsituationer ofte være af en karakter og have implikationer, der er til alvorlig skade for statens vitale interesser.

Ved vurderingen af, om der skal ske frakendelse af dansk statsborgerskab, vil det som efter gældende ret kunne tillægges vægt, om vedkommende tidligere er straffet for ligeartet kriminalitet, jf. Højesterets dom af 8. juni 2016 i sag nr. 211/2015 (gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2016, s. 3235 ff.), hvor Højesteret ved frakendelse af dansk statsborgerskab bl.a. lagde vægt på, at tiltalte tidligere havde været straffet for ligeartet kriminalitet. Denne retsstilling forudsættes også at gælde for den foreslåede ordning ved vurderingen af, om der er udvist en handlemåde, der er til alvorlig skade for statens vitale interesser. Eksempelvis vil et strafbart forhold omfattet af straffelovens § 81 a vurderet i lyset af tidligere, ligeartet kriminalitet kunne være af en sådan karakter, at det er til alvorlig skade for statens vitale interesser, uanset at forholdet til pådømmelse ikke i sig selv ville have en sådan karakter.

2.2.2. Proportionalitetsvurdering

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, jf. afsnit 2.1.1 ovenfor.

3. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

Det vurderes, at lovforslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Nedenfor følger en kort gennemgang af forholdet til de mest relevante konventioner på indfødsretsområdet.

3.1. Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret (statsborgerretskonventionen)

Det fremgår af statsborgerretskonventionens artikel 4, litra c, at de kontraherende staters regler om statsborgerskab skal bygge på princippet om, at ingen kan fratages sin statsborgerret på et vilkårligt grundlag.

Det fremgår af den forklarende rapport til konventionen, at eksempler på vilkårlig fratagelse af statsborgerret er fratagelse på grund af bl.a. religion, race, national eller etnisk oprindelse og fratagelse af politiske grunde. Det fremgår endvidere af den forklarende rapport, at princippet om, at statsborgerret ikke må fratages på et vilkårligt grundlag, generelt indebærer, at en afgørelse om fratagelse skal være forudsigelig, proportional og foreskrevet ved lov.

I forhold til fortabelse af statsborgerskab ex lege eller på foranledning af en kontraherende stat er det udtømmende fastsat i konventionens artikel 7, i hvilke situationer en stats lovgivning må indeholde regler

om fortabelse af statsborgerskab. Det følger af konventionens artikel 7, stk. 1, litra d, at en af disse situationer er fortabelse i tilfælde, hvor der er tale om en handlemåde, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser.

Europarådets forklarende rapport til statsborgerretskonventionen indeholder bidrag til den nærmere forståelse af formuleringen af hvilke handlinger, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser. Det er således anført, at bestemmelsen omfatter især landsforræderi og andre handlinger rettet mod statens vitale interesser (f.eks. arbejde for en udenlandsk efterretningstjeneste), mens almindelig kriminalitet ikke er omfattet, hvor alvorlig denne end måtte være.

Fortolkningen af, hvilke handlinger som er til alvorlig skade for statens vitale interesser, må ske med udgangspunkt i traktatretskonventionens artikel 31, hvorefter en traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i dens sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål. Derudover kan relevant praksis i andre deltagerstater, samt øvrige relevante folkeretlige regler, som finder anvendelse mellem deltagerstaterne indgå i fortolkningen.

Det følger af statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 3, at en stats nationale lovgivning ikke må indeholde bestemmelser om, at statsborgerretten fortabes, hvis den pågældende person derved bliver statsløs.

Det fremgår endelig af statsborgerretskonventionens artikel 12, at enhver kontraherende stat skal sikre, at afgørelser, der vedrører bl.a. fortabelse af statsborgerskab, kan gøres til genstand for fornyet administrativ eller retslig prøvelse i overensstemmelse med landets nationale lovgivning.

Den foreslåede udvidelse af bestemmelsen om frakendelse af dansk statsborgerskab ved dom, således at den også omfatter alvorlig bandekriminalitet, forudsættes med forslaget anvendt således, at der kun kan ske frakendelse i tilfælde, hvor den person, der dømmes i medfør af straffelovens § 81 a, har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for den danske stats vitale interesser. Bestemmelsen indeholder endvidere forbehold for, at der ikke kan ske frakendelse i tilfælde, hvor pågældende derved bliver statsløs.

Frakendelsen vil derudover som følge af dette lovforslag være hjemlet ved lov, ligesom det vil fremgå af lovhjemlen, i hvilke tilfælde frakendelsen kan ske. Det er endvidere forudsat, at der foretages en individuel og konkret proportionalitetsvurdering i hver sag om frakendelse.

Frakendelse af dansk indfødsret omfatter ikke den pågældendes børn.

Det er derfor Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ændring af indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, om frakendelse ikke rejser spørgsmål i forhold til statsborgerretskonventionen.

3.2 FN's konvention af 1961 om begrænsning af statsløshed (statsløsekonventionen)

Det følger af statsløsekonventionens artikel 8, stk. 1 og 2, bl.a., at en kontraherende stat ikke må frakende nogen person statsborgerretten, hvis en sådan frakendelse vil gøre den pågældende statsløs. Som undtagelse hertil hører dog tilfælde, hvor statsborgerretten eksempelvis er opnået ved urigtige anbringender eller svig.

Herudover følger det af konventionens artikel 9, at ingen kontraherende stat må frakende nogen person eller persongruppe deres statsborgerret af racemæssige, etniske, religiøse eller politiske grunde.

Det er en forudsætning for frakendelse efter den foreslåede bestemmelse, at pågældende ikke bliver statsløs.

Definitionen af statsløse er angivet i artikel 1, stk. 1, i konventionen af 28. september 1954 om statsløse personers retsstilling. Det fremgår af bestemmelsen, at "[f]or denne konventions vedkommende betyder udtrykket »statsløs person« en person, som ingen stat i medfør af sin lovgivning anser som sin statsborger". Statsløsekonventionen vedrører statsløshed og regulerer således ikke frakendelse af statsborgerskab i situationer, hvor den pågældende opretholder et andet statsborgerskab. Frakendelse af statsborgerskab for en person, som har dobbeltstatsborgerskab reguleres af Europarådets statsborgerretskonvention.

Det fremgår af pkt. 24-26 i UNHCR's guidelines on statelessness no. 4 vedrørende tildeling af statsborgerskab til statsløse, at en stat ikke er forpligtet til at tildele statsborgerskab til en statsløs, hvis den pågældende kan opnå et andet statsborgerskab ved blot at lade sig registrere i det pågældende land. Det er en forudsætning, at der ikke er tillagt myndighederne et skøn i forhold til tildeling af statsborgerskab, men at det alene beror på en registrering.

Det fremgår af pkt. 16 i Handbook on Protection of Stateless Persons, at en person er statsløs fra det øjeblik, betingelsen i konventionens artikel 1, stk. 1, er opfyldt.

Endvidere fremgår følgende af pkt. 5 i summary conclusions fra et ekspertmøde arrangeret af UNHCR i 2013 om "Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality" om, hvornår en person er statsløs (dansk oversættelse):

"Hvor det følger af konventionen af [30. august] 1961 [om begrænsning af statsløshed], at en person ikke kan fortabe sin statsborgerret, hvis vedkommende derved bliver statsløs, er de kontraherende stater forpligtede til at undersøge, om en person er i besiddelse af en anden statsborgerret på tidspunktet for fortabelsen eller fratagelsen af statsborgerretten, og ikke om vedkommende på et tidspunkt i fremtiden kan erhverve en statsborgerret."

Der vurderes på baggrund af ovenstående, herunder pkt. 24-26 i UNHCR's guidelines on statelessness no. 4 vedrørende tildeling af statsborgerskab til statsløse, 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.

Det bemærkes, at følgende bl.a. fremgår af pkt. 80-82 i UNHCR's Guidelines on statelessness no. 5 fra maj 2020 (dansk oversættelse):

"80. Med forbehold af de begrænsede undtagelser fra det generelle forbud mod statsløshed som følge af fortabelse eller fratagelse af statsborgerret, der er beskrevet i konventionen af 1961, skal de kontraherende stater sikre, at den nationale lovgivning indeholder beskyttelse mod statsløshed, hvis lovgivningen giver mulighed for at frakende personer deres statsborgerret. En kontraherende stats vurdering af, om en person har en anden statsborgerret, skal foretages samtidig med den kontraherende stats afgørelse om at fratage den pågældende person vedkommendes statsborgerret. De kontraherende stater kan som sådan og med forbehold af de begrænsede undtagelser i artikel 8, stk. 2, og artikel 8, stk. 3, i konventionen af 1961 ikke fratage en person vedkommendes statsborgerret på det grundlag, at vedkommende tidligere har haft, er berettiget til eller kan (gen)erhverve en anden statsborgerret. Det er god praksis, at de kontraherende stater fastsætter i deres egen lovgivning, at der kun kan ske frakendelse af statsborgerretten, hvis personen allerede har en anden statsborgerret.

81. For at vurdere, om en person vil blive statsløs efter frakendelse af statsborgerretten, er det relevant, om vedkommende aktuelt er i besiddelse af eller har bevis for at have en anden statsborgerret. Denne vurdering bør ikke foretages på grundlag af en stats fortolkning af en anden stats indfødsretslovgivning, men bør i stedet underbygges af høringer af og skriftlig bekræftelse fra den pågældende stat.

82. Hvis en kontraherende stat ønsker at fratage en person vedkommendes statsborgerret i overensstemmelse med artikel 8 i konventionen af 1961, skal den pågældende stat foretage en vurdering af, om personen bliver statsløs i det øjeblik, vedkommende bliver frataget statsborgerretten. Det er spørgsmålet om statsløshed efter frakendelse af statsborgerret og ikke en persons eventuelle berettigelse til en anden statsborgerret, der er afgørende i forhold til konventionen af 1961. 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."

Denne forståelse af, hvornår der kan ske fratagelse af statsborgerskab, herunder forudsætningen om, at den pågældende ikke derved bliver statsløs, er ikke afgørende ny i forhold til den forståelse, der indgår i UNHCR's tidligere fortolkningsbidrag. Det bemærkes, 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 derfor, at statsløsekonventionen kan fortolkes på den måde, at hvis en person har ret til et andet statsborgerskab ved den blotte registrering hos et andet lands myndigheder, uden at der er efterladt et skøn til myndighederne, vil personen ikke kunne påberåbe sig konventionernes beskyttelse mod statsløshed. Dette er ligeledes lagt til grund i lovforslag nr. L 38 af 22. oktober 2019, jf. Folketingstidende 2019-20, A, side 10.

Ved vurderingen af, om en person ved frakendelsen bliver statsløs, kan det således indgå, om den pågældende kan erhverve et statsborgerskab i et andet land ved blot at lade sig registrere ved dette lands myndigheder.

Det er derfor Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede bestemmelse ikke rejser spørgsmål i forhold til statsløsekonventionen.

3.3 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Det følger af EMRK artikel 8, stk. 1, at enhver har ret til respekt for sit privat- og familieliv. Det følger endvidere af EMRK artikel 8, stk. 2, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af retten til respekt for privat- og familielivet, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Domstolen) har udtalt, at en frakendelse af statsborgerskab efter omstændighederne kan rejse spørgsmål i relation til bestemmelsen. I sådanne sager vurderer Domstolen dels konsekvenserne af frakendelsen for den pågældende, herunder om den pågældende ved frakendelsen bliver statsløs, dels om frakendelsen kan karakteriseres som vilkårlig, jf. f.eks. Domstolens afvisningskendelser af 7. februar 2017 i K2 mod Storbritannien, og 22. januar 2019 i Said Abdul Salam Mubarak mod Danmark. Der kan endvidere henvises til Domstolens dom af 25. juni 2020 i sagen Ghomid m.fl. mod Frankrig.

For så vidt angår konsekvenserne af fratagelsen bemærkes det, at det fremgår udtrykkeligt af den gældende bestemmelse i indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, at der ikke kan ske frakendelse, hvis den pågældende bliver statsløs. Dette gælder også for de personer, der omfattes af den foreslåede ændring. Som det fremgår af pkt. 2.2.2 ovenfor, forudsættes det endvidere med forslaget, at der i forbindelse med sagen om frakendelse skal foretages en konkret proportionalitetsvurdering af frakendelsens betydning for den pågældende sammenholdt med handlemådens grovhed.

Det vurderes, at det ikke vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, hvis en person fratages sit statsborgerskab i det tilfælde, hvor den pågældende har statsborgerskab i et andet land eller er berettiget hertil ved den blotte registrering hos det andet lands myndigheder.

Ved vurderingen af, om frakendelsen er vilkårlig, lægger Domstolen navnlig vægt på, om frakendelsen er foreskrevet ved lov, om frakendelsen er ledsaget af nødvendige processuelle garantier, herunder om der er mulighed for at indbringe afgørelsen for domstolene, og om myndighederne har handlet omhyggeligt og hurtigt.

Idet sager om frakendelse efter den foreslåede ændring af indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, alene angår personer, som dømmes for strafbare forhold ved domstolene, er det Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at frakendelse af statsborgerskab efter dette lovforslag ikke vil kunne anses for vilkårlig.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at forslaget kan gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 8.

4 Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

[Under udarbejdelse]

5 Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

6 Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget indebærer ingen administrative konsekvenser for borgerne.

7 Klima- og miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen klima- eller miljømæssige konsekvenser.

8 Forholdet til EU-retten

EU-Domstolen har den 12. marts 2019 afsagt en dom vedrørende nederlandske regler om fortabelse af statsborgerskab (EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes).

Efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse indebærer dommen, at domstolene ved behandlingen af sager om frakendelse af dansk statsborgerskab vil skulle inddrage en række yderligere momenter med henblik på at foretage en individuel prøvelse af virkningerne i forhold til EU-retten af en frakendelse af dansk statsborgerskab og dermed unionsborgerskabet. Domstolene vil således skulle foretage en vurdering af, om virkningerne i forhold til EU-retten af fortabelsen af unionsborgerskabet er proportionale med formålet med fortabelsen (dvs. hensynet til, at der består et reelt tilknytningsforhold mellem danske statsborgere og Danmark).

Lovforslaget er udarbejdet i overensstemmelse med EU-Domstolens dom, idet der ved vurderingen af, om der kan ske frakendelse, skal foretages en vurdering, der inddrager ovenstående forhold i tilfælde, hvor pågældende ved frakendelsen samtidig fortaber sit unionsborgerskab.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.2 om proportionalitetsvurdering ovenfor.

9 Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 16. april 2021 til den 23. april 2021 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

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, Datatilsynet, DFUNK – Dansk Flygtningehjælp Ungdom, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Domstolsstyrelsen, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), HK/Danmark, Indvandrermedicinsk klinik, Odense Universitetshospital, Indvanderrådgivningen, 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), Mellempfolkeligt 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, UNHCR, Ældresagen, Ægteskab uden grænser, Aarhus Erhverv / International Community og 3 F.

10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (Hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør "Ingen")	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	[Under udarbejdelse]	[Under udarbejdelse]
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	[Under udarbejdelse]	[Under udarbejdelse]
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	[Under udarbejdelse]	[Under udarbejdelse]
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	[Under udarbejdelse]	[Under udarbejdelse]
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Indfører frakendelse af dansk statsborgerskab for personer, som dømmes efter straffelovens § 81 a, og hvor den pågældende har udvist en handlemåde, der er til alvorlig skade for statens vitale interesser.
Klima- og miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget vurderes at være i overensstemmelse med EU-retten.	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering/Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, kan den, som dømmes for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 (Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) eller kapitel 13 (Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.) , ved dom frakendes sit danske statsborgerskab, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, kan den, som har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser, af udlændinge- og integrationsministeren administrativt fratages sit danske statsborgerskab, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

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.

Det foreslås, at indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, ændres, således at også den, som ifalder straf efter straffelovens § 81 a ved dom kan frakendes sit danske statsborgerskab, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Forslaget vil betyde en udvidelse af den eksisterende bestemmelse i indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, hvorefter den, som dømmes for overtrædelse af forhold kriminaliseret i straffelovens kapitel 12 og 13, ved dom kan frakendes sit danske statsborgerskab, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Med forslaget er det hensigten at sikre, at der kan ske frakendelse i tilfælde, hvor en person ifalder straf efter straffelovens § 81 a.

Forslaget vil således indebære, at en person, der dømmes med henvisning til straffelovens § 81 a (og dermed som udgangspunkt modtager en fordobling af straffen i forhold til den straf, der ellers ville være blevet anvendt), kan frakendes sit danske statsborgerskab, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Straffelovens § 81 a, stk. 1, kan finde anvendelse, hvis den pågældende har begået en lovovertrædelse efter straffelovens §§ 119 (vold og trusler om vold mod personer i offentlig tjeneste) , § 119 b (angreb med genstand på personer i offentlig tjeneste), 123 (vidnetrusler), 192 a (ulovlig våbenbesiddelse under særligt skærpende omstændigheder), og § 244 (simpel vold), § 244, jf. § 247 (simpel vold i gentagelsestilfælde), § 245 (grov vold), § 245, jf. § 247 (grov vold i gentagelsestilfælde), § 246, jf. § 245 (grov vold under særdeles skærpende omstændigheder), § 246, jf. § 245, jf. § 247 (grov vold under særdeles skærpende omstændigheder i gentagelsestilfælde), § 252, stk. 1 (hensynsløs fareforvoldelse), § 260, stk. 1 (ulovlig tvang), § 261, stk. 1 og 2 (ulovlig frihedsberøvelse samt ulovlig frihedsberøvelse for vindings skyld eller som har været langvarig etc.), § 266 (trusler), § 285, stk. 1, jf. § 281 (afpresning), § 286, stk. 1, jf. § 281 (afpresning af særlig grov beskaffenhed), og § 288 (røveri), og lovovertrædelsen har baggrund i eller er egnet til at fremkalde en konflikt mellem grupper af personer, hvor der som led i konflikten enten anvendes skydevåben eller anvendes våben eller eksplosivstoffer, som på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade, eller begås brandstiftelse omfattet af straffelovens § 180.

Det følger videre af straffelovens § 81 a, stk. 2, at det ved fastsættelse af straffen for overtrædelse af straffelovens § 180 (kvalificeret brandstiftelse), § 183, stk. 2 (kvalificeret forvoldelse af sprængning m.v.), og § 237 (manddrab) i almindelighed skal indgå som en særdeles skærpende omstændighed, hvis lovovertrædelsen har baggrund i eller er egnet til at fremkalde en konflikt som nævnt i stk. 1.

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 kan ske frakendelse, hvis den pågældende har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser. Formuleringen "handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser" stammer fra Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret, hvorved der udtømmende er fastsat, i hvilke tilfælde en kontraherende stats nationale lovgivning må indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerskab ex lege dvs. ifølge (eller i henhold til) loven eller på foranledning af en kontraherende stat. Det følger af konventionens artikel 7, stk. 1, litra d, at en af disse situationer er fortabelse i tilfælde, hvor en person har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser.

Det fremgår af den forklarende rapport til konventionen, at bestemmelsen 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 vil således være arten og karakteren af handlemåden, herunder handlemådens følgevirkninger, der konkret afgør, om der kan ske fratakelse af dansk statsborgerskab. Det, 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 staten negativt for at kunne føre til fratakelse.

Det vurderes overordnet, 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. Handlinger, der foretages som led i en allerede igangværende konflikt, må antages i almindelighed i højere grad at kunne føre til fratakelse end handlinger, som 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 skulle lægges vægt på antallet af handlinger og deres grovhed. Et enkeltstående mindre alvorligt forhold vil formentlig kun sjældent i sig selv være tilstrækkelig til fratakelse 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 for hver af dem kunne være tilstrækkeligt. Det vil heller ikke være udelukket, at enkeltstående grove forhold udført af få eller måske en enkelt person kan have en sådan karakter, at fratakelse af dansk statsborgerskab efter den foreslåede ordning kan komme på tale, forudsat at personen ifalder straf efter straffelovens § 81 a.

Fratakelse af dansk statsborgerskab kan med den foreslåede ordning ske, uanset at gerningsmanden ikke selv direkte har udført de forhold, der er omfattet af straffelovens § 81 a, men f.eks. medvirket til dem. F.eks. vil ledende bandemedlemmers planlægning, koordinering, organisering eller understøttelse af andre kriminelle handlinger i konfliktsituationer ofte være af en karakter og have implikationer, der er til alvorlig skade for statens vitale interesser.

Ved vurderingen af, om der efter den foreslåede bestemmelse skal ske fratakelse af dansk statsborgerskab, vil det som efter gældende ret kunne tillægges vægt, om vedkommende tidligere er straffet for lignende kriminalitet, jf. Højesterets dom af 8. juni 2016 i sag nr. 211/2015 (gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2016,

s. 3235 ff.), hvor Højesteret ved frakendelse af dansk statsborgerskab bl.a. lagde vægt på, at tiltalte tidligere havde været straffet for ligeartet kriminalitet. Denne retsstilling forudsættes også at gælde for den foreslåede ordning ved vurderingen af, om der er udvist en handlemåde, der er til alvorlig skade for statens vitale interesser. Eksempelvis vil et strafbart forhold omfattet af straffelovens § 81 a vurderet i lyset af tidligere, ligeartet kriminalitet kunne være af en sådan karakter, at det er til alvorlig skade for statens vitale interesser, uanset at forholdet til pådømmelse ikke i sig selv ville have en sådan karakter.

Den foreslåede bestemmelse vil i princippet kunne omfatte alle danske statsborgere, uanset hvorledes dansk statsborgerskab er erhvervet. Bestemmelsen vil således omfatte både personer, som har erhvervet dansk statsborgerskab ved fødslen, ved adoption, ved erklæring og ved naturalisation.

Det er dog efter forslaget en betingelse for frakendelse af dansk statsborgerskab, når en person dømmes efter straffelovens § 81 a, at den pågældende ikke ved frakendelsen bliver statsløs.

I vurderingen af om en person ved frakendelsen bliver statsløs, kan det indgå, om den pågældende kan erhverve et statsborgerskab i et andet land ved blot at lade sig registrere ved dette lands myndigheder, selv om den pågældende på tidspunktet for frakendelsen kun er i besiddelse af dansk statsborgerskab.

Det kan eksempelvis være tilfældet i en frakendelsessituation, hvor personen har ret til et andet statsborgerskab ved blot at lade sig registrere som statsborger i dette land. Personen kan så lade sig registrere og erhverve dette lands statsborgerskab og derved undgå statsløshed.

Det kan også være tilfældet i en frakendelsessituation, hvor en person lader sig løse fra det andet lands statsborgerskab for at undgå frakendelse af det danske statsborgerskab, og hvor personen ved en registrering kan generhverve det løste statsborgerskab.

Det bemærkes i den forbindelse, at det skal være en reel mulighed for personen at opnå det pågældende statsborgerskab. Hvis den pågældende ikke har et andet statsborgerskab og reelt ikke har mulighed for at opnå et andet statsborgerskab, og den pågældende derved ved en frakendelse af det danske statsborgerskab vil blive statsløs, vil personen ikke kunne frakendes sit danske statsborgerskab, uanset at de øvrige betingelser måtte være opfyldt.

Ved domstolenes vurdering af, om der efter den foreslåede ordning kan ske frakendelse af dansk statsborgerskab for personer, der er ifaldet straf efter straffelovens § 81 a, vil der skulle foretages en konkret proportionalitetsafvejning 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. Den betydning, som frakendelse af dansk statsborgerskab har for en person, må herefter bero på en konkret vurdering af den pågældendes forhold. Ved denne vurdering bør der navnlig lægges vægt på personens tilknytning her til landet og til udlandet, herunder det eller de lande, den pågældende tillige er statsborger i. Der kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på varigheden og karakteren af en persons ophold i Danmark og i udlandet samt en persons aktuelle familiemæssige forhold her i landet og i udlandet samt den pågældendes rødder, herunder om familien har en langvarig tilknytning til Danmark.

I sager, hvor frakendelsen af dansk statsborgerskab samtidig medfører fortabelse af vedkommendes unionsborgerskab, vil det efter den foreslåede ordning endvidere – som efter den gældende bestemmelse i

indfødsretslovens § 8 B, stk. 1 – skulle indgå i vurderingen, om frakendelsen af statsborgerskabet har følger, som på en uforholdsmæssig måde – i forhold til det mål, som lovgivningen forfølger – påvirker den normale udvikling af vedkommendes familie- og arbejdsliv i forhold til EU-retten. Der skal således også indgå tilknytningselementer, der knytter sig til øvrige EU-lande i proportionalitetsvurderingen. Der kan henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.2.2 om proportionalitetsvurderingen.

Frakendelse af dansk statsborgerskab sker ved dom, under en sag i strafferetsplejens former, og de almindelige straffeprocessuelle retssikkerhedsgarantier vil således være iagttaget i forbindelse med en sag om frakendelse også efter den foreslåede ordning.

Det bemærkes i øvrigt, at frakendelse af dansk statsborgerskab vil have retsvirkning, fra dommen er endelig, dvs. når fristen for anke er udløbet, hvis ikke ankeafkald er meddelt jf. retsplejelovens § 999, stk. 1.

Dom om frakendelse af dansk statsborgerskab indebærer ikke, at den pågældendes rettigheder og forpligtelser skal revurderes for så vidt angår perioden fra erhvervelsen og indtil frakendelsen af det danske statsborgerskab. Det gælder, selvom statsborgerskabet helt eller delvist har været afgørende for den pågældendes retsstilling på visse punkter. Omvendt kan en person ikke efter frakendelse af dansk statsborgerskab støtte ret på, at vedkommende tidligere har haft dansk statsborgerskab. Personer, som er frakendt dansk statsborgerskab, vil således ikke kunne påberåbe sig lovbestemmelser, som giver særlige rettigheder m.v. til tidligere danske statsborgere. Forslaget ændrer ikke herved.

Frakendelse af dansk statsborgerskab efter den foreslåede ordning har alene virkning for den person, som ifalder straf efter straffelovens § 81 a, og som har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser. Eventuelle børn, som har erhvervet dansk statsborgerskab gennem den pågældende, vil således ikke være omfattet af frakendelsen.

Frakendes en person sit danske statsborgerskab i medfør af den foreslåede bestemmelse i indfødsretslovens § 8 B, vil den pågældende ikke længere have noget opholdsgrundlag i Danmark.

De omstændigheder, der danner grundlag for frakendelse af dansk statsborgerskab efter indfødsretslovens § 8 B, vil normalt indebære, at der samtidig er grundlag for, at domstolen kan træffe afgørelse om udvisning af den pågældende af Danmark.

Mulighed for at frakende dansk statsborgerskab er betinget af dom for et nærmere bestemt strafbart forhold, og muligheden for at frakende dansk statsborgerskab forældes samtidig med det eller de strafbare forhold, som frakendelse skal støttes på.

Til § 2

Den foreslåede bestemmelsen i § 2, stk. 1, fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden. Det foreslås, at den foreslåede lovændring træder i kraft den 1. juli 2021.

Det foreslås i § 2, stk. 2, at lovens § 1 ikke finder anvendelse for handlinger begået før lovens ikrafttræden, for hvilke handlinger de hidtil gældende regler finder anvendelse.

Forslaget indebærer, at der ikke vil kunne ske frakendelse af dansk statsborgerskab i tilfælde, hvor den handling, som den pågældende ifalder straf for efter straffelovens § 81 a, er begået eller har fundet sted før den 1. juli 2021. Dette gælder også, selvom straffesagen først afgøres efter den 1. juli 2021.

Det er derimod ikke afgørende, om den pågældende har erhvervet dansk statsborgerskab før eller efter lovens ikrafttræden. Også dansk statsborgerskab erhvervet før lovens ikrafttræden omfattes således af loven, forudsat at de øvrige betingelser for frakendelse i medfør af den foreslåede ordning i lovens § 1 er opfyldt

Til § 3

Den foreslåede bestemmelse i § 3 indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men at loven ved kongelig anordning helt eller delvist kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
	§ 1
	I lov om dansk indfødsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 1191 af 5. august 2020, foretages følgende ændring:
§ 8 B. Den, som dømmes for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, kan ved dom frakendes sin danske indfødsret, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.	1. I § 8 B, stk. 1, indsættes efter "straffelovens kapitel 12 og 13,": " eller som ifalder straf efter straffelovens § 81 a,".
Stk. 2. ---	§ 2
	Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 2021.
	Stk. 2. Lovens § 1 gælder for handlinger begået efter lovens ikrafttræden.