



Institut suisse de droit comparé
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
Istituto svizzero di diritto comparato
Swiss Institute of Comparative Law

E-Avis ISDC 2019-14

LA DÉCHÉANCE DE NATIONALITÉ

**Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada,
Danemark, Espagne, France, Italie, Pays-Bas,
Royaume-Uni, Suède**

Etat au : 15.08.2019

Citation suggérée : C. Viennet / A. Aronovitz / J. Curran / J. Fournier / K. Hailbronner / C. Hartl / Institute on Statelessness and Inclusion / V. Kühnel / I. Pretelli / A. Reilly / M. Van Ham / H. Westermark, La Déchéance de Nationalité, 2019, état au 15.08.2019, E-Avis ISDC 2019-14, disponible sur www.isdc.ch.

Ce texte peut être téléchargé uniquement à des fins de recherche personnelle. L'Institut suisse de droit comparé n'assume aucune responsabilité découlant d'une autre utilisation du texte, notamment à des fins professionnelles. Toute reproduction à d'autres fins, que ce soit papier ou électronique, requiert le consentement de l'Institut.

E-Avis ISDC

Série de publications électroniques d'avis de droit de l'ISDC / Elektronische Publikationsreihe von Gutachten des SIR / Serie di pubblicazioni elettroniche di pareri dell'Istituto svizzero di diritto comparato / Series of Electronic Publications of Legal Opinions of the SICL

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	6
I. CONTEXTE.....	11
II. QUESTIONS.....	12
III. ANALYSE.....	13
A. ALLEMAGNE.....	13
1. Rechtliche Bestimmungen für den Entzug des Bürgerrechts bei Doppelbürgern	13
1.1. Entzugsgründe.....	14
1.2. Erfordernis eines rechtskräftigen Urteils bei der Erfüllung von Straftatbeständen	18
1.3. Abhängigkeit des Entzugs des Bürgerrechts vom Erwerb des Bürgerrechts	18
1.4. Staatenlosigkeit.....	18
1.5. Andere Voraussetzungen	19
2. Verfahren	19
2.1. Verfahren beim Entzug des Bürgerrechts	19
2.2. Beschwerdemöglichkeiten und Rechtsmittelinstanzen.....	20
3. Umsetzung des Entzugs des Bürgerrechts bei Doppelbürgern in der Praxis.....	20
B. AUSTRALIE.....	22
1. Legal framework concerning deprivation of citizenship.....	23
1.1. Reasons for withdrawal.....	35
1.2. Criminal conviction.....	36
1.3. Form of acquisition of the deprived citizenship.....	36
1.4. Statelessness	37
1.5. Other conditions	40
2. Procedures	42
2.1. Procedure for withdrawing citizenship	42
2.2. Appeals.....	44
3. In practice.....	45
C. AUTRICHE	47
1. Rechtliche Bestimmungen für den Entzug des Bürgerrechts bei Doppelbürgern	47
1.1. Entzugsgründe.....	49
1.2. Erfordernis eines rechtskräftigen Urteils bei der Erfüllung von Straftatbeständen	53
1.3. Abhängigkeit des Entzugs des Bürgerrechts vom Erwerb des Bürgerrechts	54
1.4. Staatenlosigkeit.....	55
1.5. Andere Voraussetzungen	56
2. Verfahren	56
2.1. Verfahren beim Entzug des Bürgerrechts	56
2.2. Beschwerdemöglichkeit und Rechtsmittelinstanzen.....	57

3.	Umsetzung des Entzugs des Bürgerrechts bei Doppelbürgern in der Praxis	59
D.	BELGIQUE	61
1.	Encadrement de la déchéance de nationalité.....	61
1.1.	Motifs du retrait.....	64
1.2.	Condamnation.....	66
1.3.	Mode d'acquisition de la nationalité retirée	67
1.4.	Apatridie.....	67
1.5.	Autres Conditions.....	67
2.	Procédures	68
2.1.	Procédure de retrait de la nationalité.....	68
2.2.	Recours.....	69
3.	En pratique	69
E.	CANADA.....	71
1.	Legal framework concerning deprivation of citizenship	71
1.1.	Reasons for withdrawal.....	78
1.2.	Criminal conviction.....	83
1.3.	Form of acquisition of the deprived citizenship.....	83
1.4.	Statelessness	83
1.5.	Other conditions	85
2.	Procedures	85
2.1.	Procedure for withdrawing citizenship	85
2.2.	Appeals.....	86
3.	In practice.....	87
F.	DANEMARK.....	88
1.	Legal framework concerning deprivation of citizenship	88
1.1.	Reasons for withdrawal.....	89
1.2.	Criminal conviction.....	91
1.3.	Form of acquisition of the deprived citizenship.....	91
1.4.	Statelessness	91
1.5.	Other conditions	92
2.	Procedures	92
2.1.	Procedure for withdrawing citizenship	92
2.2.	Appeals.....	93
3.	In practice.....	94
G.	ESPAGNE.....	95
1.	Encadrement de la déchéance de nationalité.....	95
1.1.	Motifs du retrait.....	97
1.2.	Condamnation.....	98

1.3.	Mode d'acquisition de la nationalité retirée	99
1.4.	Apatridie.....	99
1.5.	Autres conditions	100
2.	Procédures	100
2.1.	Procédure de retrait de la nationalité.....	100
2.2.	Recours.....	100
3.	En pratique	101
H.	FRANCE.....	102
1.	Encadrement de la déchéance de nationalité.....	102
1.1.	Motifs du retrait.....	106
1.2.	Condamnation.....	107
1.3.	Mode d'acquisition de la nationalité retirée	108
1.4.	Apatridie.....	109
1.5.	Autres conditions	110
2.	Procédures	112
2.1.	Procédure de retrait de la nationalité.....	112
2.2.	Recours.....	114
3.	En pratique	114
I.	ITALIE.....	116
1.	Inquadramento della decadenza dalla cittadinanza italiana	116
1.1.	Motivi del ritiro	117
1.2.	Condanna	118
1.3.	Modalità di acquisizione della cittadinanza soggetta a revoca.....	119
1.4.	Apolidia	120
1.5.	Altre condizioni	121
2.	Procedure	122
2.1.	Procedura per il ritiro della nazionalità.....	122
2.2.	Ricorso.....	122
3.	In pratica.....	122
J.	PAYS-BAS.....	124
1.	Legal framework concerning deprivation of citizenship	124
1.1.	Reasons for withdrawal.....	126
1.2.	Criminal conviction.....	128
1.3.	Form of acquisition of the deprived citizenship.....	128
1.4.	Statelessness	129
1.5.	Other conditions	129
2.	Procedures	130
2.1.	Procedure for withdrawing citizenship	130

2.2. Appeals.....	131
3. In practice.....	133
K. ROYAUME-UNI.....	138
1. Legal framework concerning deprivation of citizenship.....	138
1.1. Reasons for withdrawal.....	140
1.2. Criminal conviction.....	142
1.3. Form of acquisition of the deprived citizenship.....	143
1.4. Statelessness.....	143
1.5. Other conditions.....	144
2. Procedures.....	145
2.1. Procedure for withdrawing citizenship.....	145
2.2. Appeals.....	146
3. In practice.....	147
L. SUÈDE.....	150
1. Legal framework concerning deprivation of citizenship.....	150
1.1. Reasons for withdrawal.....	151
1.2. Criminal conviction.....	151
1.3. Form of acquisition of the deprived citizenship.....	152
1.4. Statelessness.....	152
1.5. Other conditions.....	152
2. Procedures.....	152
2.1. Procedure for withdrawing citizenship.....	152
2.2. Appeals.....	153
3. In practice.....	153
IV. ANALYSE COMPARATIVE.....	154
1. Encadrement de la déchéance de nationalité.....	154
1.1. De la possibilité de déchoir un individu de sa nationalité.....	154
1.2. De la nécessité d'une condamnation pénale.....	155
1.3. Retrait de la nationalité pour fraude lors de la procédure de naturalisation.....	157
1.4. Du mode d'acquisition de la nationalité.....	157
1.5. De l'apatridie.....	157
1.6. Des délais.....	158
1.7. De l'âge.....	159
1.8. Du principe de proportionnalité.....	159
2. Procédures.....	160
2.1. De la décision ou du constat de la déchéance.....	160
2.2. Des recours.....	160
3. En pratique.....	161

RÉSUMÉ

Le Secrétariat d'Etat aux Migrations a mandaté l'Institut suisse de droit comparé pour la rédaction d'une étude de droit comparé, visant à offrir une **vue d'ensemble de la déchéance de nationalité** des personnes possédant **une double nationalité** dans divers systèmes juridiques étrangers. L'avis de droit doit, entre autres, servir de base à l'action future de la Confédération concernant un nouveau projet législatif.

A cette fin, la présente étude inclut les Etats suivants : Allemagne, Autriche, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, France, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas et Suède.

L'étude traite tout d'abord de **l'encadrement de la déchéance de nationalité** dans ces Etats. Seule une minorité d'ordres juridiques analysés ne prévoient pas de mesure permettant qu'un citoyen soit déchu de sa nationalité. Là où elle est possible, les motifs des retraits varient, mais la déchéance pour des activités **terroristes**, quelle qu'en soit l'obédience, est prévue dans tous les pays autorisant la déchéance. Certaines mesures ouvrent la possibilité de déchoir de sa nationalité un individu lorsque son comportement porte un préjudice important aux intérêts de l'Etat en constituant certaines infractions pénales, ou bien sans qu'il y ait besoin d'une **condamnation pénale** lorsque l'individu a rejoint une organisation terroriste, voire plus largement lorsque la déchéance de sa nationalité contribue à l'intérêt public. Les fondements relevés comme étant à l'origine de ces mesures sont, d'une part, la déloyauté envers la nation, l'indignité, ou le détournement du pays et de ses valeurs fondamentales et, d'autre part, le danger que la personne représente, ou la volonté de protéger les intérêts vitaux du pays, aussi bien d'un point de vue préventif que dissuasif.

La possibilité de prononcer la déchéance est, dans certains ordres juridiques, **limitée dans le temps** à compter de la naturalisation et/ou de la réunion des conditions motivants la déchéance. Un **âge minimum** est fixé dans certains droits nationaux. L'**apatridie** est en principe partout une condition rédhibitoire à la possibilité de déchoir un individu de sa nationalité. Ainsi, sont exclusivement visés les **bi-nationaux**. Une minorité d'ordres juridiques distinguent entre leurs **nationaux d'origine** et leurs **nationaux ayant été naturalisés** et prévoient que seuls ces derniers peuvent faire l'objet de mesures de déchéance. En tout état de cause, un **contrôle de proportionnalité** est généralement opéré, palliant ainsi l'absence de conditions expresses dans les lois. L'étude met en parallèle ces mesures de déchéance avec les dispositions prévoyant le retrait de la nationalité pour **fraude lors de la procédure de naturalisation**, en premier lieu parce que la fraude peut tenir en des activités terroristes entreprises antérieurement à la naturalisation mais découvertes postérieurement et, en second lieu, car les garanties encadrant le retrait de la nationalité ne sont pas les mêmes qu'en matière de déchéance.

Dans la majorité des Etats sélectionnés, la déchéance de nationalité est décidée ou constatée par le **pouvoir exécutif**. Sauf deux exceptions, l'ensemble des procédures permet à l'intéressé, dès ce stade, de présenter ses **observations en réponse**. Cependant, son **absence** n'empêche généralement pas l'opération de déchéance. Des **voies de recours** contre de telles décisions sont partout ouvertes. Certains Etats prévoient en premier lieu qu'opposition peut être formée devant l'autorité ayant pris la décision ou un recours hiérarchique. L'ensemble des Etats ouvrent des voies de recours juridictionnelles ; seul un Etat prévoit une voie de recours spéciale, dans certaines circonstances. On remarque dans un Etat un **appel de droit** interjeté automatiquement, dans certaines circonstances ; ou ailleurs **l'absence de décision à contester dans un cas de déchéance automatique**.

Le droit des pays sélectionnés, tel que présenté dans les rapports nationaux, peut être synthétisé comme suit.

En **Allemagne**, depuis le 27 juin 2019, la déchéance de nationalité sanctionne la participation aux combats d'organisations terroristes. Le mode selon lequel la nationalité allemande a été acquise ne fait pas l'objet de distinction. Néanmoins, la déchéance ne peut être prononcée si elle a pour conséquence l'apatridie de la personne concernée. **Une condamnation pénale n'est pas une condition**. D'ailleurs, le droit allemand n'envisage pas la déchéance pour la commission d'une infraction. Les **mineurs ne peuvent pas faire l'objet d'une telle mesure**. En matière de procédure, le droit administratif général s'applique largement. Ainsi, l'intéressé doit en principe être entendu avant que la mesure ne soit décidée, mais son absence n'empêche pas les autorités de procéder à la déchéance. Dans les Etats fédérés (Länder) dans lesquels cela est possible, le premier recours est d'ordre hiérarchique. Partout, le juge administratif de première instance, puis le juge administratif du second degré peuvent être saisis pour contester la décision. Par ailleurs, le droit allemand prévoit que l'acquisition de la nationalité allemande peut être remise en cause en cas de fraude lors de la procédure de naturalisation tenant, par exemple, à une condamnation pénale. L'annulation peut intervenir plusieurs années après la décision de naturalisation, et l'apatridie n'est alors pas réhabilitaire mais doit être prise en compte dans le cadre d'un contrôle de proportionnalité.

En **Australie**, la déchéance de nationalité peut être prononcée dans plusieurs cas de figures. Elle peut notamment toucher les personnes condamnées pour une infraction liée au terrorisme, les personnes simplement engagées dans une activité terroriste, ou encore celles qui font partie d'organisations terroristes. Par ailleurs, en cas de fraude pendant la procédure de naturalisation tenant, par exemple, en l'implication dans des activités terroristes, la décision portant acquisition de la nationalité pourra être retirée. Si le mode d'acquisition de la nationalité est indifférent pour le prononcé de la déchéance et si l'apatridie en est une condition réhabilitaire, la perte de la nationalité pour fraude ne concerne pas les Australiens de naissance et peut, dans certains cas, aboutir à l'apatridie de la personne concernée. Une particularité du droit australien réside dans le fait que les personnes ayant perdu leur nationalité australienne sont, **par voie de conséquence directe, considérées comme étant en situation irrégulière et renvoyées hors du territoire national**. Ceux qui se trouvaient déjà à l'étranger au moment de la perte de nationalité ne pourront plus revenir en Australie. A noter qu'une récente réforme de 2019 visant à lutter contre le terrorisme permet d'interdire temporairement l'entrée sur le territoire aux personnes n'ayant que la nationalité australienne et qui ne peuvent pas, en conséquence, être déchues de cette nationalité. La réunion de certaines conditions emporte **automatiquement la déchéance de la nationalité** et le pouvoir exécutif ne fera que la notifier à l'intéressé, dans la mesure du possible. Un appel devant les autorités judiciaires n'est alors possible que si le pouvoir exécutif accepte d'examiner la demande de l'intéressé d'annuler la déchéance. D'autres motifs de perte de nationalité requièrent une décision du pouvoir exécutif. La décision est alors directement contestable devant les autorités judiciaires.

En **Autriche**, la déchéance de nationalité peut être prononcée pour plusieurs motifs, et en particulier pour la participation volontaire à des hostilités à l'étranger aux côtés d'un groupe armé organisé. En revanche, **il n'est pas prévu que la déchéance punisse la commission d'une infraction pénale**. Le droit ne distingue pas en fonction du mode d'acquisition de la nationalité autrichienne et l'apatridie est une condition réhabilitaire empêchant la déchéance. Cette dernière est prononcée par le pouvoir exécutif. L'absence de l'intéressé ne l'empêche pas ; des mesures alternatives à sa notification personnelle sont prévues, comme par exemple la nomination d'un curateur qui le représentera durant la procédure de décision de la déchéance. Cette décision peut être contestée en application du droit administratif général ; c'est-à-dire qu'elle peut être contestée devant le juge administratif de premier degré, puis du second degré, voire faire l'objet d'une demande auprès du juge constitutionnel lorsque les arguments en défense reposent sur le respect des droits fondamentaux. Outre les mesures de déchéance, le droit autrichien prévoit la possibilité de retirer la nationalité acquise par fraude, en particulier pour des motifs tenant à des activités terroristes.

En **Belgique**, la déchéance de nationalité ne peut être **prononcée qu'à l'égard des Belges ayant acquis cette nationalité** au cours de leur vie, en réponse à la commission d'infractions qui ont conduit à la condamnation de l'intéressé à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis. Sauf pour les infractions dites « terroristes » par la loi, une infraction ne pourra justifier la déchéance que si elle est commise **dans les dix ans à compter de la date d'obtention de la nationalité belge** (ou dans les cinq ans si la possession de la nationalité belge a manifestement facilité la commission de l'infraction). Seuls les binationaux peuvent être déchus de leur nationalité belge ; l'apatridie qui découlerait de la déchéance de la nationalité belge est en effet une condition rédhitoire. Toutefois, la nationalité belge peut être retirée même si la conséquence en est l'apatridie de la personne concernée lorsqu'une fraude a été commise dans le cadre de la procédure de naturalisation. Par ailleurs, la loi prévoit que de graves manquements aux devoirs de citoyen belge peuvent justifier la déchéance de nationalité et la jurisprudence s'appuie sur des condamnations pénales pour des faits liés au terrorisme pour prononcer la déchéance. La déchéance de nationalité en raison de la commission d'une infraction pénale est prononcée par le **pouvoir judiciaire**. La déchéance peut être prononcée par la juridiction compétente, y compris par défaut, c'est-à-dire en cas d'absence de l'intéressé. En principe, la procédure de déchéance de nationalité se caractérise par la suppression du double degré de juridiction. Toutefois, lorsque la déchéance est prononcée comme peine accessoire à une condamnation pénale principale, l'intéressé peut bénéficier des recours ouverts dans le cadre de la procédure pénale principale pour la contester. Le pourvoi en cassation reste ouvert sous certaines conditions.

Au **Canada**, la loi ne prévoit **plus (depuis 2017) de possibilité de déchoir** un individu de sa nationalité. Seule la fraude commise lors de la procédure visant à l'obtention de la nationalité canadienne peut conduire au retrait de la nationalité, par exemple pour des activités terroristes menées avant la naturalisation.

Au **Danemark**, la loi prévoit la possibilité de déchoir un individu de sa nationalité lorsqu'il est condamné pour la commission d'infractions telles que des actes de terrorisme. Cela ne serait toutefois pas possible si la déchéance avait pour conséquence de le rendre apatride. Par ailleurs, le droit danois prévoit que la nationalité acquise par fraude (tenant par exemple en la dissimulation d'une condamnation à l'étranger à une peine de prison) peut être retirée, sans qu'une condamnation pénale soit nécessaire ou que l'apatridie soit une condition rédhitoire, pourvu que le retrait soit proportionné au vu de la situation personnelle de l'individu concerné. La déchéance de nationalité est décidée par le **pouvoir judiciaire**. A noter que **l'absence de la personne concernée empêche la prise de cette décision**. La décision portant déchéance peut être contestée devant la Haute cour, puis devant la Cour suprême.

En **Espagne**, l'introduction d'une disposition visant à permettre la déchéance de la nationalité pour terrorisme d'obédience djihadiste a été débattue, mais **pas retenue**. Le droit espagnol prévoit néanmoins la possibilité de retirer la nationalité espagnole des personnes qui s'engageraient dans l'armée d'un Etat étranger en dépit de l'interdiction expresse du Gouvernement espagnol. Toutefois, cette disposition ne semble pas applicable aux actes de terrorisme commis pour une organisation terroriste. La raison invoquée en est que cela impliquerait l'existence ou la reconnaissance d'un Etat souverain (et de son armée régulière) qui serai(en)t ainsi qualifié(s) de terroriste(s).

En **France**, la déchéance de nationalité peut être prononcée à l'encontre des Français ayant acquis cette nationalité autrement qu'en vertu de leurs origines. La condamnation pour un acte de terrorisme peut justifier une telle mesure, à condition que la personne concernée possède une autre nationalité. Les faits reprochés doivent avoir été commis avant l'acquisition de la nationalité française et, au plus tard, 10 ans après celle-ci ; la déchéance doit être prononcée dans un délai maximum de 10 ans après la perpétration des faits (voire 15 ans pour des actes de terrorisme).

Cette limitation dans le temps se veut être un élément favorisant le respect du principe d'**égalité au regard de la situation des personnes nées françaises** qui ne peuvent pas être déchues de leur nationalité française. La déchéance est prononcée par le pouvoir exécutif, sur accord du pouvoir judiciaire. L'absence de l'intéressé ne fait pas nécessairement échec à la procédure de déchéance. Le décret peut faire l'objet d'un seul appel, auprès du pouvoir judiciaire. Par ailleurs, dans certains cas, la décision de naturalisation peut être retirée, en particulier en cas de fraude ou de mensonge de la personne concernée sur ses activités en lien avec le terrorisme.

En **Italie**, la déchéance de nationalité est encourue suite à une condamnation définitive pour certaines infractions, telles que des infractions commises à des fins terroristes. **Seuls les Italiens ayant acquis cette nationalité une fois adultes** sont visés. Le caractère récent de l'introduction de cette possibilité (2018) et l'absence de mention dans la loi des risques d'apatridie ne permettent pas de trancher la question de la condition de la possession d'une autre nationalité. Sous réserve de l'observation du principe de proportionnalité, le pouvoir exécutif prononce la déchéance **dans les trois années qui suivent la condamnation pénale définitive**. Des décrets d'application de la loi devront préciser les procédures de déchéance et de recours. En leur absence, est émise l'hypothèse selon laquelle sont ouverts les recours prévus généralement par la procédure administrative applicable à cette catégorie de décisions (deux degrés de juridiction) et le recours extraordinaire auprès du Président de la République.

Aux **Pays-Bas**, la déchéance de nationalité peut être prononcée sur la base de plusieurs fondements différents, dont la condamnation pénale pour certaines infractions (au nombre desquelles figurent des infractions terroristes) ou encore le fait d'être parti à l'étranger pour s'être engagé dans l'une des organisations listées en raison de la menace qu'elles représentent pour la sécurité nationale. L'apatridie qui résulterait de la déchéance empêche son prononcé. La déchéance ne dépend pas de la manière dont la nationalité néerlandaise a été acquise. Dans certains cas, la déchéance est permise à l'égard de **mineurs de 16 ans**, sous réserve du respect du principe de proportionnalité qui doit toujours être observé. Prise par le pouvoir exécutif, la décision de déchoir un individu de sa nationalité néerlandaise peut être contestée, d'abord par le biais d'une objection formulée auprès de l'organe même qui l'a prise, puis par deux appels successifs interjetés auprès du pouvoir judiciaire. Si la personne déchue en raison de son engagement à l'étranger dans une organisation listée ne fait pas elle-même appel de la décision de déchéance, **un appel est automatiquement interjeté**. Par ailleurs, si la fraude peut en règle générale conduire au retrait d'une décision de naturalisation, le rapport national indique que cette mesure ne fournit pas de fondement pour un retrait en raison d'activités terroristes.

Au **Royaume-Uni**, il est possible de déchoir un individu de sa nationalité si cela contribue à l'intérêt général. Largement soumis au **pouvoir discrétionnaire du pouvoir exécutif** quant aux motifs pouvant entrer en ligne de compte, son applicabilité pour des raisons de sécurité nationale tenant notamment au terrorisme est indiquée. La loi n'impose ainsi pas que l'intéressé ait fait l'objet d'une condamnation pénale. En principe, la déchéance ne peut pas être prononcée si elle avait pour conséquence l'apatridie de la personne. Toutefois, d'une part, **la jurisprudence se limite à l'apatridie de jure** (sans nationalité en vertu du droit d'un Etat) et ne se préoccupe pas des cas d'apatridie *de facto* (avec une nationalité mais sans la protection qui devrait y être attachée) et, d'autre part, **en cas de préjudice sérieux aux intérêts vitaux du pays, l'apatridie n'est pas une condition rédhitoire** à l'égard des Britanniques **naturalisés** lorsqu'il est permis de croire qu'ils pourraient acquérir la nationalité d'un autre Etat. L'impossibilité de notifier l'intéressé de la décision de déchéance ne fait pas échec à la procédure et peut notamment être palliée par une inscription dans son dossier personnel. Le droit au respect de la vie privée et familiale et le principe de proportionnalité permettent entre autres de contester la décision de déchéance à trois reprises devant le pouvoir judiciaire. Des règles spéciales sont prévues lorsque la déchéance a été décidée en raison d'informations qui ne doivent pas être rendues publiques : seuls deux niveaux de recours

sont ouverts et **la première instance est spéciale à la matière migratoire**. Par ailleurs, le droit anglais prévoit le retrait des décisions de naturalisation qui ont été obtenues par le recours à la fraude.

En **Suède**, la déchéance de nationalité pour comportement illicite ou préjudiciable n'est **pas permise**. Le retrait de la nationalité pour fraude lors de la procédure de naturalisation n'est pas non plus possible. Le droit de ne pas être privé de sa nationalité suédoise est un droit fondamental garanti par un texte à valeur constitutionnelle. Les seuls moyens de perdre la nationalité suédoise sont la perte automatique due à la naissance et résidence à l'étranger, et la renonciation volontaire. Même dans ces deux derniers cas, l'apatridie est une condition rédhibitoire empêchant la perte de la nationalité.

I. CONTEXTE

En février 2019, le Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM) a mandaté l'Institut suisse de droit comparé (ISDC) pour l'établissement d'un avis de droit comparé portant sur la déchéance de nationalité. A cette fin, le Secrétariat d'Etat aux Migrations a fourni l'explication contextuelle qui suit.

Le retrait de la nationalité suisse s'applique aux personnes qui ont gravement porté atteinte aux intérêts ou au renom de la Suisse et menacent ainsi la sécurité du pays. Cette mesure n'est possible que pour les personnes possédant une double nationalité suisse et étrangère (art. 42 de l'Ordonnance sur la nationalité suisse). Dans son message sur la révision totale de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral a souligné que le retrait n'est qu'un "dernier recours". L'histoire montre que le retrait des droits civils vise à protéger la neutralité ou la souveraineté de la Suisse. La disposition légale correspondante se fondait à l'origine sur une ordonnance d'urgence émise par le Conseil fédéral pendant la Seconde Guerre mondiale. C'était la première fois que la possibilité de retirer la citoyenneté suisse aux personnes possédant la double nationalité était prévue. L'ordonnance d'urgence a été créée notamment en raison de la menace nationale-socialiste de l'époque et s'appliquait en particulier aux personnes qui prenaient des mesures actives contre la Suisse et mettaient ainsi en danger la sécurité du pays. La disposition correspondante de l'ordonnance d'urgence du Conseil fédéral a été intégrée pratiquement sans modification dans la Loi du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, puis dans la nouvelle Loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse.

L'Ordonnance sur la nationalité suisse (art. 30; RS 141.01, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018) énumère pour la première fois les infractions qui peuvent entraîner le retrait de la nationalité suisse. Il s'agit par exemple de crimes graves dans le cadre d'activités terroristes, d'extrémisme violent ou de criminalité organisée. La liste des infractions pertinentes comprend également le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les violations graves des Conventions de Genève du 12.08.1949. Enfin, l'ordonnance inclut les infractions qui ont fait l'objet d'une attention particulière pendant la Seconde Guerre mondiale : attaques contre l'indépendance de la Confédération, intelligence politique et service de renseignement politique interdit et propagande menaçant l'Etat. Le retrait de la nationalité nécessite une condamnation entrée en force pour l'une de ces infractions. Si la procédure pénale ne peut pas aboutir en raison de circonstances factuelles (par exemple, un système judiciaire inopérant/non-fonctionnel dans des zones occupées où règnent des armées de mercenaires terroristes ou dans des zones de guerre civile) ou pour des raisons juridiques (manque de volonté politique ou d'assistance juridique de la part de l'Etat où l'infraction a été commise), le retrait est également possible sans condamnation entrée en force.

L'objectif est d'obtenir une vue d'ensemble de la déchéance de nationalité des personnes possédant une double nationalité dans divers systèmes juridiques étrangers. L'aperçu vise à montrer dans quelle mesure les Etats étrangers ont réglementé le retrait de la nationalité pour les personnes ayant la double nationalité. Cette vue d'ensemble doit, entre autres, servir de base à l'action future concernant un nouveau projet législatif.

A cette fin, l'analyse de droit comparé menée par l'Institut suisse de droit comparé inclut les Etats suivants : Allemagne, Autriche, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas et Suède.

II. QUESTIONS

Les questions posées à l'Institut suisse de droit comparé sont les suivantes :

1. Encadrement de la déchéance de nationalité

Quelles dispositions juridiques permettent de retirer la nationalité d'un double national ? Depuis quand sont-elles en vigueur ?

1.1. Motifs du retrait

Quels sont les motifs du retrait ? Le terrorisme d'obédience djihadiste constitue-t-il un motif de retrait ? La législation présente-t-elle des motifs de retrait fondés sur des mesures de police préventive ou des motifs de retrait liés à un comportement qui porte sérieusement atteinte aux intérêts ou au renom du pays ?

1.2. Condamnation

Une condamnation entrée en force constitue-t-elle une condition du retrait de la nationalité pour certains types d'infractions ? Y-a-t-il des exceptions à cette règle et si oui lesquelles ?

1.3. Mode d'acquisition de la nationalité retirée

Le retrait de la nationalité dépend-il de la manière dont la nationalité a été acquise (p. ex., naissance ou naturalisation) ?

1.4. Apatridie

Est-ce que l'apatridie est acceptée en cas de retrait de la nationalité, par exemple en cas de terrorisme d'obédience djihadiste ?

1.5. Autres conditions

Y a-t-il d'autres conditions matérielles à remplir pour retirer la nationalité ?

2. Procédures

2.1. Procédure de retrait de la nationalité

La procédure fait-elle l'objet de règles particulières ? Une telle procédure peut-elle être menée en l'absence de l'intéressé ?

2.2. Recours

Quels sont les moyens de recours possibles et combien d'instances de recours sont prévues ?

3. En pratique

Comment le retrait de la nationalité est-il mis en œuvre dans la pratique pour les binationaux ?

III. ANALYSE

A. ALLEMAGNE

In der Bundesrepublik Deutschland gilt auf Grund der verfassungsrechtlichen Ausgangslage (Art.16 Abs. 1 Grundgesetz) ein Verbot der Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit, das vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Gesetzgebung über die Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit der Juden uneingeschränkt formuliert ist. Nach der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes richtet sich diese Bestimmung auch gegen eine Gesetzgebung oder Verwaltungspraxis, die anknüpfend an strafrechtliche Verhaltensweisen oder als „staatsfeindlich“ qualifizierte Tätigkeiten eine Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit vorsieht. Zulässig ist nach Art. 16 Abs. 1 S. 2 nur ein „Verlust“ der deutschen Staatsangehörigkeit auf Grund eines Gesetzes, der auch gegen den Willen des Betroffenen erfolgen kann, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird. Die Abgrenzung zwischen einer unzulässigen Entziehung und einem zulässigen Verlust erfolgt nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung danach, ob eine freie selbstverantwortliche Entscheidung getroffen wird, die explizit oder implizit gegen eine weitere Zugehörigkeit zum deutschen Staatsverband gerichtet ist. Zulässig ist danach insbesondere ein Verlust, der auf Grund eines freiwilligen Antrags erwerbs einer fremden Staatsangehörigkeit eintritt.

1. Rechtliche Bestimmungen für den Entzug des Bürgerrechts bei Doppelbürgern

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit grundsätzlich abschließend in § 17 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)¹ geregelt. Die in § 17 aufgeführten Verlustgründe sind im Einzelnen in nachfolgenden Vorschriften konkretisiert (siehe Klammerzusätze). § 17 Abs. 1 ist bezüglich der Verlustgründe seit 2000 im Wesentlichen unverändert geblieben, nachfolgende Änderungen und Einfügungen in § 17 Abs. 2 und 3 betreffen den für die Fragestellung nicht relevanten Verlustgrund des Abs. 1 Nr. 7.

Verlustgründe sind nach § 17 Abs. 1 Nr. 1 bis 7

- Nr.1 Entlassung (§§ 18 bis 24)
- Nr. 2 Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 25),
- Nr. 3 Verzicht (§ 26),
- Nr. 4 Annahme als Kind durch einen Ausländer (§ 27)
- Nr. 5 Eintritt in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates (§ 28),
- Nr. 6 Erklärung (§ 29)
- Nr. 7 Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes (§ 35).

Für die Fragestellung ist nach dem Kontext und Zweck der rechtsvergleichenden Studie im Wesentlichen nur der Verlustgrund der Nummer 5 von Bedeutung. Die aktuell geltende Fassung von § 28 StAG konkretisiert den Verlustgrund folgendermaßen:

¹ Staatsangehörigkeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2218) geändert worden ist.

«Ein Deutscher, der auf Grund freiwilliger Verpflichtung ohne eine Zustimmung des Bundesministeriums der Verteidigung oder der von ihm bezeichneten Stelle in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, eintritt, verliert die deutsche Staatsangehörigkeit. Dies gilt nicht, wenn er auf Grund eines zwischenstaatlichen Vertrages dazu berechtigt ist.»

1.1. Entzugsgründe

Zusammenfassung: Nach überkommenem deutschen Staatsrecht geht die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem Antragswerb einer fremden Staatsangehörigkeit verloren. Der Gesetzgeber hat mit der Gesetzgebung von 1999 einen neuen Verlusttatbestand eingeführt, wonach ein Deutscher die deutsche Staatsangehörigkeit verliert, wenn er auf Grund freiwilliger Verpflichtung ohne eine Zustimmung des Bundesministeriums der Verteidigung oder der von ihm bezeichneten Stelle oder ohne Berechtigung auf Grund eines zwischenstaatlichen Vertrages in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, eintritt. Mit Gesetzesbeschluss v. 27.6. 2019 hat der Deutsche Bundestag eine Gesetzesänderung beschlossen, durch die ein neuer Verlustgrund eingeführt worden ist. Künftig sollen auch Deutsche, die sich ins Ausland begeben und dort an Kampfhandlungen für eine Terrormiliz konkret beteiligt haben und dadurch zum Ausdruck bringen, dass sie sich von Deutschland und seinen grundlegenden Werten ab- und einer anderen ausländischen Macht in Gestalt einer Terrormiliz zugewandt haben, durch eine Ergänzung des § 28 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes verlieren, wenn sie noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzen.

1.1.1. Bisherige Rechtslage

Der Verlustgrund des Eintritts in die Streitkräfte eines ausländischen Staates (§ 28 StAG) beruht auf der freiwilligen Abwendung vom deutschen Staat, die sich in der verbindlichen Erklärung des Eintritts in die Streitkräfte eines fremden Staates, dessen Staatsangehörigkeit der Deutsche besitzt, dokumentiert. Wie sich aus § 28 StAG ergibt muss die Zugehörigkeit zu dem fremden Staat hinzukommen, um eine dauernde freiwillige Abwendung von Deutschland, die einen Verlust rechtfertigt, zu begründen. Eine Abwendung von Deutschland wird nicht nur durch die Zugehörigkeit zu bewaffneten Teilen des Verbands indiziert; Stabspersonal u. sonstige Organisatoren („Schreibtischtäter“) sind ebenso betroffen wie Angehörige von Nachschub-, Kommunikations- oder Sanitätseinheiten.² Der Gesetzgeber sieht in dem Eintritt in den Militärdienst des anderen Heimatstaats eine Hinwendung zu diesem Staat u. zugleich eine Abwendung von Deutschland und hält deshalb den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit für gerechtfertigt.³

Es muss sich um Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband handeln. Gemäss der Kommentarliteratur wird der Begriff der Streitkräfte folgendermassen beschrieben:

„Streitkräfte unterscheiden sich von Polizei- u. anderen Sicherheitskräften durch ihre auf die Verteidigung nach außen gerichtete Aufgabe sowie durch ihre militärische Organisation u. Ausrüstung. Ein anderer bewaffneter Verband steht nur dann gleich, wenn er ähnlich organisiert u. ausgerüstet u. mit ähnlichen militärischen Aufgaben betraut ist. Eine „Privatarmee“ ist nicht „vergleichbar“ iSv „ähnlich“, auch wenn sie von staatl. Stellen initiiert u. eingesetzt ist. In Betracht kommen aber Polizeisondertruppen⁴ oder paramilitärische Organisationen⁵, weil diese

² § 28 Hailbronner/Maaßen, in: Hailbronner/Hecker/Maaßen/Kau, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, 6.Aufl. 2017, § 28, Rn. 10.

³ GesEntw., BT-Drs. 14/533 S. 21.

⁴ BT-Drs. 14/533 S. 21.

⁵ Nr. 28.1 Abs. 1 StAR-VwV (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsgesetz v.13.12.2000, abgedruckt in Hailbronner/Hecker/Maaßen/Kau, Fn. 2, S.870 ff.

üblicherweise nicht nur ähnlichen Zwecken dienen wie Streitkräfte, sondern auch ähnlich strukturiert sind. [...] Bei einem Staat mit zerfallender Staatsstruktur kann es ausreichend sein, wenn sich der Betroffene dem bewaffneten Verband einer Bürgerkriegspartei anschließt. Erforderlich ist allerdings eine „Staatsqualität“ des Verbandes, in dessen Streitkräfte der Deutsche eintritt. Der Anschluss an militärisch organisierte Verbände einer Terrororganisation, die in einer Bürgerkriegssituation um die Macht in einem zerfallenden Staatswesen kämpft, reicht nach dem Wortlaut der Vorschrift jedenfalls solange nicht aus, als das betreffende Gebilde neben einer territorialen Herrschaft keine Fähigkeit besitzt, für die Zugehörigen zur Organisation grundlegende Schutzpflichten im Sinne einer Staatsangehörigkeit wahrzunehmen.“⁶

Nach herrschender Lehre setzt die direkte Anwendbarkeit der Bestimmung somit voraus, dass die Streitkräfte oder Verbände „einem Staat zuzurechnen sind.“⁷

Das geltende deutsche Recht kennt insbesondere keinen Verlustgrund der Begehung strafbarer Handlungen oder strafgerichtlicher Verurteilung wegen terroristischer Aktivitäten oder sonstiger schwerer Straftaten. Ebenso wenig gibt es Verlustgründe, die auf Verhalten abstellen, das den Interessen oder dem Ansehen der Bundesrepublik Deutschland erheblichen Schaden zufügt. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass mit dem Verlustgrund der Nr. 7 (Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes wie z.B. einer Einbürgerung) das Verschweigen von für die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit wesentlichen Tatsachen (wie z.B. strafgerichtliche Verurteilung) Verhaltensweisen im Zusammenhang mit dem Erwerb der Staatsangehörigkeit zu einer späteren Rücknahme einer Einbürgerung führen können.

Anders als bei der Einführung neuer Verlustgründe ist der Gesetzgeber nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bei der Einführung von Voraussetzungen des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit weitgehend frei⁸. Der Gesetzgeber könnte daher auch die Anspruchs – und Ermessenseinbürgerungsvorschriften so gestalten, dass Personen **nicht eingebürgert werden**, die ein erhebliches und konkretes Radikalisierungspotential aufweisen oder ein Verhalten gezeigt haben, das die Interessen oder dem Ansehen der Bundesrepublik Deutschland erheblichen Schaden zufügen – vorausgesetzt, dass die rechtstaatliche Bestimmtheit gewahrt ist und die vom Bundesverfassungsgericht definierte Funktion der deutschen Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit⁹ nicht beeinträchtigt wird. Bereits das geltende Recht sieht für die Einbürgerung einen Ausschlussgrund vor, wenn der Einbürgerungsbewerber Bestrebungen unterstützt oder verfolgt, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind oder die durch die Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden.¹⁰

⁶ § 28 Hailbronner/Maaßen, in: Hailbronner/Hecker/Maaßen/Kau, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, 6.Aufl. 2017, § 28, Rn. 9.

⁷ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verlust der Staatsangehörigkeit bei IS-Kämpfern. Rechtslage in ausgewählten EU Staaten, WD 3 - 3000 - 270/16, verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/005/1400533.pdf>, S. 4.

⁸ Vgl. K. Hailbronner, in: Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6.Aufl. 2017, Art. 16 Abs. 1 GG, Rn. 11.

⁹ Grundlegend BVerfG v. 24.5. 2006, 2B 669/04, BVerfGE 116, 24, 44; vgl. auch BVerwG v. 19.4.2018, 1 C 1/17, Rn. 24 juris.

¹⁰ Zu weiteren Möglichkeiten des Gesetzgebers bezüglich der erforderlichen Angaben, die ein Bewerber um eine Einbürgerung zu machen verpflichtet ist, im Hinblick auf eine Betätigung oder Mitgliedschaft in extremistischen Vereinigungen Informationspflichten und Fragen oder auch Aussagen zu relevanten Auslandsaufenthalten in Jihad –Gebieten oder zu Aufenthalten in Ausbildungslagern von Terroristen verlangen, s. H.G. Maaßen, Staatsangehörigkeitsrechtliche Fragen der Terrorismusbekämpfung, Zeitschrift für Ausländerrecht 2011, 336, 341.

Für die Auslegung von §§ 17 und § 28 StAG und die Befugnisse des Gesetzgebers zur Neuregelung der Verlustgründe sind in erster Linie die **verfassungsrechtlichen Vorgaben** von Art. 16 Abs.1 Grundgesetz und in zweiter Linie die im Europäischen Übereinkommen vom 6. 11. 1977¹¹ niedergelegten Verlustgründe des Art.7 und die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts von Bedeutung.

Die Abgrenzung zwischen einer nach dem Grundgesetz absolut unzulässigen Entziehung und eines unter bestimmten Voraussetzungen zulässigen Verlusts ist vom Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen anhand der Verlustgründe des Erwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 StAG) und der Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes wie z.B. einer Einbürgerung (§ 17 Abs. 1 Nr. 7 StAG) problematisiert worden. Für den Verlustgrund der Nr. 5 (Eintritt in die Streitkräfte) liegt jedoch mangels einschlägiger Praxis **bisher keine Rechtsprechung** vor. In der verfassungsgerichtlichen bzw. obergerichtlichen **Rechtsprechung** sind bislang im Wesentlichen der Verlust bei willentlichem Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit¹², erschlischer Einbürgerung¹³, bei erfolgreichem Widerruf einer Vaterschaftsanerkennung¹⁴ für mit Art.16 Abs.1 GG vereinbar erklärt worden.

Ob nach den von der Rechtsprechung angewandten Kriterien die Entziehung bzw. Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, der an die Begehung von Straftaten oder eine strafgerichtliche Verurteilung wegen bestimmter Straftaten als solche geknüpft wäre, mit dem verfassungsrechtlich postulierten absoluten Entziehungsverbot vereinbar wäre, ist zweifelhaft (zu Reformbestrebungen vgl unten Ziff. 1.1.2). In der Literatur wird z.T. unter Hinweis auf die völker- und europarechtliche Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts auch die Auffassung vertreten, dass der Gesetzgeber bei Mehrstaaten auch Verlustgründe vorsehen könnte, die an bestimmte schwere Straftaten, wie z.B. Mitgliedschaft in terroristischen Vereinigungen oder Beihilfe zu terroristischen Akten oder Handlungen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen, anknüpfen.¹⁵

Da eine Entziehung bzw. ein Verlust der nationalen Staatsangehörigkeit auch die mit der **Unionsbürgerschaft** verbundenen Rechte tangiert, hat der EuGH unter Anerkennung der nationalen Regelungskompetenz gefordert, dass die Mitgliedstaaten ihre Regelungskompetenz unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts auszuüben hätten.¹⁶ Im Fall Rottmann¹⁷ hat der EuGH die Befugnis des deutschen Gesetzgebers, eine betrügerisch erlangte deutsche Staatsangehörigkeit zurückzunehmen und zwar auch dann, wenn der Betroffene dadurch seine Unionsbürgerschaft verliert, bejaht, aber zugleich die Ausübung dieser Befugnis an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden, ohne konkrete Maßstäbe zu entwickeln, unter welchen Voraussetzungen eine Entziehung der Staatsangehörigkeit als unverhältnismässig angesehen werden könnte.¹⁸

¹¹ ETS Nr. 166 ratifiziert für die Bundesrepublik Deutschland durch Gesetz vom 13.5.2004, BGBl. 2004, II, S.578.

¹² BVerfG v. 10.8.2001, 2 BvR 2101/00 Deutsches Verwaltungsblatt 2001, 1750.

¹³ BVerfG v. 24.6.2006, 2 BvR 669/04, BVerfGE 116, 24, 46.

¹⁴ BVerfG v. 17.12.2013, 1 BvL 6/10, BVerfGE 135, 48.

¹⁵ H.G. Maaßen, a.a.O. Fn. 7, S. 341; a.M. Gutachten der Wiss. Dienste des Deutschen Bundestages, WD 2-3000- 138/15 –online verfügbar trotz VS Vermerk (unter Hinweis auf einen nicht zur Veröffentlichung freigegebenen Bericht der Innenministerkonferenz v. 20.5.2015).

¹⁶ vgl. EuGH v. 7.7.1992, Rs. C- 369/90, Micheletti.

¹⁷ EuGH v. 2.3.2010, Rs. C-135/08, Rottmann vs. Freistaat Bayern.

¹⁸ Eingehend hierzu Hailbronner a.a.O. Fn.7, Grundlagen H, Rn. 21 -23.

1.1.2. Reformgesetzgebung zur Schaffung neuer Verlusttatbestände für Deutsche, die sich an Kampfhandlungen einer Terrormiliz beteiligen.

Ein im März 2019 vom Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat vorgelegter Gesetzentwurf, der im Bundeskabinett zwischen der Regierungskoalition abgestimmt worden ist, sieht vor, die Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland ausdrücklich aus Entzugsgrund in § 17 und § 28 StAG aufzuführen. Der Entwurf wurde am 5. April 2019 dem Bundesrat zur Stellungnahme vorgelegt¹⁹, wobei dieser am 17.05.2019 mit Vorschlägen zur Einbürgerung (bei Polygamie) Stellung genommen hat.²⁰ Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde am 29. April 2019 dem Bundestag²¹ vorgelegt, nach einer Debatte am 16.05.2019 den Kommissionen überwiesen²² und am 27.6.2019 mit Änderungen, die von den Ausschüssen vorgeschlagen wurden (BT-Drs. 19/11083) vom Bundestag in 3. Beratung beschlossen (vgl. BT-Drs. 19/9734 und BT-Drs. 19/11083, BT- Plenarprot. 19/107, S.13223).

Nach dem Gesetzesbeschluss wird **§ 17 StAG so geändert**, dass als Verlusttatbestand zusätzlich zum Eintritt in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren Verband eines ausländischen Staates die « konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland » als eigenständiger Verlustgrund eingeführt wird. Nach § 17 Nr. 5 verliert ein Deutscher die deutsche Staatsangehörigkeit « durch Eintritt in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates oder durch konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland (§ 28), oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt.

Die beschlossene Neufassung des **§ 28 StAG** konkretisiert den Tatbestand des § 17 folgendermassen:

„(1) Ein Deutscher, der

1. auf Grund freiwilliger Verpflichtung ohne eine Zustimmung des Bundesministeriums der Verteidigung oder der von ihm bezeichneten Stelle in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, eintritt, oder
2. sich an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland konkret beteiligt, verliert die deutsche Staatsangehörigkeit, es sei denn, er würde sonst staatenlos.

(2) Der Verlust nach Absatz 1 tritt nicht ein,

1. wenn der Deutsche noch minderjährig ist oder,
2. im Falle des Absatzes 1 Nummer 1, wenn der Deutsche auf Grund eines zwischenstaatlichen Vertrages zum Eintritt in die Streitkräfte oder in den bewaffneten Verband berechtigt ist.

- (3) Der Verlust ist im Falle des Absatzes 1 Nummer 2 nach § 30 Absatz 1 Satz 3 von Amts wegen festzustellen. Die Feststellung trifft bei gewöhnlichem Aufenthalt des Betroffenen im Inland die oberste Landesbehörde oder die von ihr nach Landesrecht bestimmte Behörde. Befindet sich der Betroffene noch im Ausland, findet gegen die Verlustfeststellung kein Widerspruch statt; die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.“

¹⁹ Bundesrat Drucksache 154/19, verfügbar unter https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0101-0200/154-19.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (04.06.2019).

²⁰ Stellungnahme des Bundesrates vom 17.05.2019, Bundesrat-Drucksache 154/19, verfügbar unter [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0101-0200/154-19\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0101-0200/154-19(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1).

²¹ Bundestag Drucksache 19/9736 vom 29.04.2019, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, Bundesrat Drucksache 19/9736.

²² S. Plenarprotokoll, verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19101.pdf#P.12274>.

Zur Begründung wird im Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass Deutsche, die sich ins Ausland begeben und dort an Kampfhandlungen für eine Terrormiliz konkret beteiligt haben, dadurch zum Ausdruck bringen, dass sie sich von Deutschland und seinen grundlegenden Werten ab und einer anderen ausländischen Macht in Gestalt einer Terrormiliz zugewandt haben. Die Verlustregelung sei mit Art.16 Abs. 1 GG vereinbar, da die Betroffenen durch ihre Entscheidung, sich an einer Terrormiliz konkret zu beteiligen, in zumutbarer Weise selbst den Eintritt der Verlustfolge bestimmten. Mit der Entscheidung, sich in den Wirkungsbereich einer Terrormiliz zu begeben und sich dort an Kampfhandlungen für diese Terrormiliz konkret zu beteiligen, bestimmten die Betroffenen in zumutbarer Weise selbst den Eintritt der Verlustfolge. Folglich sei dadurch die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit nicht beeinträchtigt und liege also kein unzulässiger Entzug, sondern ein sonstiger Verlust der Staatsangehörigkeit vor, für den mit diesem Gesetz die von Verfassungs wegen geforderte gesetzliche Grundlage geschaffen werde. Die Regelung stehe auch mit Art. 4b und Art. 7 Abs. 1 d des Europäischen Übereinkommens vom 6.11.1997 in Einklang. Danach dürfe ein Vertragsstaat in seinem innerstaatlichen Recht den Verlust seiner Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes vorsehen bei einem Verhalten, das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaates in schwerwiegender Weise abträglich sei, wenn der Betreffende dadurch nicht staatenlos werde (BT-Drs. 19/9736, S. 7).

1.2. Erfordernis eines rechtskräftigen Urteils bei der Erfüllung von Straftatbeständen

Die Erfüllung eines Straftatbestandes ist nach geltendem deutschen Recht kein Grund für den Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit. Auch die vorgeschlagene Revision knüpft nicht an das Vorliegen eines rechtskräftigen Urteils an.

1.3. Abhängigkeit des Entzugs des Bürgerrechts vom Erwerb des Bürgerrechts

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht erlaubt grundsätzlich keine unterschiedliche Behandlung nach der Art. des Erwerbs der Staatsangehörigkeit. Die Verlustgründe des § 17 gelten daher für alle Erwerbstatbestände, gleichgültig, ob die deutsche Staatsangehörigkeit durch Abstammung, Einbürgerung oder Geburt auf deutschem Staatsgebiet erworben wurde. Dies wird in der Lehre mit dem (verfassungsgerichtlich anerkannten) Grundsatz der gleichberechtigten Zugehörigkeit widersprechen begründet.²³

Allerdings hat der Gesetzgeber für gewisse in Deutschland geborene Doppelstaater mit Gesetz vom 13.11.2014 in § 29 StAG einen besonderen Verlusttatbestand eingeführt. Dieser wirkt bei Erklärung einer Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit oder Nichtabgabe einer Erklärung zur Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit bis zur Vollendung des 23.Lebensjahres.²⁴

1.4. Staatenlosigkeit

Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG verbietet den *Entzug* der deutschen Staatsangehörigkeit. Ein *Verlust* der deutschen Staatsangehörigkeit ist demgegenüber nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG aufgrund eines Gesetzes und gegen den Willen des Betroffenen nur möglich, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird. Grundsätzlich gilt, dass die Verlustgründe des § 17 nur anwendbar sind, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird.

Für die **Einbürgerung** gilt hingegen, dass die **Wirkungen der Rücknahme** «in der Regel» auch dann eintreten, wenn der Betroffene dadurch staatenlos wird (so ausdrücklich § 35 Abs. 2 StAG). Das

²³ Vgl. Hailbronner, in Hailbronner/Hecker/Maaßen/Kau, a.a.O. Fn.2, § 17, Rn. 11a.

²⁴ BGBl. I S. 1714; zu den Einzelheiten vgl. Hailbronner/Maaßen, in: Hailbronner/Hecker/Maaßen/Kau, a.a.O. Fn. 2, §29, Rn. 5 ff.

Bundesverfassungsgericht hat die Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Grundgesetz bestätigt.²⁵ Zu beachten ist, dass der EuGH und die deutsche obergerichtliche Rechtsprechung aber aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine Verpflichtung abgeleitet haben, die Folgen einer Rücknahme im Hinblick auf eine etwa eintretende Staatenlosigkeit zu berücksichtigen²⁶

Die oben (1.1.2.) dargelegten Reformvorschläge zur Einführung neuer Verlusttatbestände sehen einen Verlusteintritt nur vor, wenn der/die Betroffene dadurch nicht staatenlos wird.

1.5. Andere Voraussetzungen

Soweit das geltende deutsche Staatsangehörigkeit eine Rücknahme der Staatsangehörigkeit aus Gründen der Täuschung, Drohung oder Bestechung oder einen Verlust – im Gegensatz zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen Entziehung – zulässt, sind die Voraussetzungen hierfür unter 1.1. dargestellt.

Im Übrigen sieht § 35 StAG vor, dass eine Rücknahme nur bis zum Ablauf von 5 Jahren (mit Inkrafttreten des 3. Änderungsgesetzes verlängert auf 10 Jahre) nach der Bekanntgabe einer Einbürgerung oder einer Genehmigung zur Beibehaltung einer ausländischen Staatsangehörigkeit erfolgen darf. Die Rücknahme erfolgt in diesem Fall mit Wirkung für die Vergangenheit. Soweit von einer Täuschung oder falschen Angaben durch Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit von Minderjährigen betroffen ist, verlangt das Bundesverwaltungsgericht eine angemessene Berücksichtigung der Belange eines eingebürgerten Kindes²⁷. Insbesondere ist hierbei zu prüfen, inwieweit das Kind an der Täuschung der Eltern beteiligt war²⁸. Die Rücknahme ist im Gegensatz zum automatischen Verlust in den Fällen des Antragserwerbs einer fremden Staatsangehörigkeit eine Ermessensentscheidung. Sie bedarf daher einer umfassenden Abwägung der öffentlichen Interessen an der Rücknahme mit den privaten Interessen eines Betroffenen.

Eine Altersbegrenzung ist bei dem automatischen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit als Folge eines Antragserwerbs einer fremden Staatsangehörigkeit gesetzlich nicht vorgesehen. Für den neuen Verlustgrund der Beteiligung an Kampfhandlungen terroristischer Handlungen hat der Gesetzgeber Minderjährige ausgeschlossen. Verhältnismäßigkeitsentscheidungen finden bei gesetzlichen Verlusttatbeständen keine Berücksichtigung.

2. Verfahren

2.1. Verfahren beim Entzug des Bürgerrechts

Wie oben dargelegt, verbietet das deutsche Verfassungsrecht eine Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit und erlaubt lediglich eine Rücknahme bzw. eine Verlustfeststellung. Für das Verfahren in staatsangehörigkeitsrechtlichen Entscheidungen und für Verlustfeststellungen gelten grundsätzlich die allgemeinen Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder, soweit im StAG keine abweichenden Regeln vorgesehen sind. Für das Feststellungsverfahren gilt auf Grund von § 30 StAG, dass das Bestehen oder Nichtbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit auf Antrag von der Staatsangehörigkeitsbehörde des betr. Bundeslandes festgestellt wird. Bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses kann die Feststellung auch von Amts wegen

²⁵ BVerfG v. 24.5. 2006, 2 BvR 669/04, BVerfGE 116, 24.

²⁶ EuGH v. 2.3.2010, Rs. C- 135/08, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2010, 509 m. Anm. K.Hailbronner, Standesamtszeitung 2011, 1.

²⁷ BVerwGE 119, 17, 24).

²⁸ Vgl. Im Einzelnen Hailbronner/Hecker, in : Hailbronner/Hecker/Maaßen/Kau (Hrsg) , Kommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht, 6.Aufl.2017, § 35 Rn. 38

erfolgen. Die Behörde erlässt einen Feststellungsbescheid. Gegen die Ablehnung eines „Staatsangehörigkeitsausweises“ kann mit dem Widerspruch (Überprüfung durch eine übergeordnete Behörde) und der gerichtlichen Verpflichtungsklage auf Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit vorgegangen werden²⁹.

Der Feststellungsbescheid setzt grundsätzlich die Anhörung des Betroffenen voraus. Ist der Betroffene nicht erreichbar, kann eine Verlustfeststellung auch in Abwesenheit des Betroffenen ergehen.

Eine besondere Regelung trifft das StAG in § 35 auch für die Rücknahme einer Einbürgerung. § 35 bestimmt, dass eine rechtswidrige Einbürgerung oder eine rechtswidrige Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit nur bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Bekanntgabe der Einbürgerung oder Beibehaltungsgenehmigung zurückgenommen werden kann. Die Rücknahme erfolgt mit Wirkung für die Vergangenheit. Soweit die Rücknahme Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten gegenüber Dritten hat, bedarf es für jede betroffene Person einer selbstständigen Ermessensentscheidung.

2.2. Beschwerdemöglichkeiten und Rechtsmittelinstanzen

Gegen Bescheide, durch die das Nichtbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit festgestellt wird und gegen Rücknahmebescheide ist nach den einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften i. Verb. mit § 68 Verwaltungsgerichtsordnung ein Widerspruch bei der übergeordneten Behörde (soweit landesrechtlich nicht ausgeschlossen) durchzuführen, bevor gegen einen ablehnenden Feststellungsbescheid oder eine Rücknahme eine Feststellungs- oder Anfechtungsklage erhoben werden kann.³⁰ Als Rechtsmittelinstanzen sind gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts die Berufung vorbehaltlich einer Zulassung aus den Gründen des § 124 Abs. 2 VwGO und die Revision gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts, wenn sie nach § 132 Abs. 2 VwGO zugelassen werden muss, eröffnet.

3. Umsetzung des Entzugs des Bürgerrechts bei Doppelbürgern in der Praxis

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts, wie auch die Umsetzung von Verlustentscheidungen grundsätzlich eine Sache der Länder. Das administrative Verfahren der Länder wird jeweils durch Länderverwaltungsvorschriften geregelt. Zur einheitlichen Anwendung des Staatsangehörigkeitsgesetzes ist eine bundesrechtliche Allgemeine Verwaltungsvorschrift (StAR- VwV) am 13.12. 2000³¹ ergangen, die mittlerweile partiell überholt ist und durch Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministerium des Inneren v. Stand 1.6. 2015³² ergänzt wird. Die Bundesländer haben für die Zuständigkeitsbestimmung und die Ausführung der Vorschriften des StAG eigene Verwaltungsvorschriften erlassen³³.

Bundesrechtlich sind die Staatsangehörigkeitsbehörden der Länder verpflichtet, alle Entscheidungen zu Erwerb, Bestand und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit dem Bundesverwaltungsamt mitzuteilen, das ein Register der Entscheidungen in Staatsangehörigkeitssachen führt (§ 33

²⁹ Vgl. dazu Oberhäuser, in: Hofmann, Ausländerrecht, 2. Aufl. 2016, § 30 StAG, Rn. 14.

³⁰ Oberhäuser, a.a.O. Fn. 31, § 35 StAG, Rn. 82.

³¹ Bundesanzeiger 2001, 1418; abgedruckt bei Hailbronner/Hecker/Maaßen/Kau, a.a.O. Fn. 2, S. 870.

³² Hailbronner/Hecker/Maaßen/Kau, a.a.O. Fn. 2, S. 795.

³³ Vgl. Ehmann/Stark, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Vorschriftensammlung, 9. Aufl., 2018, S. 598 ff.

Abs.3 StAG). Das Bundesverwaltungsamt übermittelt den Staatsangehörigkeitsbehörden der Länder und Auslandsvertretungen auf Ersuchen die für die Erfüllung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Aufgaben erforderlichen Daten. Die Übermittlung von staatsangehörigkeitsrechtlichen Daten an andere Stellen ist im Bundesdatenschutzgesetz geregelt.

Der tatsächliche Vollzug einer Verlustentscheidung erfolgt nach den allgemeinen Vorschriften der Länder über den Vollzug behördlicher Entscheidungen. Die Staatsangehörigkeitsbehörden der Länder, die aufgrund eigener Entscheidungen oder einer Mitteilung des Bundesverwaltungsamts Kenntnis von einem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit erhalten, können einen Ausländer auffordern, Staatsangehörigkeitsausweise sowie Personalausweise und Reisepässe an die Behörde auszuhändigen³⁴. Ein Personalausweis, den eine Person unberechtigt besitzt, der entzogen worden ist oder bei dem die Voraussetzungen für eine Entziehung vorliegen, kann nach § 29 Personalausweisgesetz v. 18.6.2009³⁵ sichergestellt werden. Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung. Die Sicherstellung oder Entziehung kann daher sofort mit den allgemeinen Mitteln des Verwaltungsvollzugs vollzogen werden. Entsprechende Vorschriften gelten nach den §§ 11-14 Passgesetz v. 19.4.1986³⁶ für die Einziehung, Sicherstellung und den Vollzug eines Passes eines Ausländers, der die deutsche Staatsangehörigkeit verloren hat.

³⁴ Vgl. z.B. VG Gelsenkirchen v. 7.6.2018, 17 K 9729/17, Rn. 7.

³⁵ BGBl. I. S. 1346.

³⁶ BGBl. I, S. 2310.

B. AUSTRALIE

This report provides information on Australian law for citizenship revocation with a particular focus on the revocation of citizenship for citizens who engage in terrorist activity motivated by jihadism. The law in this area is very new, with a specific focus on the relationship between terrorism and citizenship revocation being introduced to the law in 2015.

Australian law provides for revocation of citizenship of :

- persons engaging in terrorist activities;
- persons who serve in foreign armed forces at war with Australia or are part of terrorist organizations;
- persons who have committed an offence linked to terrorism (a criminal conviction is, in this case, necessary);
- persons committing fraud during the procedure of naturalization, or committing a serious offence before they became an Australian citizen. The fraud or offence may be related to involvement in terrorist activities.

In cases where persons engage in terrorist activities, or persons serve in foreign armed forces at war with Australia or are part of terrorist organizations, revocation of citizenship is self-executing, and the Minister will notify the concerned person if it is possible. Appeals can first be lodged to the Minister to rescind the notice. Secondly, appeals can be lodged to Australian courts for judicial review: first to a single judge of the Federal Court. Leave can also be sought to appeal from the decision of the single judge to the Full Court of the Federal Court, and finally to the High Court.

In cases where persons commit an offence linked to terrorism, revocation is not self-executing: it is determined by the Minister. Appeals are directly lodged to Australian courts for judicial review (i.e. Federal Court, Full Court of the Federal Court and finally to the High Court).

In cases where persons commit fraud during the procedure of naturalization, a decision by the Minister to revoke citizenship is subject to judicial review in the Federal Court.

Revocation of Australian citizenship is indifferent to the way the person became Australian (except for revocation due to fraud during naturalization procedure). However, it can only concern persons who have another nationality and would not become stateless as a result of the revocation.

To date there have been only a few cases of citizenship revocation, so the robustness of the legal procedures is yet not fully tested in the courts.

The Independent National Security Legislation Monitor is due to report on the operation of sections 33AA ('renunciation by conduct'), 35 ('service outside Australia in armed forces of an enemy country or a declared terrorist organisation') 35A ('conviction for terrorism offences and certain other offences') and 35AA ('declared terrorism organisation') of the *Australian Citizenship Act 2007* on 15 August 2019.³⁷

³⁷

<https://www.inslm.gov.au/current-review-work>.

The Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security ‘has commenced a review of the operation, effectiveness and implications of sections 33AA, 35, 35AA and 35A of the *Australian Citizenship Act 2007* and any other provision of that Act’. It is due to report on 1 December 2019.³⁸

1. Legal framework concerning deprivation of citizenship

a) The source of power to make law with respect to citizenship

The Australian Constitution provides specific legislative power to the national (‘Commonwealth’) Parliament, with the six provincial (‘state’) Parliaments having the residue of legislative power. Any inconsistency between Commonwealth and State laws are resolved in favour of the Commonwealth under section 109 of the Constitution.

One of the specific powers conferred on the Commonwealth Parliament is a power in section 51(xix) to make laws with respect to ‘naturalization and aliens’.

Relying primarily on this power, but also on the defence power, the Commonwealth Parliament has passed the *Australian Citizenship Act 2007* (Cth).³⁹ The Act makes provision for the various ways a person may become an Australian citizen and the grounds upon which citizenship can be revoked.

Revocation of citizenship is governed by Division 3 of the *Australian Citizenship Act 2007* (Cth), titled ‘Cessation of Australian Citizenship’.

Section 32A summarises the ways in which a person can cease to be an Australian citizen as follows: There are 5 ways in which you can cease to be an Australian citizen:

- you may renounce your Australian citizenship: see section 33; or
- **the Minister can revoke your citizenship in circumstances involving an offence of fraud relating to the application process, migration related fraud when entering Australia** (most commonly in the application to become a temporary or permanent resident) **or, in the case of the commission of a serious offence prior to citizenship being granted.** [The offences might involve terrorist activities.]
- if you did not automatically become an Australian citizen and the Minister exercised the power under subsection 22A(1A) or 22B(1A), the Minister can revoke your citizenship in circumstances involving a failure to comply with special residence requirements⁴⁰: see section 34A; or
- **you engage in various kinds of conduct inconsistent with allegiance to Australia.**⁴¹ **This includes engaging in a range of terrorist activities,**⁴² **participating in an organisation that has been declared to be a terrorist organisation under s 35AA,**⁴³ **and committing terrorist offences.**⁴⁴
- if you are the child of a responsible parent who ceases to be an Australian citizen, the Minister can revoke your citizenship in some situations: see section 36.

³⁸ https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/Citizenship2019.

³⁹ Available at : <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00726>.

⁴⁰ *Australian Citizenship Act 2007* (Cth), s 34A.

⁴¹ *Australian Citizenship Act 2007* (Cth), ss 33AA, 35, 35AA and 35A.

⁴² *Australian Citizenship Act 2007* (Cth), s 33AA.

⁴³ *Australian Citizenship Act 2007* (Cth), s 35.

⁴⁴ *Australian Citizenship Act 2007* (Cth), s 35A.

b) Legal provisions which allow for the deprivation of citizenship of a dual-national in the country concerned

The revocation of citizenship of dual nationals in Australia is governed by sections 33AA, 35 and 35A of the Australian Citizenship Act 2007 (Cth). In summary, they outline three pathways to revocation.

- Engaging in terrorist activity (s 33AA)
- Fighting for an enemy country or in the service of a declared terrorist organisation (s 35). This provision needs to be read in conjunction with s 35AA which sets out the procedure for designating organisations as terrorist organisations
- Committing serious terrorism related offences (s 35A)

In addition, revocation on the grounds of offences of fraud in s 34 may include a failure to disclose terrorist activity motivated by jihadism as part of the application process. An offence under s 50 is grounds for revocation of citizenship. Under s 50(2), a person commits an offence if 'the person conceals, or causes or permits to be concealed, a material circumstance' and the person does so for a purpose in relation to the Australian Citizenship Act, which includes applying for citizenship by conferral.

Also under s 34, if a person committed a serious offence prior to becoming an Australian citizen this can lead to subsequent revocation of citizenship.

The Australian Citizenship Act 2007 (Cth)

33AA Renunciation by conduct

"Renunciation and Cessation of Citizenship"

- (1) Subject to this section, a person aged 14 or older who is a national or citizen of a country other than Australia renounces their Australian citizenship if the person acts inconsistently with their allegiance to Australia by engaging in conduct specified in subsection (2).

Note 1: The Minister may, in writing, exempt the person from the effect of this section in relation to certain matters: see subsection (14).

Note 2: This section does not apply to conduct of Australian law enforcement or intelligence bodies, or to conduct in the course of certain duties to the Commonwealth: see section 35AB.

- (2) Subject to subsections (3) to (5), subsection (1) applies to the following conduct:
- (a) engaging in international terrorist activities using explosive or lethal devices;
 - (b) engaging in a terrorist act;
 - (c) providing or receiving training connected with preparation for, engagement in, or assistance in a terrorist act;
 - (d) directing the activities of a terrorist organisation;
 - (e) recruiting for a terrorist organisation;
 - (f) financing terrorism;
 - (g) financing a terrorist;
 - (h) engaging in foreign incursions and recruitment.
- (3) Subsection (1) applies to conduct specified in any of paragraphs (2)(a) to (h) only if the conduct is engaged in:
- (a) with the intention of advancing a political, religious or ideological cause; and
 - (b) with the intention of:
 - (i) coercing, or influencing by intimidation, the government of the Commonwealth or a State, Territory or foreign country, or of part of a State, Territory or foreign country; or
 - (ii) intimidating the public or a section of the public.

- (4) A person is taken to have engaged in conduct with an intention referred to in subsection (3) if, when the person engaged in the conduct, the person was:
- (a) a member of a declared terrorist organisation (see section 35AA); or
 - (b) acting on instruction of, or in cooperation with, a declared terrorist organisation.
- (5) To avoid doubt, subsection (4) does not prevent the proof or establishment, by other means, that a person engaged in conduct with an intention referred to in subsection (3).
- (6) Words and expressions used in paragraphs (2)(a) to (h) have the same meanings as in Subdivision A of Division 72, sections 101.1, 101.2, 102.2, 102.4, 103.1 and 103.2 and Division 119 of the *Criminal Code*, respectively. However (to avoid doubt) this does not include the fault elements that apply under the *Criminal Code* in relation to those provisions of the *Criminal Code*.
- [All these provisions relate to terrorist activity. S 101.1 relates to terrorist acts; s 101.2 relates to providing or receiving training connected with terrorist acts; s 102.2 relates to directing the activities of a terrorist organisation, s 102.4 related to recruiting for a terrorist organisation; s 103.1 relates to the financing of terrorism; and s 103.2 relates to financing terrorists. Division 119 outlines a range of offences for entering foreign countries for terrorist related activities.]
- (7) This section does not apply in relation to conduct by a person unless:
- (a) the person was not in Australia when the person engaged in the conduct; or
 - (b) the person left Australia after engaging in the conduct and, at the time that the person left Australia, the person had not been tried for any offence related to the conduct.
- (8) Subsection (1) applies to a person who is an Australian citizen regardless of how the person became an Australian citizen (including a person who became an Australian citizen upon the person's birth).
- (9) Where a person renounces their Australian citizenship under this section, the renunciation takes effect, and the Australian citizenship of the person ceases, immediately upon the person engaging in the conduct referred to in subsection (2).

Minister to give notice

- (10) If the Minister becomes aware of conduct because of which a person has, under this section, ceased to be an Australian citizen, the Minister:
- (a) must give, or make reasonable attempts to give, written notice to that effect to the person:
 - (i) as soon as practicable; or
 - (ii) if the Minister makes a determination under subsection (12)—as soon as practicable after the Minister revokes the determination (if the Minister does so); and
 - (b) may give notice to that effect to such other persons and at such time as the Minister considers appropriate.
- Note: A person may seek review of the basis on which a notice under this subsection was given in the High Court of Australia under section 75 of the Constitution, or in the Federal Court of Australia under section 39B of the *Judiciary Act 1903*.
- (11) A notice under paragraph (10)(a) must set out:
- (a) the matters required by section 35B; and
 - (b) the person's rights of review.
- [S 35B requires the Minister to provide a notice that contains a basic description of the conduct that has led to revocation under ss 33AA or 35; or explain the reasons why the Minister has determined a person has ceased to be a citizen for committing a terrorist offence under s 35A.]
- (12) The Minister may determine in writing that a notice under paragraph (10)(a) should not be given to a person if the Minister is satisfied that giving the notice could prejudice the security, defence or international relations of Australia, or Australian law enforcement operations. The Minister must consider whether to revoke such a determination:
- (a) no later than 6 months after making it; and
 - (b) at least every 6 months thereafter until 5 years have passed since the determination was made.
- Minister's power to rescind notice and exempt person
- (13) Subsections (14) to (19) apply only if a person has renounced his or her citizenship under this section.

- (14) At any time after a person has renounced his or her citizenship under this section, the Minister may make a determination to:
- (a) rescind any notice given under subsection (10) in respect of the person; and
 - (b) exempt the person from the effect of this section in relation to the matters that were the basis for the notice, or in relation to matters that would have been the basis for giving a notice in respect of the person under paragraph (10)(a), but for the operation of subsection (12).
- (15) The Minister does not have a duty to consider whether to exercise the power under subsection (14) in respect of any person, whether the Minister is requested to do so by the person who has renounced his or her citizenship under this section, or by any other person, or in any other circumstances.
- (16) To avoid doubt, in deciding whether to consider exercising the power in subsection (14), the Minister is not required to have regard to any of the matters referred to in subsection (17).
- (17) If the Minister decides to consider whether to exercise the power in subsection (14), then, in that consideration, the Minister must have regard to the following:
- (a) the severity of the matters that were the basis for any notice given in respect of the person under subsection (10), or of matters that would have been the basis for giving a notice in respect of the person under paragraph (10)(a), but for the operation of subsection (12);
 - (b) the degree of threat posed by the person to the Australian community;
 - (c) the age of the person;
 - (d) if the person is aged under 18—the best interests of the child as a primary consideration;
 - (e) whether the person is being or is likely to be prosecuted in relation to matters referred to in paragraph (a);
 - (f) the person’s connection to the other country of which the person is a national or citizen and the availability of the rights of citizenship of that country to the person;
 - (g) Australia’s international relations;
 - (h) any other matters of public interest.
- [Note: s 33AA(14) provides a mechanism for the Minister to rescind a notice of revocation, or exempt a person from receiving a notice of revocation at all. However, if the Minister is to exercise this power, the Minister is required to consider the matters in ss (17) (a) to (h). Some of the factors are likely to weigh against withdrawing the notice or revocation (such as ss 17(a) and (b)) and some factors are likely to support the decision to rescind a notice (such as ss 17(c) and (d)). Ss 33AA(17) does not set up a proportionality test. Rather it identifies factors that are deemed essential considerations in the giving or rescinding of a notice.]
- (18) If the Minister makes a determination under subsection (14), the Minister must cause to be laid before each House of the Parliament, within 15 sitting days of that House after the Minister makes the determination, a statement that:
- (a) sets out the determination; and
 - (b) sets out the reasons for the determination, referring in particular to the Minister’s reasons in relation to the matters set out in subsection (17).
- (19) If the Minister thinks that it would not be in the public interest to publish the name of the person or of any other person connected in any way with the matter concerned, the statement under subsection (18) must not include those names or any information that may identify those persons.
- General provisions relating to Minister’s powers
- (20) The powers of the Minister under this section may only be exercised by the Minister personally.
- (21) Section 47 applies to a decision by the Minister to make, or not make, a determination under subsection (14), but does not apply to any other decision of the Minister under this section (including any decision whether to consider exercising the power in subsection (14) to make a determination).
- (22) The rules of natural justice apply to a decision by the Minister to make, or not make, a determination under subsection (14), but do not apply to any other decision, or the exercise of any other power, by the Minister under this section (including any decision whether to consider exercising the power in subsection (14) to make a determination).

- (23) An instrument exercising any of the Minister's powers under this section is not a legislative instrument.
- (24) To avoid doubt, a person's citizenship is taken never to have ceased under this section because of particular conduct if:
- (a) in proceedings under section 75 of the Constitution, or under this Act or another Commonwealth Act, a court finds that the person did not engage in the conduct or have the requisite intention under subsection (3) of this section; or
 - (b) in proceedings under section 75 of the Constitution, or under this Act or another Commonwealth Act, a court finds that the person was not a national or citizen of a country other than Australia at the time of the conduct; or
 - (c) the Minister makes a determination under subsection (14) in relation to the conduct to exempt the person from the effect of this section; or
 - (d) a declaration under section 35AA is disallowed by either House of the Parliament, and the person's citizenship would not have ceased under this section if that declaration had not been made."

35 Service outside Australia in armed forces of an enemy country or a declared terrorist organisation

"Cessation of Citizenship

- (1) A person aged 14 or older ceases to be an Australian citizen if:
- (a) the person is a national or citizen of a country other than Australia; and
 - (b) the person:
 - (i) serves in the armed forces of a country at war with Australia; or
 - (ii) fights for, or is in the service of, a declared terrorist organisation (see section 35AA); and
 - (c) the person's service or fighting occurs outside Australia.
- Note 1: The Minister may, in writing, exempt the person from the effect of this section in relation to certain matters: see subsection (9).
- Note 2: This section does not apply to conduct of Australian law enforcement or intelligence bodies, or to conduct in the course of certain duties to the Commonwealth: see section 35AB.
- (2) The person ceases to be an Australian citizen at the time the person commences to so serve or fight.
- (3) Subsection (1) applies to a person who is an Australian citizen regardless of how the person became an Australian citizen (including a person who became an Australian citizen upon the person's birth).
- (4) For the purposes of subparagraph (1)(b)(ii) and without limitation, a person is not in the service of a declared terrorist organisation to the extent that:
- (a) the person's actions are unintentional; or
 - (b) the person is acting under duress or force; or
 - (c) the person is providing neutral and independent humanitarian assistance.
- Minister to give notice
- (5) If the Minister becomes aware of conduct because of which a person has, under this section, ceased to be an Australian citizen, the Minister:
- (a) must give, or make reasonable attempts to give, written notice to that effect to the person:
 - (i) as soon as practicable; or
 - (ii) if the Minister makes a determination under subsection (7)—as soon as practicable after the Minister revokes the determination (if the Minister does so); and
 - (b) may give notice to that effect to such other persons and at such time as the Minister considers appropriate.
- Note: A person may seek review of the basis on which a notice under this subsection was given in the High Court of Australia under section 75 of the Constitution, or in the Federal Court of Australia under section 39B of the *Judiciary Act 1903*.
- (6) A notice under paragraph (5)(a) must set out:

- (a) the matters required by section 35B; and
 - (b) the person's rights of review.
- (7) The Minister may determine in writing that a notice under paragraph (5)(a) should not be given to a person if the Minister is satisfied that giving the notice could prejudice the security, defence or international relations of Australia, or Australian law enforcement operations. The Minister must consider whether to revoke such a determination:
- (a) no later than 6 months after making it; and
 - (b) at least every 6 months thereafter until 5 years have passed since the determination was made.
- Minister's power to rescind notice and exempt person
- (8) Subsections (9) to (14) apply only if a person has ceased to be a citizen under this section.
- (9) At any time after a person has ceased to be a citizen under this section, the Minister may make a determination to:
- (a) rescind any notice given under subsection (5) in respect of the person; and
 - (b) exempt the person from the effect of this section in relation to the matters that were the basis for the notice, or in relation to matters that would have been the basis for giving a notice in respect of the person under paragraph (5)(a), but for the operation of subsection (7).
- (10) The Minister does not have a duty to consider whether to exercise the power under subsection (9) in respect of any person, whether the Minister is requested to do so by the person who has ceased to be a citizen under this section, or by any other person, or in any other circumstances.
- (11) To avoid doubt, in deciding whether to consider exercising the power in subsection (9), the Minister is not required to have regard to any of the matters referred to in subsection (12).
- (12) If the Minister decides to consider whether to exercise the power in subsection (9), then, in that consideration, the Minister must have regard to the following:
- (a) the severity of the matters that were the basis for any notice given in respect of the person under subsection (5), or of matters that would have been the basis for giving a notice in respect of the person under paragraph (5)(a), but for the operation of subsection (7);
 - (b) the degree of threat posed by the person to the Australian community;
 - (c) the age of the person;
 - (d) if the person is aged under 18—the best interests of the child as a primary consideration;
 - (e) whether the person is being or is likely to be prosecuted in relation to matters referred to in paragraph (a);
 - (f) the person's connection to the other country of which the person is a national or citizen and the availability of the rights of citizenship of that country to the person;
 - (g) Australia's international relations;
 - (h) any other matters of public interest.
- (13) If the Minister makes a determination under subsection (9), the Minister must cause to be laid before each House of the Parliament, within 15 sitting days of that House after the Minister makes the determination, a statement that:
- (a) sets out the determination; and
 - (b) sets out the reasons for the determination, referring in particular to the Minister's reasons in relation to the matters set out in subsection (12).
- (14) If the Minister thinks that it would not be in the public interest to publish the name of the person or of any other person connected in any way with the matter concerned, the statement under subsection (13) must not include those names or any information that may identify those persons.
- General provisions relating to Minister's powers
- (15) The powers of the Minister under this section may only be exercised by the Minister personally.
- (16) Section 47 applies to a decision by the Minister to make, or not make, a determination under subsection (9), but does not apply to any other decision of the Minister under this section (including any decision whether to consider exercising the power in subsection (9) to make a determination).

- (17) The rules of natural justice apply to a decision by the Minister to make, or not make, a determination under subsection (9), but do not apply to any other decision, or the exercise of any other power, by the Minister under this section (including any decision whether to consider exercising the power in subsection (9) to make a determination).
- (18) An instrument exercising any of the Minister's powers under this section is not a legislative instrument.
- (19) To avoid doubt, a person's citizenship is taken never to have ceased under this section because of the person serving or fighting as set out in subsection (1) if:
 - (a) in proceedings under section 75 of the Constitution, or under this Act or another Commonwealth Act, a court finds that the person did not so serve or fight (whether because of subsection (4) of this section or for any other reason); or
 - (b) in proceedings under section 75 of the Constitution, or under this Act or another Commonwealth Act, a court finds that the person was not a national or citizen of a country other than Australia at the time the person served or fought; or
 - (c) the Minister makes a determination under subsection (9) in relation to the conduct to exempt the person from the effect of this section; or
 - (d) a declaration under section 35AA is disallowed by either House of the Parliament, and the person's citizenship would not have ceased under this section if that declaration had not been made."

35A Conviction for terrorism offences and certain other offences

"Cessation of citizenship on determination by Minister

- (1) The Minister may determine in writing that a person ceases to be an Australian citizen if:
 - (a) the person has been convicted of an offence against, or offences against, one or more of the following:
 - (i) a provision of Subdivision A of Division 72 of the *Criminal Code*; [relates to international terrorist activities using explosives and lethal devices]
 - (ii) a provision of section 80.1, 80.1AA or 91.1 of the *Criminal Code*; [relate to acts of treason or espionage]
 - (iii) a provision of Part 5.3 of the *Criminal Code* (except section 102.8 or Division 104 or 105); [relates to terrorism offences other than offences relating to associating with terrorists. Division 104 and 105 are excepted because they do not relate to offences, but to particular executive action that can be undertaken in response to terrorism; namely, imposing Control Orders or Preventative Detention Orders.]
 - (iv) a provision of Part 5.5 of the *Criminal Code*; [relates to a range of offences involving incursions into foreign countries and recruiting people for involvement in hostile activities against foreign governments.]
 - (v) section 24AA or 24AB of the *Crimes Act 1914*; [these sections related to treachery, but are no longer contained in the Crimes Act 1914. They are in the process of being replaced by a new offence in section 80.1AC of the Criminal Code]
 - (vi) section 6 or 7 of the repealed *Crimes (Foreign Incursions and Recruitment) Act 1978*; and [relating to incursions into foreign states with intention of engaging in hostile activities, or preparation for such incursions.]
 - (b) the person has, in respect of the conviction or convictions, been sentenced to a period of imprisonment of at least 6 years, or to periods of imprisonment that total at least 6 years; and
 - (c) the person is a national or citizen of a country other than Australia at the time when the Minister makes the determination; and
 - (d) the Minister is satisfied that the conduct of the person to which the conviction or convictions relate demonstrates that the person has repudiated their allegiance to Australia; and
 - (e) having regard to the following factors, the Minister is satisfied that it is not in the public interest for the person to remain an Australian citizen:

- (i) the severity of the conduct that was the basis of the conviction or convictions and the sentence or sentences;
- (ii) the degree of threat posed by the person to the Australian community;
- (iii) the age of the person;
- (iv) if the person is aged under 18—the best interests of the child as a primary consideration;
- (v) the person’s connection to the other country of which the person is a national or citizen and the availability of the rights of citizenship of that country to the person;
- (vi) Australia’s international relations; and
- (vii) any other matters of public interest.

Note: A person may seek review of a determination made under this subsection in the High Court of Australia under section 75 of the Constitution, or in the Federal Court of Australia under section 39B of the *Judiciary Act 1903*.

[The burden is on the Minister to provide reasons to justify the removal of a person from Australia under s 35A(1) with reference to the factors listed in s 35A(1)(e). This relates to the fact that judicial review is available to challenge the Ministers decision. Some of the factors support the commission of an offence leading to revocation of citizenship, (such as ss 35A(1)(e)(i) and (ii), and some factors weigh against revocation (such ss 35A(1)(e)(iv).

- (2) The person ceases to be an Australian citizen at the time when the determination is made.
- (3) Subsection (1) applies to a person who is an Australian citizen regardless of how the person became an Australian citizen (including a person who became an Australian citizen upon the person’s birth).
- (4) For the purpose of paragraph (1)(b):
 - (a) the reference to being sentenced to a period of imprisonment does not include a suspended sentence; and
 - (b) if a single sentence of imprisonment is imposed in respect of both an offence against a provision mentioned in paragraph (1)(a) and in respect of one or more other offences, then:
 - (i) if it is clear that only a particular part of the total period of imprisonment relates to the offence against the provision mentioned in paragraph (1)(a)—the person is taken to have been sentenced to imprisonment in respect of that offence for that part of the total period of imprisonment; and
 - (ii) if subparagraph (i) does not apply—the person is taken to have been sentenced to imprisonment in respect of the offence against the provision mentioned in paragraph (1)(a) for the whole of the total period of imprisonment.

Minister to give notice

- (5) If the Minister makes a determination under subsection (1) because of which a person ceases to be an Australian citizen, the Minister:
 - (a) must give, or make reasonable attempts to give, written notice to that effect to the person:
 - (i) as soon as practicable; or
 - (ii) if the Minister makes a determination under subsection (7)—as soon as practicable after the Minister revokes the subsection (7) determination (if the Minister does so); and
 - (b) may give notice to that effect to such other persons and at such time as the Minister considers appropriate.
- (6) A notice under paragraph (5)(a) must set out:
 - (a) the matters required by section 35B; and
 - (b) the person’s rights of review.
- (7) The Minister may determine in writing that a notice under paragraph (5)(a) should not be given to a person if the Minister is satisfied that giving the notice could prejudice the security, defence or international relations of Australia, or Australian law enforcement operations. The Minister must consider whether to revoke the determination:
 - (a) no later than 6 months after making it; and
 - (b) at least every 6 months thereafter until 5 years have passed since the determination was made.

Minister must revoke determination if conviction overturned

- (8) The Minister must, in writing, revoke a determination made under subsection (1) in relation to a person if:
- (a) a conviction because of which the determination was made is later overturned on appeal, or quashed, by a court; and
 - (b) that decision of that court has not been overturned on appeal; and
 - (c) no appeal, or further appeal, can be made to a court in relation to that decision.
- (9) If the Minister revokes the determination, the person's citizenship is taken never to have ceased under this section because of that determination.
- General provisions relating to Minister's powers
- (10) The powers of the Minister under this section may only be exercised by the Minister personally.
- (11) Except for the powers of the Minister under subsection (1), the rules of natural justice do not apply in relation to the powers of the Minister under this section.
- (12) Section 47 does not apply in relation to the exercise of the powers of the Minister under this section.
- (13) An instrument exercising any of the Minister's powers under this section is not a legislative instrument."

35AA Declared terrorist organisation

There is a detailed process by which an organization becomes a declared terrorist organization. This is set out in s 35AA of the Australian Citizenship Act 2007:

"Declaration of declared terrorist organisation

- (1) A **declared terrorist organisation** is any terrorist organisation, within the meaning of paragraph (b) of the definition of **terrorist organisation** in subsection 102.1(1) of the *Criminal Code*, that the Minister, by legislative instrument, declares is a declared terrorist organisation for the purposes of this section.
- (2) Before declaring that an organisation is a declared terrorist organisation, the Minister must be satisfied on reasonable grounds that the organisation:
- (a) either:
 - (i) is directly or indirectly engaged in, preparing, planning, assisting in or fostering the doing of a terrorist act; or
 - (ii) advocates the doing of a terrorist act; and
 - (b) is opposed to Australia, or to Australia's interests, values, democratic beliefs, rights or liberties, so that if a person were to fight for or be in the service of such an organisation the person would be acting inconsistently with their allegiance to Australia.
- (3) The making of a declaration under subsection (1) is taken not to be prescribed administrative action for the purposes of Part IV of the *Australian Security Intelligence Organisation Act 1979*.
- Review of declaration by Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security
- (4) The Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security may:
- (a) review a declaration made under subsection (1) as soon as possible after the declaration is made; and
 - (b) report the Committee's comments and recommendations to each House of the Parliament before the end of the period during which the House may disallow the declaration."

The Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security is responsible for listing organisations as terrorist organisations.⁴⁵

⁴⁵

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security

The Committee's procedures for reviewing terrorist listings were established in its first report in June 2004, *Review of the listing of the Palestinian Islamic Jihad*.⁴⁶ The procedures have been followed in every subsequent review, and most recently in September 2018 in the 'Review of the re-listing of five organisations and the listing of two organisations as terrorist organisations under the Criminal Code'.⁴⁷

Where an organisation is re-listed for the first time, the Committee will assess the adequacy and appropriateness of the evidence presented in the explanatory statement as well as the procedures followed by the Government.

Where an organisation is re-listed, the Committee expects the evidence presented to demonstrate a continuation of the requisite activities to satisfy the relevant tests specified in the *Criminal Code*.

For an organisation to be listed as a terrorist organisation under s 102 of the *Criminal Code*, the Attorney-General must be satisfied on reasonable grounds that the organisation:

“is directly or indirectly engaged in, preparing, planning, assisting in or fostering the doing of a terrorist act; or advocates the doing of a terrorist act.”⁴⁸

In addition to these legislative criteria, ASIO may have regard to non-legislative factors, including:

“engagement in terrorism, ideology and links to other terrorist groups or networks, links to Australia, threats to Australian interests, proscription by the United Nations Security Council or like-minded countries, and engagement in peace/mediation processes.”

For each listing, the legislative and non-legislative factors are addressed by the statement of reasons provided to the Attorney-General by ASIO.

The Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security has conducted many reviews of the listing of organisations as terrorist organisations.⁴⁹

Section 34 Revocation by Minister—offences or fraud

“Citizenship by descent or for persons adopted in accordance with the Hague Convention on Inter-country Adoption or a bilateral arrangement

- (1) The Minister may, by writing, revoke a person's Australian citizenship if:
 - (a) the person is an Australian citizen under Subdivision A or AA of Division 2 (including because of the operation of section 32); and
 - (b) either of the following apply:
 - (i) the person has been convicted of an offence against section 50 of this Act, or section 137.1 or 137.2 of the *Criminal Code*, in relation to the person's application to become an Australian citizen;

⁴⁶ Parliament of Australia, Parliamentary Joint Committee on ASIO, ASIS and DSD, *Review of the listing of the Palestinian Islamic Jihad (PIJ) as a Terrorist Organisation under the Criminal Code Amendment Act 2004*, 16 June 2004, p. 5, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Former_Committees/pjcaad/pjj/report

⁴⁷ Parliament of Australia, Joint Committee on Intelligence and Security, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/5TerroristOrgs/Report

⁴⁸ Subsection 102.1(2) *Criminal Code*. A full list of proscribed terrorist organisations is available on the Australian Government's National Security website, available at: <https://www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/default.aspx>.

⁴⁹ See https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/completed_inquiries.

- (ii) the person obtained the Minister's approval to become an Australian citizen as a result of third-party fraud within the meaning of subsection (8); and
- (c) the Minister is satisfied that it would be contrary to the public interest for the person to remain an Australian citizen.

Citizenship by conferral

- (2) The Minister may, by writing, revoke a person's Australian citizenship if:
- (a) the person is an Australian citizen under Subdivision B of Division 2 (including because of the operation of section 32); and
 - (b) any of the following apply:
 - (i) the person has been convicted of an offence against section 50 of this Act, or section 137.1 or 137.2 of the *Criminal Code*, in relation to the person's application to become an Australian citizen;
 - (ii) the person has, at any time after making the application to become an Australian citizen, been convicted of a serious offence within the meaning of subsection (5);
 - (iii) the person obtained the Minister's approval to become an Australian citizen as a result of migration-related fraud within the meaning of subsection (6);
 - (iv) the person obtained the Minister's approval to become an Australian citizen as a result of third-party fraud within the meaning of subsection (8); and
 - (c) the Minister is satisfied that it would be contrary to the public interest for the person to remain an Australian citizen.
- (3) However, the Minister must not decide under subsection (2) to revoke a person's Australian citizenship if:
- (a) the Minister may revoke the person's Australian citizenship under that subsection only because of the application of subparagraph (2)(b)(ii); and
 - (b) the Minister is satisfied that the person would, if the Minister were to revoke the person's Australian citizenship, become a person who is not a national or citizen of any country.

Time citizenship ceases

- (4) If the Minister revokes a person's Australian citizenship, the person ceases to be an Australian citizen at the time of the revocation.

Note: A child of the person may also cease to be an Australian citizen: see section 36.

Serious offence

- (5) For the purposes of this section, a person has been **convicted of a serious offence** if:
- (a) the person has been convicted of an offence against an Australian law or a foreign law, for which the person has been sentenced to death or to a serious prison sentence; and
 - (b) the person committed the offence at any time before the person became an Australian citizen.

Migration-related fraud

- (6) For the purposes of this section, a person obtained the Minister's approval to become an Australian citizen as a result of **migration-related fraud** if and only if:
- (a) at any time, the person was convicted of an offence against:
 - (i) section 234, 236 or 243, or former section 244 (as in force before its repeal by the *Same-Sex Relationships (Equal Treatment in Commonwealth Laws—General Law Reform) Act 2008*), of the *Migration Act 1958*; or
 - (ii) section 134.1, 134.2, 135.1, 135.2, 135.4 or 136.1 of the *Criminal Code*;
 that the person committed at any time before the Minister gave the approval; and
 - (b) the act or omission that constituted the offence was connected with the person's entry into Australia or the grant to the person of a visa or of a permission to enter and remain in Australia.
- (7) Subsection (6) does not apply to a person in respect of an offence if the Minister is satisfied that the act or omission that constituted that offence was not in any way (whether directly or indirectly) material to the person becoming a permanent resident.

Third-party fraud

- (8) For the purposes of this section, a person (the **applicant**) obtained the Minister’s approval to become an Australian citizen as a result of **third-party fraud** if and only if:
- (a) at any time, another person was convicted of an offence against section 50 of this Act, or section 134.1, 135.2, 135.4, 136.1, 137.1, 137.2, 139.1, 141.1, 142.1, 142.2, 144.1, 145.1, 145.2, 145.4, 145.5 or 149.1 of the *Criminal Code*, that the other person committed at any time before the Minister gave the approval; and
 - (b) the act or omission that constituted the offence was connected with the Minister approving the applicant becoming an Australian citizen.
- Charge proved but no conviction
- (9) A reference in this section to a conviction of an offence:
- (a) in relation to a law of the Commonwealth—includes a reference to the making of an order under section 19B of the *Crimes Act 1914* in relation to the offence; and
 - (b) in relation to a law of a State or Territory or a foreign country—includes a reference to the making of an order under the corresponding provision of a law of the State or Territory or foreign country in relation to the offence.”

c) Evolution of the provisions in time

Sections 33AA, 35 and 35A were introduced into Parliament as the Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Bill 2015 on 24 June 2015.⁵⁰ The Bill received Royal Assent and became law in Australia on 11 December 2015.

These provisions replaced s 35 of the Australian Citizenship Act 2007 which stated:

- “(1) A person ceases to be an Australian citizen if the person:
- (a) is a national or citizen of a foreign country; and
 - (b) serves in the armed forces of a country at war with Australia.
- (2) The person ceases to be an Australian citizen at the time the person commences to so serve.”

Prior to the introduction of sections 33AA, 35 and 35A, the Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security delivered an Advisory report on the Bill recommending it be passed into law, subject to a number of revisions that were accepted by the Parliament.⁵¹

Section 34 relating to offences of fraud in the application process, or the commission of a serious offence prior to the granting of Australian citizenship pre-existed the concern about terrorism. However, they have taken on new significance in light of the concern over terrorist activity motivated by jihadism.

In December 2018, the Government introduced a Bill to amend the citizenship provisions in a few key ways. First, it sought the power to remove citizenship on the basis of conviction of any terrorism offence, removing the requirement that the person was subject to a term of imprisonment of six years or more. Second, it sought to loosen the dual citizenship requirements so that the Minister only had to be ‘satisfied’ that the person was a ‘national or citizen of any other country’ rather than this being a matter of established fact.⁵²

⁵⁰ Parliament of Australia, Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Bill 2015, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bld=r5507.

⁵¹ Parliament of Australia, Advisory report on the Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Bill 2015, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/Citizenship_Bill/Report.

⁵² Proposed subsection 35A(1)(b).

In an Advisory Report, the Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security recommended that these amendments be passed. However, the members of the Committee from the main opposition Labor Party wrote a dissenting report recommending against the amendments. At the time of writing, the Australian Parliament has not introduced a Bill to incorporate these amendments into law.

Under s 29 of the *Intelligence Services Act 2001*, the Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security is required to review the operation of s 33AA, 35, 35AA and 35A of the Australian Citizenship Act by 1 December 2019.⁵³

At the same time, the Independent National Security Legislation Monitor (INSLM) is conducting a review of the 'operation, effectiveness and implications of the terrorism-related citizenship loss provisions.'⁵⁴ There is a public hearing in June 2019 and INSLM is due to report on the law by 15 August 2019.

1.1. Reasons for withdrawal

Citizenship in Australia is based on a concept of 'allegiance to the Crown'. This is a concept that has its origins in the United Kingdom case of *Calvin v Smith* (1608) 77 Eng Rep 377. Citizenship can be withdrawn when a person has engaged in conduct that demonstrates a lack of allegiance to Australia. Traditionally, a person demonstrates a lack of allegiance through fighting for the enemy. Since 2015, this has extended to other activity as well. First, engagement in terrorism related activities and criminal offences, and also engagement in other very serious criminal conduct.

In relation to engagement in terrorism offences, the Explanatory Memorandum for the 2015 legislation explained:

"The Government is ... amending the Australian Citizenship Act 2007 (the Citizenship Act) to broaden the powers relating to the cessation of Australian citizenship **for those persons engaging in terrorism and who are a serious threat to Australia and Australia's interests.**

As the basic requisite for participation in and adherence to the values and institutions of Australia's secular democracy, citizenship does not simply bestow privileges or rights, but entails fundamental responsibilities. As set out in the preamble to the Citizenship Act, Australian citizenship gives full and formal membership of the Australian community and is a common bond, involving reciprocal rights and obligations, uniting all Australians while respecting their diversity. Those who are citizens owe their loyalty to Australia and its people. This applies to those who acquire citizenship automatically through birth in Australia and to those who acquire it through application. **Where a person is no longer loyal to Australia and its people, and engages in acts that harm Australians or Australian interests, or engages in acts that are intending to harm Australians or Australia's interest, they have severed that bond and repudiated their allegiance to Australia."**

As well as focusing on how participation in terrorist activities demonstrates a break in allegiance, the government referred to the security of Australia,

"The Government considers that the cessation of a person's formal membership of the Australian community is appropriate to reduce the possibility of a person engaging in acts or further acts that harm Australians or Australian interests."⁵⁵

⁵³ https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/Citizenship2019.

⁵⁴ <https://www.inslm.gov.au/current-review-work>.

⁵⁵ (Explanatory Memorandum, Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Bill 2015 (Cth) 28 [9]).

The government also discussed the deterrent benefit of the threat of withdrawing citizenship as a justification for the law.

“It is the Government’s position that the measures may also have a deterrent effect by making radicalised persons aware that their Australian citizenship is in jeopardy if they participate in certain conduct contrary to their allegiance to Australia.”⁵⁶

It is clear from these explanations for the introduction of sections 33AA, 35 and 35A, and from the terms of the sections themselves, that terrorism is explicitly targeted as a basis for the withdrawal of citizenship. Furthermore, it is important to note that criminal acts are defined as terrorism if they are engaged in ‘with the intention of advancing a political, religious or ideological cause’.⁵⁷ Therefore, to target terrorism is to target people advancing ideological and religious causes. Jihadism is evidently a prime target of the citizenship revocation laws.

The reason for revocation of citizenship under s 34 is based on the fact that the person’s application for Australian citizenship was based on a false factual basis which was known to the applicant, or alternatively, that the factual basis changed between the initial application and the granting of citizenship as a result of the commission of a serious criminal offence in that time. This involves two rationales for the renunciation of citizenship. First, the offence of fraud or other serious offence reflects poorly on the character of the applicant, and second, the applicant may not have satisfied the criteria for citizenship if the true facts had been known prior to the granting of citizenship.

1.2. Criminal conviction

Under section 35A, citizenship can be revoked on the basis of conviction for certain criminal offences. In addition, under s 33AA, citizenship can be revoked based on engagement in terrorist related activities **without a conviction for a terrorism related criminal offence**. The relevant conduct is set out in s 33AA(2) above.

Under s 34, for the Minister to have the discretion to revoke citizenship for fraud or serious offences, conviction for an offence of fraud under s 50 of the Australian Citizenship Act, or ss137.1 or 137.2 of the Criminal Code is required, or conviction for migration related fraud under ss 234, 236 and 243 of the Migration Act 1958 (Cth), or a serious offence under Australian or foreign law for which the person has been sentenced to death or to a serious prison sentence.⁵⁸

No criminal conviction is required for revocation of citizenship under s 35 for serving in the armed forces of a country at war with Australia; or fighting for, or is in the service of, a declared terrorist organisation.

1.3. Form of acquisition of the deprived citizenship

In Australia, citizenship is conferred automatically or through application. Automatic citizenship is available under s 11 -15A of the Australian Citizenship Act 2007, and citizenship by application is available under ss 15A – 19A. Automatic citizenship is conferred on a person who is born in Australia only if one of their parents is an Australian citizen or permanent resident at the time of their birth (s 12(1)(a)), or in the case in which neither parent is a citizen or permanent resident, only if the person is ‘ordinarily resident in Australia’ for the 10 years after their birth (s 12(1)(b)).

⁵⁶ (Explanatory Memorandum, Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Bill 2015 (Cth) 28 [10]).

⁵⁷ Section 100.1 of Part 5 of the Criminal Code.

⁵⁸ Section 34 (5)(a).

Except for s 34, the law for revocation of citizenship applies to all citizens, regardless of whether they are automatic citizens or citizens by application.⁵⁹ Thus the manner in which citizenship was obtained is not relevant to the withdrawal of citizenship. In relation to s 34, revocation is based on offences committed during the application process, and necessary relates to applications for citizenship.

It is important to note that naturalised citizens are much more likely to be dual citizens and are much more likely to be vulnerable to citizenship revocation.

1.4. Statelessness

a) Withdrawal of citizenship for dual citizens only

Citizenship can only be withdrawn from people who are dual citizens under ss33AA, 35, 35A and 35AA. This is to ensure that Australia complies with its international obligations under the *Convention on the Reduction of Statelessness*.

When Australia became a signatory to the Convention on the Reduction of Statelessness (1961) it did not reserve the right to deprive nationality on grounds set out in Article 8(3) of the Convention, namely:

- “(a) that, inconsistently with his duty of loyalty to the Contracting State, the person
 - (i) has, in disregard of an express prohibition by the Contracting State rendered or continued to render services to, or received or continued to receive emoluments from, another State, or
 - (ii) has conducted himself in a manner seriously prejudicial to the vital interests of the State;
- (b) that the person has taken an oath, or made a formal declaration, of allegiance to another State, or given definite evidence of his determination to repudiate his allegiance to the Contracting State.”

Therefore, revocation of citizenship in relation to participation in terrorist acts motivated by jihadism is only possible for a person who is a ‘national or citizen of a country other than Australia’.⁶⁰

Under s 34, it is stated expressly that if revocation of the citizenship of a person who was convicted serious offence prior to becoming an Australian citizen would render them stateless, their citizenship will not be revoked. Section 34 is silent on whether a stateless person could have their citizenship revoked for the commission of migration fraud or fraud in the citizenship application process. It is reasonable to infer from the statutory silence that a stateless person could have their citizenship revoked in relation to offences of fraud.

b) Temporary exclusion orders: counter-terrorism measure applicable to all Australian citizens

Although a person’s citizenship cannot be revoked if it would render them stateless, the Australian Parliament recently passed a law, the Counter-Terrorism (Temporary Exclusion Orders) Act 2019, that enables the government to delay the return of Australian citizens from returning to Australia if they are suspected of being involved in terrorist activity. These provisions apply to all

⁵⁹ See s 33AA(8) (Revocation by conduct); s 35(3) (Revocation for Service outside Australia in armed forces of an enemy country or a declared terrorist organisation); s 35A(3) (Conviction for terrorism offences and certain other offences).

⁶⁰ See s 33AA(1) (Revocation by conduct); s 35(1)(a) (Revocation for Service outside Australia in armed forces of an enemy country or a declared terrorist organisation); s 35A(1)(c) (Conviction for terrorism offences and certain other offences).

Australian citizens, and not just dual citizens. The Bill was first introduced to the Parliament on 4 July 2019, and was passed by the Australian Parliament on Thursday, 25 July 2019.

i. Summary of the legislation

Minister may make a temporary exclusion order (TEO) to prevent an Australian citizen from entering Australia for up to 2 years. An order cannot be made unless certain criteria are met, and it can be revoked.

The Minister must refer the decision to make a temporary exclusion order to a reviewing authority for review. If the reviewing authority is of the opinion that the decision involved specified errors of law, the decision is taken never to have been made.

If the person is being deported or extradited to Australia or makes an application, the Minister must issue a permit (called a return permit) that allows the person to enter Australia. The Minister may also issue a permit if the Minister considers that it is appropriate to do so.

The permit may contain conditions, such as specifying the period within which and the way in which the person must enter Australia, and requiring the person to give notice of specified things, such as the person's principal place of residence or place of employment while in Australia. Conditions cannot be imposed unless the Minister has regard to certain matters and is satisfied of specified matters.

A return permit can remain in force for a maximum period of 12 months after the person to whom it applies enters Australia.

A return permit can be varied or revoked.

The Minister must, each year, present a report to each House of the Parliament on the operation of this Act.

ii. Reason for the legislation

In introducing the legislation, the Minister for Home Affairs gave the following reason for introducing the legislation.

Since 2012, around 230 Australians have travelled to Syria or Iraq to fight with or support extremist groups involved in conflict. Around 80 are still active in conflict zones.

The advice of Australia's national security agencies is that many Australians of counterterrorism concern, who have travelled to Iraq and Syria to engage in that conflict, are likely to seek to return to Australia in the very near future. This bill will ensure that law enforcement agencies can effectively manage these returns in a way which will reduce the threat to the Australian community.

iii. Who can be subject to a TEO

Four conditions must be satisfied under s 10(1)

- (a) the person must be located outside Australia;
- (b) the person must be an Australian citizen;
- (c) the person must be at least 14 years of age; and
- (d) a return permit must not be in force in relation to the person.

iv. The grounds for making a TEO

There are two possible grounds

First ground: The Minister must suspect on reasonable grounds that making the order would substantially assist in one or more of the following:

- (i) preventing a terrorist act;
- (ii) preventing training from being provided to, received from or participated in with a listed terrorist organisation;
- (iii) preventing the provision of support for, or the facilitation of, a terrorist act;
- (iv) preventing the provision of support or resources to an organisation that would help the organisation engage in [terrorist related] activity

Second ground: the person has been assessed by the Australian Security Intelligence Organisation to be directly or indirectly a risk to security for reasons related to politically motivated violence

v. Length of a TEO

Under s 10(6)(d) a TEO can be for a maximum of 2 years.

vi. Review of the decision to make a TEO

Under s 14, a reviewing authority appointed by the Attorney General, must review the making of a temporary exclusion order

- (1) Immediately after making a temporary exclusion order in relation to a person, the Minister must refer the decision (the **TEO decision**) to make the order to a reviewing authority.
- (2) The referral must include:
 - (a) a written statement of reasons for the TEO decision; and
 - (b) all of the material relating to the TEO decision that was before the Minister at the time the TEO decision was made.

Section 10(4) sets out the grounds upon the reviewing authority can overturn a TEO.

vii. Return permits

Under s 15, a person subject to a TEO can apply for a return permit to Australia, and the Minister must issue a permit.

A permit must also be issued if a person subject to a TEO is to be, or is being, deported or extradited to Australia.

Under s 15(3), a permit must be issued 'within a reasonable period after the Minister received the application'

Under s 16, the Minister can impose conditions on a return permit if it is reasonably necessary to:

- (a) prevent a terrorist act;
- (b) prevent training from being provided to, received from or participated in with a listed terrorist organisation;
- (c) prevent the provision of support for, or the facilitation of, a terrorist act;
- (d) prevent the provision of support or resources to an organisation that would help the organisation engage in [terrorist related] activity

Under s 16(9), a condition can include that the person not enter Australia for a specified period of time that cannot be more than 12 months.

Under 16(10) conditions can be imposed on the person after they return to Australia, such as the need to notify authorities about their residence, employment, place of education, movement out of their state of residence or out of Australia. They may also be required to surrender their passport.

Section 17 sets out a process by which a person can apply to have a return permit altered or revoked.

The decision to issue a return permit, and decisions whether or not to alter or revoke a permit on application of a person are subject to judicial review.

1.5. Other conditions

Each ground for removal of citizenship contains a number of other conditions.

In relation to s 33AA, a person:

- Must be 14 years or older (s33AA (1))
- Must be a citizen of a country other than Australia (s33AA(1))
- Must engage in conduct that is inconsistent with allegiance to Australia (s33AA(1))
- Conduct that is deemed 'terrorism' must be engaged in 'with the intention of advancing a political, religious or ideological cause' and 'with the intention of coercing or influencing by intimidation, Australian Commonwealth or State governments or a foreign government' (s33AA(3)).
- Being a member of a deemed terrorist organization satisfies this requirement (s33AA(4))
- Person must be outside Australia when they engage in the conduct or the person left Australia after engaging in the conduct and has not been tried for an offence (s33AA(7))

The Minister has the power to exempt a person from losing their citizenship (s 33AA(14)), but is under no duty to consider whether to exercise that power (s 33AA(15)).

Relevant considerations in exercising the discretion to exempt a person are set out in s 33AA(17) above. They include:

- the degree of threat the person presents to Australia;
- the person's age;
- if the person is under 18, what is in their best interests as a child;
- the likelihood of prosecution;
- the person's connection to their other country of citizenship; and
- any other matters of public interest.

If a Court finds that a person did not engage in the conduct which is the basis of the renunciation of citizenship, the person's citizenship is 'taken never to have ceased' (s33AA(24))

In relation to s 35 of the Act, the person must also be aged 14 or older. Revocation for 'serving in the armed forces of a country at war with Australia' or 'fighting for, or being in the service of, a declared terrorist organization' is self-executing. If a person engages in these activities, the person's citizenship ceases 'at the time the person commences to so serve or fight'. (s 35(2))

There are specific exemptions to cessation of citizenship under s 35 if the actions were unintentional, the person was acting under duress, or the person was providing 'neutral and independent humanitarian assistance'. (s 35(4))

The Minister is under the same obligation to provide notice of the cessation of citizenship under s 35 as under s33AA. A person can seek judicial review of the basis upon which the Minister gives a notice of cessation of citizenship.

In relation to s 35A of the Act, s 35(1)(e) having satisfied all other criteria, the Minister is directed to consider a range of factors 'in the public interest' to determine whether citizenship should be revoked. The factors include:

- “(i) the severity of the conduct that was the basis of the conviction or convictions and the sentence or sentences;
- (ii) the degree of threat posed by the person to the Australian community;
- (iii) the age of the person;
- (iv) if the person is aged under 18—the best interests of the child as a primary consideration;
- (v) the person’s connection to the other country of which the person is a national or citizen and the availability of the rights of citizenship of that country to the person;
- (vi) Australia’s international relations; and
- (vii) any other matters of public interest.”

Such public interest criteria are commonly used as a mechanism for framing executive decision making power, particularly in relation to migration issues.⁶¹ The criteria to be considered in s 35A(1)(e) are more directive than in many instances of the use of the public interest test in migration decisions, reflecting the gravity of a determination to revoke citizenship.

In relation to s 34, revocation for fraud in the application process, migration related fraud at the time of becoming a permanent resident or commission of serious offences prior to the time that citizenship was granted, there are a few conditions of note.

First, 'conviction of an offence under s 34 includes circumstances in which the judge has made an order under s 19B of the Crimes Act to:

- (1) “(c) dismiss the charge or charges in respect of which the court is so satisfied; or
- (d) discharge the person, without proceeding to conviction.”

This means the factual basis of the offending may not be very serious.

Second, fraud includes third party fraud⁶², but only if the third party was convicted of fraud,⁶³ and 'the act or omission that constituted the offence was connected with the Minister approving the applicant becoming an Australian citizen'.⁶⁴

Third, there is no time limit stated for how long ago the applicant or a third party was convicted of an offence of fraud. However, given the conviction for fraud relates to the application process, it is likely that the factual basis underpinning the fraud will be proximate to the time of the person’s application for citizenship. The lack of a time limit leaves open the possibility of a person having

⁶¹ Gabrielle Appleby & Alexander Reilly, 'Unveiling the Public Interest: The Parameters of Executive Discretion in Australian Migration Legislation' (2017) 28 *Public Law Review* 293-309

⁶² *Australian Citizenship Act 2017* (Cth), s 34(1)(b)(ii) and s 34 (2)(b)(iv).

⁶³ *Australian Citizenship Act 2017* (Cth), s 34(8)(a).

⁶⁴ *Australian Citizenship Act 2017* (Cth), s 34(8)(b).

their citizenship revoked many years after they were granted citizenship for conduct that predated their application.

2. Procedures

2.1. Procedure for withdrawing citizenship

a) Procedure for withdrawing citizenship under ss 33AA, 35 and 35A.

Under s 33AA, revocation for participating in terrorist activities is self-executing. A person is taken to have renounced their Australian citizenship 'immediately upon engaging in terrorist related conduct'.⁶⁵

The Minister 'must give, or make reasonable attempts to give, written notice' to a person that their citizenship has been withdrawn as soon as possible after the Minister becomes aware of the conduct that has led to citizenship being revoked.⁶⁶

Notices must be in a particular form that is set out in s 35B of the Australian Citizenship Act.

35B Matters to be set out in notices to persons who have ceased to be Australian citizens

"(1) A notice that is given to a person under paragraph 33AA(10)(a) or 35(5)(a) must:

- (a) state that the Minister has become aware of conduct because of which the person has, under section 33AA or 35, ceased to be an Australian citizen; and
- (b) contain a basic description of that conduct.

(2) A notice that is given to a person under paragraph 35A(5)(a) must:

- (a) state that the Minister has determined under section 35A that the person has ceased to be an Australian citizen; and
- (b) include the reasons for the decision to make the determination.

(3) However, a notice given to a person under paragraph 33AA(10)(a), 35(5)(a) or 35A(5)(a) must not contain information, or content of a document, if:

- (a) the information or content includes any operationally sensitive information (within the meaning of the *Independent National Security Legislation Monitor Act 2010*); or
- (b) the disclosure of the information or content would or might prejudice:
 - (i) the security, defence or international relations of Australia; or
 - (ii) the performance by a law enforcement or security agency (within the meaning of the *Independent National Security Legislation Monitor Act 2010*) of its functions; or
- (c) the disclosure of the information or content would or might endanger a person's safety; or
- (d) the disclosure of the information or content would be likely to be contrary to the public interest for any other reason."

The Minister has power not to give notice if it would prejudice 'security, defence or international relations'. (s 33AA(12))

Regarding the possibility of conducting the procedure in the absence of the person concerned, when a person has engaged in terrorist activity outside Australia that is sufficiently serious for revocation under s 33AA or s 35 of the Australian Citizenship Act 2007, revocation of citizenship

⁶⁵ *Australian Citizenship Act 2017* (Cth), s 33AA(9).

⁶⁶ *Australian Citizenship Act 2017* (Cth), s 33AA(10).

occurs at the point in time the person engages in the conduct.⁶⁷ This means revocation necessarily occurs in the absence of the person, who is overseas at the time.

It also means that revocation occurs without judicial inquiry into the culpability of the person, and the seriousness of the conduct. The Law Council of Australia noted that the law turns 'what would ordinarily be criminal court processes' [into] an administrative law process.⁶⁸

If the Minister becomes aware of conduct because of which a person has, under s 33AA(10)/s 35(5), ceased to be an Australian citizen, the Minister must give, or make reasonable attempts to give, written notice to that effect to the person.⁶⁹

Under s 35B, the notice must include the reasons for the decision.⁷⁰

The Minister can decide not to give a notice on national security grounds.⁷¹ But a decision not to give a notice must be reconsidered every 6 months for 5 years.⁷²

Under s 35B (1), a notice under s33AA or s 35 must:

- (a) state that the Minister has become aware of conduct because of which the person has, under section 33AA or 35, ceased to be an Australian citizen; and
- (b) contain a basic description of that conduct.

Under s 35B(2), a notice under s 35A must:

- (a) state that the Minister has determined under section 35A that the person has ceased to be an Australian citizen; and
- (b) include the reasons for the decision to make the determination.

b) Procedure for withdrawing citizenship under s 34

The Minister may revoke a person's citizenship under s 34 in writing.⁷³

A person's citizenship ceases at the time the Minister declares in writing that citizenship is revoked.

⁶⁷ S 33AA(9)/s 35(2): Where a person renounces their Australian citizenship under this section, the renunciation takes effect, and the Australian citizenship of the person ceases, immediately upon the person engaging in the conduct.

⁶⁸ Evidence to Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security, Parliament House, Canberra, 4 August 2015, Submission 26 (Law Council of Australia).

⁶⁹ S 33AA(10)/s 35(5).

⁷⁰ See also s 47(3).

⁷¹ S 33AA(12); s 35 (7); 35A(7): The Minister may determine in writing that a notice under paragraph (10)(a) should not be given to a person if the Minister is satisfied that giving the notice could prejudice the security, defence or international relations of Australia, or Australian law enforcement operations.

⁷² S 33AA(12); s 35 (7); 35A(7): The Minister must consider whether to revoke such a determination:

- (a) no later than 6 months after making it; and
- (b) at least every 6 months thereafter until 5 years have passed since the determination was made.

⁷³ S 34 (1) and s 34(2).

2.2. Appeals

a) Appeals for withdrawing citizenship under ss 33AA, 35 and 35A

i. The legislation provides for appeals

In relation to decisions for which appeal and review are available, the avenues of appeal are as follows:

First, the person can **appeal to the Minister to rescind the notice**. (s 33AA(14)/s 35(9)) However, the Minister is under no duty to consider whether to exercise the power to rescind. (s 33AA(15)/s 35(10))

If the Minister does exercise the power to rescind the notice of revocation of citizenship, the Minister must consider a range of factors (including the severity of the persons conduct leading to the notice of revocation and the threat that the person poses to Australia (s 33AA(17)/s 35(12)), and must make a statement to the Parliament setting out reasons for making the determination to rescind the notice. (s 33AA(18)/s 35(13))

Second, the person can **appeal to the Australian courts for judicial review** under either s 75 of the Constitution or s 39B of the Judiciary Act 1903 (Cth) to challenge the legal basis for the determination to rescind or not rescind a notice under s 33AA(14)/s 35(9).

ii. The legislation provides for judicial review

The **rules of natural justice** apply (s 33AA(22)/s 35(17)) meaning that the Court must provide a hearing for the person challenging the basis of the notice.

S 33AA(24)/s35(19) specifically provide for judicial review, stating that **citizenship will be taken 'never to have ceased'** if:

- (a) a court finds that **the person did not engage in the conduct** or have the requisite intention under subsection (3) of this section; or
- (b) a court finds that **the person was not a national or citizen of a country other than Australia at the time of the conduct**.

The rules of natural justice only apply to the Minister's 'active consideration of whether to exempt a revoke under s 33AA or 35,⁷⁴ or a decision to revoke a citizenship under s 35A'.⁷⁵

When a person has his or her citizenship revoked for the commission of a terrorist offence under s 35A, through a written determination from the Minister, the person may also seek judicial review of the decision. (s 35A (11)).

iii. There may or may not exist a fundamental right to judicial review

In Australia, judicial review of administrative action, such as a Minister's power to revoke citizenship, or to offer a notice that citizenship has been revoked as a result of a self-executing clause, is constitutionally entrenched in s 75(v) of the Australian Constitution. However, **the self-executing nature of revocation of in ss33AA and 35 means it is not clear whether there is an administrative decision to be reviewed**.

⁷⁴ Australian Citizenship Act 2007 (Cth) ss 33AA(22), 35(17).

⁷⁵ Australian Citizenship Act 2007 (Cth) s 35A(11).

In relation to decisions such as a decision ‘not to actively consider an exception for a revokee, not to provide a notice to a revokee, or to publish the names of revokees’ the rules of natural justice do not apply, limiting the grounds upon which these decisions can be challenged on appeal.⁷⁶

The Independent National Security Monitor noted in a briefing paper at a Roundtable discussion on Citizenship Revocation at the Bingham Centre for the Rule of Law, that although sections 33AA, 35, and 35A state that they do not displace a person’s right to seek judicial review, **judicial review is likely to be limited since the Minister is under no duty to consider whether to rescind the revocation** of a person’s citizenship.’

When judicial review is available to applicants, matters would generally be heard by a **single judge of the Federal Court at first instance**. If applicants were unsuccessful at this stage, they may seek leave to have the **decision reviewed by the Full Court of the Federal Court**, and then again **by the High Court**.

b) Appeal for withdrawing citizenship under s 34

Revocation under s 34 is premised on the commission of an offence of fraud or a serious offence. Therefore, the factual basis for revocation has already been part of a judicial process. Furthermore, the Minister must give written notice for revocation of citizenship under s 34. **The basis for revocation as revealed in the notice is subject to judicial review**. It is important to note that the conviction of the offence of fraud is not itself sufficient for revocation of citizenship. In addition, the Minister must be satisfied ‘that it would be contrary to the public interest for the person to remain an Australian citizen’.⁷⁷

3. In practice

In practice, if a person’s citizenship has been revoked while they are overseas, they will not be able to return to Australia and will have to rely on their other country of citizenship for protection. If a person’s citizenship is revoked while they are in Australia, they will convert to an unlawful non-citizen and be detained in immigration detention under s 189 of the *Migration Act 1958* (Cth) until deportation to the country of their other citizenship can be arranged.

In a submission to the Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security in its Advisory Report on the Australian Citizenship Amendment (Strengthening the Citizenship Loss Provisions) Bill 2018, the Government stated that:⁷⁸

“As at 3 January 2019, 58 individuals have been convicted and sentenced for Commonwealth terrorism offences in Australia since 2001. Forty-six of these individuals (just over 80% of the cohort) were sentenced in the last three years, after the commencement of the provisions in the Allegiance to Australia Bill from 12 December 2015.”

If these individuals have received sentences of 6 years or more for these offences, they are liable to have their citizenship revoked once they have completed their sentences under s 35A.

⁷⁶ Independent National Security Legislation Monitor, Revocation of Citizenship Expert Roundtable, London, May 2019, p4, https://www.biicl.org/documents/2121_33_briefing_paper_for_inslm_london_roundtable_10_may_2019_final.pdf?showdocument=1

⁷⁷ Section 34 (1)(c) and s 34(2)(c).

⁷⁸ Parliament of Australia, Joint Committee on Intelligence and Security, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/CLPBill/Report at 3.

The Government also revealed that:⁷⁹

“As at 3 January 2019, while 12 individuals offshore have ceased to be Australian citizens as a result of terrorism-related conduct, no individuals have had their Australian citizenship ceased under section 35A of the Citizenship Act.”

As a result of Ministerial decisions not to notify the affected persons in almost all cases, the names of the persons are not known.⁸⁰

The first recorded withdrawal of citizenship was that of Khaled Sharrouf. A ‘secret panel of intelligence officers, police, bureaucrats and lawyers’ were involved in the decision to revoke Sharrouf’s citizenship in early 2017.⁸¹ Given that Sharrouf was associated with Islamic State since 2014, and given that he had engaged in terrorist activity, there were several grounds for revoking his citizenship. However, the revocation was complicated by the fact that his wife and six children, who were with him in the Middle East, are also Australian citizens.

Khaled Sharrouf was killed in an air strike in September 2017.⁸²

In June 2019, after intense campaigning from the children’s Australian grandmother, the Australian government has agreed to organize for the repatriation of the children from Syria, via Iraq.⁸³

In December 2018, the Minister for Home Affairs announced that an Australian born citizen, Neil Prakash, had lost his Australian citizenship due to being associated with terrorists. The Minister believed that Prakash was a Fijian citizen by descent because his father was Fijian. The Fijian government later confirmed that Prakash was not a Fijian citizen, meaning that his citizenship could not be revoked.⁸⁴ However, Prakash remains in detention in Turkey on terrorism related charges, and seems unlikely to return to Australia.⁸⁵

It is worth noting that under s 36, if a person’s citizenship has been validly revoked under ss 33AA, 35, or 35A, they may never become an Australian citizen again.

⁷⁹ Parliament of Australia, Joint Committee on Intelligence and Security, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/CLPBill/Report at 4.

⁸⁰ Independent National Security Monitor, Revocation of Citizenship Roundtable, London, 10 May 2019, Briefing Paper, p2 : https://www.biicl.org/documents/2121_33_briefing_paper_for_inslm_london_roundtable_10_may_2019_final.pdf?showdocument=1.

⁸¹ P. Maley, *The Australian Newspaper*, 11 February 2017, <https://www.theaustralian.com.au/nation/immigration/khaled-sharrouf-stripped-of-citizenship-under-antiterror-laws/news-story/c82f008e768ae74f7798af983c4d2051>.

⁸² <https://www.news.com.au/world/middle-east/children-of-islamic-state-fighter-khaled-sharrouf-return-to-australia/news-story/65f6008d23efaba0324b5dafa252ecc6>.

⁸³ <https://www.nytimes.com/2019/06/28/world/australia/isis-children.html>.

⁸⁴ D. Conifer, ABC News, 3 January 2019, <https://www.abc.net.au/news/2019-01-03/fiji-pm-says-neil-prakash-not-welcome/10683038>.

⁸⁵ Adam Harvey, 21 February 2019, <https://www.abc.net.au/news/2019-02-21/is-terrorist-neil-prakash-ok-with-revoked-citizenship/10831832>.

C. AUTRICHE

Die Regelungen zum Erwerb und Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft finden sich im Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG), das 1985 als Wiederverlautbarung des Gesetzes von 1965 in Kraft trat und auch seitdem mehrfach Änderungen erfahren hat, sodass es sich aktuell um ein «schwer lesbares und unsystematisches Gesetz»⁸⁶ handelt. Zu den Grundsätzen des Staatsbürgerschaftsrechts zählen unter anderem der Erwerb durch Abstammung, die Vermeidung von Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften, sowie die Vermeidung von Staatenlosigkeit, welche aber von manchen Tatbeständen ausnahmsweise in Kauf genommen wird.

Die vier Tatbestände, die zum Verlust der Staatsbürgerschaft ex nunc führen, sind in § 26 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 grundsätzlich erschöpfend aufgezählt: Erwerb einer fremden Staatsbürgerschaft, Eintritt in den Militärdienst eines fremden Staates, Entziehung und Verzicht. Der Verlust kann teilweise ex lege erfolgen. Daneben ist auch ein rückwirkender Verlust, etwa durch nachträgliche Aufhebung des Verleihungsbescheids (durch Wiederaufnahme oder Aufhebung durch einen Gerichtshof des öffentlichen Rechts) möglich, sowie beim ex tunc wirkenden Wegfall einer für den Erwerb der Staatsbürgerschaft nach dem Gesetz nötigen Voraussetzung.⁸⁷

Seit 2011 führt ein Naheverhältnis zu einer extremistischen oder terroristischen Gruppierung zu einem Verleihungsverbot der österreichischen Staatsbürgerschaft. Parallel dazu ist seit 2014 einem Staatsbürger, der freiwillig für eine organisierte bewaffnete Gruppe im Ausland aktiv an Kampfhandlungen im Rahmen eines bewaffneten Konflikts teilnimmt, die österreichische Staatsbürgerschaft zu entziehen, wenn er dadurch nicht staatenlos wird. Ein rechtskräftiges Strafurteil kann ein Verleihungshindernis darstellen, ist aber zum Entzug der Staatsbürgerschaft nicht erforderlich.

Für die Vollziehung des Staatsbürgerschaftsrechts als Bundessache sind die Länder zuständig. Zuständige Behörde ist die jeweilige Landesregierung. Das Entzugsverfahren kann in Abwesenheit des Betroffenen durchgeführt werden und für diesen gegebenenfalls ein Abwesenheitskurator gerichtlich bestellt werden. Das Entzugsverfahren ist ein Verwaltungsverfahren, dem sich bei Einlegung von Rechtsmitteln ein Gerichtsverfahren anschließen kann.

1. Rechtliche Bestimmungen für den Entzug des Bürgerrechts bei Doppelbürgern

Das österreichische **Staatsbürgerschaftsgesetz von 1985**⁸⁸ sieht mehrere Gründe für die Entziehung der Staatsbürgerschaft bei Doppelbürgern vor. Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht geht dabei auf die Erstfassung von 1965 zurück und wurde mit allen Novellen als Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 verkündet.⁸⁹

Das Staatsbürgerschaftsgesetz kennt dabei **verschiedene Formen des Verlusts der Staatsbürgerschaft**. Demnach wird die Staatsbürgerschaft verloren durch:

- Entzug (siehe hierzu unter Punkt 1.1.1.-1.1.5.),⁹⁰

⁸⁶ P. Fessler *et al.*, Staatsbürgerschaftsrecht, 1. Aufl., Wien 2018, Vorwort. Das Regierungsprogramm ÖVP-FPÖ 2017-2022 sah eine Reform des Staatsbürgerschaftsrechts vor, zu der es nicht mehr kam. Ob die nächste Regierung eine Reform anstrebt, wird sich zeigen.

⁸⁷ Verwaltungsgerichtshof, 25.06.1997, 96/01/1170.

⁸⁸ Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG).

⁸⁹ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Jahrgang 1985, ausgegeben am 30. Juli 1985, S. 2383.

⁹⁰ § 26 Z 2, Z 3, §§ 33, 34, 35, 36 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

- Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit (siehe hierzu unter Punkt 1.1.6.)⁹¹ oder
- Verzicht⁹².

Für die Frage des **Entzugs der Staatsbürgerschaft** bei Doppelbürgern sind damit vorliegend nur die **ersten beiden Aspekte** relevant. Neben den oben genannten Gründen kann der Verlust der Staatsbürgerschaft auch in anderen Fällen eintreten: Dazu zählen insbesondere die Wiederaufnahme des Verfahrens⁹³ oder das Entfallen einer Verleihungsvoraussetzung für die Staatsbürgerschaft, so dass es zum rückwirkenden Wegfall der Staatsbürgerschaft kommt.⁹⁴

Für den Verlust der Staatsbürgerschaft durch Entzug oder durch Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit sind daher die folgenden **Vorschriften des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985** relevant. Diese wurden **alle 1965 eingeführt und seitdem nur unwesentlich verändert. Lediglich § 33 Absatz 2 über die Teilnahme an Kampfhandlungen im Ausland im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes wurde 2014 eingefügt:**

«§ 26. Die Staatsbürgerschaft wird verloren durch

1. Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit (§§ 27 und 29);
2. Eintritt in den Militärdienst eines fremden Staates (§ 32);
3. Entziehung (§§ 33 bis 36);
4. Verzicht (§§ 37 und 38).

§ 27. (1) Die Staatsbürgerschaft verliert, wer auf Grund seines Antrages, seiner Erklärung oder seiner ausdrücklichen Zustimmung eine fremde Staatsangehörigkeit erwirbt, sofern ihm nicht vorher die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft bewilligt worden ist.

(2) Ein nicht voll handlungsfähiger Staatsbürger verliert die Staatsbürgerschaft nur dann, wenn die auf den Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit gerichtete Willenserklärung (Abs. 1) für ihn entweder von seinem gesetzlichen Vertreter oder mit dessen ausdrücklicher Zustimmung von ihm selbst oder einer dritten Person abgegeben wird. Die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters muß vor dem Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit vorliegen. Ist jemand anderer als die Eltern oder die Wahl Eltern gesetzlicher Vertreter, so tritt der Verlust der Staatsbürgerschaft überdies nur dann ein, wenn das PflEGsgerichtsgericht die Willenserklärung (Zustimmung) des gesetzlichen Vertreters vor dem Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit genehmigt hat.

(3) Ein minderjähriger Staatsbürger, der das 14. Lebensjahr vollendet hat, verliert die Staatsbürgerschaft außerdem nur, wenn er der auf den Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit gerichteten Willenserklärung (Abs. 1) seines gesetzlichen Vertreters oder der dritten Person (Abs. 2) vor dem Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit ausdrücklich zugestimmt hat.

[...]

§ 29. (1) Der Verlust der Staatsbürgerschaft gemäß § 27 erstreckt sich auf die Kinder des Fremden, sofern sie minderjährig und ledig sind und ihm von Rechts wegen in die fremde Staatsangehörigkeit folgen oder folgen würden, wenn sie diese nicht bereits besäßen, wenn

1. die Mutter gemäß § 143 ABGB, oder
2. der Vater gemäß § 144 Abs 1 ABGB

⁹¹ §§ 26 Z 1, 27, 29 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

⁹² § 26 Z 4, §§ 37, 38 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

⁹³ § 24 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

⁹⁴ B. Esztegar, in M. Plunger *et al.* (Hrsg.), Kommentar zum StbG, 1. Aufl., Wien 2017, § 26 Z 1.

die Staatsbürgerschaft verliert, es sei denn, der andere Elternteil ist weiterhin Staatsbürger. § 27 Abs 3 ist sinngemäß anzuwenden.

[...]

[...]

- § 32.** Einem Staatsbürger, der freiwillig in den Militärdienst eines fremden Staates tritt, ist die Staatsbürgerschaft zu entziehen. § 27 Abs. 2 ist sinngemäß anzuwenden.
- § 33.** (1) Einem Staatsbürger, der im Dienst eines fremden Staates steht, ist, sofern nicht schon § 32 anzuwenden ist, die Staatsbürgerschaft zu entziehen, wenn er durch sein Verhalten die Interessen oder das Ansehen der Republik erheblich schädigt.
- (2) Einem Staatsbürger, der freiwillig für eine organisierte bewaffnete Gruppe aktiv an Kampfhandlungen im Ausland im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes teilnimmt, ist die Staatsbürgerschaft zu entziehen, wenn er dadurch nicht staatenlos wird.
- § 34.** (1) Einem Staatsbürger ist die Staatsbürgerschaft ferner zu entziehen, wenn
1. er sie vor mehr als zwei Jahren durch Verleihung oder durch die Erstreckung der Verleihung nach diesem Bundesgesetz erworben hat,
 2. hiebei weder § 10 Abs 6 noch die §§ 16 Abs 2 oder 17 Abs 4 angewendet worden sind,
 3. er trotz des Erwerbes der Staatsbürgerschaft seither aus Gründen, die er zu vertreten hat, eine fremde Staatsangehörigkeit behalten hat.
- (2) Der betroffene Staatsbürger ist mindestens sechs Monate vor der beabsichtigten Entziehung der Staatsbürgerschaft über die Bestimmung des Abs 1 zu belehren.
- (3) Die Entziehung ist nach Ablauf der im Abs 1 Z 1 genannten Frist ohne unnötigen Aufschub schriftlich zu verfügen. Nach Ablauf von sechs Jahren nach der Verleihung (Erstreckung der Verleihung) ist die Entziehung nicht mehr zulässig.
- § 35.** Die Entziehung der Staatsbürgerschaft (§§ 32 bis 34) oder die Wiederaufnahme des Verfahrens nach § 69 Abs. 1 Z 1 AVG hat von Amts wegen oder auf Antrag des Bundesministers für Inneres zu erfolgen. Der Bundesminister für Inneres hat in dem auf seinen Antrag einzuleitenden Verfahren Parteistellung.
- § 36.** Hält sich derjenige, dem die Staatsbürgerschaft entzogen werden soll, im Ausland auf und wurde eine Zustellung an ihn bereits erfolglos versucht, so ist § 11 AVG, BGBl. Nr. 51/1991, auch dann anzuwenden, wenn sein Aufenthalt bekannt ist. »

1.1. Entzugsgründe

1.1.1. Freiwillige Teilnahme an Kampfhandlungen im Ausland im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes für eine organisierte bewaffnete Gruppe

Gemäss § 33 Absatz 2 Staatsbürgerschaftsgesetz ist einem Staatsbürger, der **freiwillig für eine organisierte bewaffnete Gruppe aktiv an Kampfhandlungen im Ausland im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes teilnimmt**, die Staatsbürgerschaft zu entziehen, wenn er dadurch **nicht staatenlos wird**.⁹⁵ Aufgrund der eher allgemeinen Formulierung erfasst die Bestimmung verschiedene Formen des Terrorismus. Diese Vorschrift wurde durch ein Änderungsgesetz von 2014⁹⁶ in das

⁹⁵ § 33 Abs 2 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

⁹⁶ 104. Bundesgesetz: Änderung des Grenzkontrollgesetzes und des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985, Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Jahrgang 2014, ausgegeben am 29. Dezember 2014, Teil I.

Staatsbürgerschaftsgesetz eingefügt. Ziel war ein schärferes Vorgehen gegen Terroristen, um damit terroristische Straftaten in Österreich zu verhindern.⁹⁷

Unter den Wortlaut der Norm lässt sich grundsätzlich auch die **Teilnahme an dschihadistisch motiviertem Terrorismus** subsumieren. Eine Teilnahme ist dann **freiwillig**, wenn ihr eine **bewusste, auf eine Kampfhandlung gerichtete Willenshandlung** zugrunde liegt. Ferner muss der Betroffene für eine organisierte bewaffnete Gruppe tätig werden. Nach der Regierungsvorlage soll der Begriff des Tätigwerdens weit ausgelegt werden. So soll jede Form der Mitgliedschaft, des Anschlusses, des Im-Dienst-Stehens sowie jedes Tätigwerden im Auftrag der bewaffneten Gruppe erfasst sein. Eine **aktive Teilnahme an Kampfhandlungen** liegt dann vor, wenn eine **aktive physische Handlung** gegeben ist, die für sich gesehen **gewaltsam** ist, oder in einem engen und unmittelbaren zeitlichen, räumlichen und kausalen Zusammenhang zu der Handlung steht. Unter den Begriff „**im Rahmen eines bewaffneten Konflikts**“ ist **auch der Konflikt zwischen bewaffneten Gruppen innerhalb eines Staates** zu fassen.⁹⁸ Darunter fallen allerdings keine inneren Unruhen, Spannungen, Tumulte sowie vereinzelt auftretende Gewalttaten oder ähnliches.⁹⁹ Der Regierungsvorlage ist darüber hinaus zu entnehmen, dass der weite Begriff der „bewaffneten Gruppe“ des gegenständlichen Entziehungstatbestands auch sogenannte private Militärunternehmen¹⁰⁰ umfassen soll, die im Ausland wie beispielsweise im Irak oder in Libyen an bewaffneten Konflikten teilnehmen.¹⁰¹

Es ist daher davon auszugehen, dass auch Kampfhandlungen, die als Mitglied einer dschihadistischen Terrorgruppe vorgenommen werden, unter diesen Tatbestand fallen. **Problematisch** erscheint allerdings der Umstand, dass **einzelne terroristische Handlungen wie individuelle Terroranschläge mangels längerer Dauer und oftmals auch mangels Gewicht nicht unter den Tatbestand der Norm gefasst werden können**. Der Entzug des Staatsbürgerschaftsrechts aufgrund von dschihadistisch motiviertem Terrorismus kann damit nur teilweise auf diese Vorschrift gestützt werden. Daher messen einige kritische Stimmen in der Lehre der Regelung im Hinblick auf die Geeignetheit als Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus lediglich symbolischen Charakter zu.¹⁰²

Da das Gesetz lediglich von einem «Staatsbürger» spricht und keine Differenzierung für Minderjährige vornimmt, wie für andere Entzugstatbestände, ist davon auszugehen, dass ein Entzug der Staatsbürgerschaft nach § 33 Abs. 2 StbG auch für Minderjährige möglich ist.¹⁰³

⁹⁷ F. Koppensteiner, Verlust der Staatsbürgerschaft als Mittel zur Terrorismusbekämpfung? in Spektrum der Rechtswissenschaft (SPRW) 2015, 187, 188; P. Fessler *et al.*, Staatsbürgerschaftsrecht, 1. Aufl., Wien 2018, § 33 Z 2.

⁹⁸ 351 der Beilagen XXV. GP – Regierungsvorlage: Bundes(verfassungs)gesetz: Bundesgesetz, mit dem das Grenzkontrollgesetz und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden, S. 9 f., verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00351/fname_372674.pdf (13.03.2019).

⁹⁹ 351 der Beilagen XXV. GP – Regierungsvorlage: Bundes(verfassungs)gesetz: Bundesgesetz, mit dem das Grenzkontrollgesetz und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden, S. 9 f., verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00351/fname_372674.pdf (13.03.2019); F. Koppensteiner, in M. Plunger *et al.* (Hrsg.), Kommentar zum StbG, 1. Aufl., Wien 2017, § 33 Z 7.

¹⁰⁰ Besser bekannt als Private Military Companies (PMCs).

¹⁰¹ 351 der Beilagen XXV. GP – Regierungsvorlage: Bundes(verfassungs)gesetz: Bundesgesetz, mit dem das Grenzkontrollgesetz und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden, S. 9, verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00351/fname_372674.pdf (13.03.2019)

¹⁰² Vgl. F. Koppensteiner, Verlust der Staatsbürgerschaft als Mittel zur Terrorismusbekämpfung? in Spektrum der Rechtswissenschaft (SPRW) 2015, 187, 200, 202.

¹⁰³ Insbesondere, da die Regierungsvorlage, auf der §33 Abs. 2 StbG beruht, gleichzeitig eine Änderung des Grenzkontrollgesetzes vorsah, das auf die Verhinderung des Grenzübertrettes durch Minderjährige ohne Zustimmung des gesetzlichen Vertreters oder bei Verdacht der beabsichtigten Teilnahme an Kampfhandlungen im Ausland abzielte. Die Regierung hatte damit explizit auch das Szenario von Minderjährigen im Auge, die zu Kampfhandlungen im Ausland ausreisen. Die Regierungsvorlage mit

1.1.2. Entzug des Bürgerrechts bei Eintritt in den Militärdienst eines fremden Staates

Die Staatsbürgerschaft wird bei freiwilligem **Eintritt in den Militärdienst eines fremden Staates** entzogen.¹⁰⁴ Handelt es sich um einen Minderjährigen, tritt der Verlust der Staatsbürgerschaft grundsätzlich nur ein, wenn der gesetzliche Vertreter dem Eintritt in den Militärdienst vorher zugestimmt hat.¹⁰⁵ Dieser Tatbestand ist gegeben, wenn der Staatsbürger in völkerrechtlicher Hinsicht zum **Organ dieses anderen Staates wird** und diesem die Handlungen zugerechnet werden können.¹⁰⁶ Nur dann kann die Staatsbürgerschaft des Betroffenen wegen des Eintritts in den Militärdienst eines fremden Staates auch tatsächlich entzogen werden. Die bloße Mitgliedschaft in sogenannten **nichtstaatlichen terroristischen Verbänden** wie terroristischen Vereinigungen fällt daher **nicht** unter den Tatbestand der Vorschrift.¹⁰⁷ Der Wortlaut der Norm scheint zu erlauben, dass der Betroffene **staatenlos** wird. Unsere Recherche hat keine Hinweise darauf ergeben, weshalb der Gesetzgeber Staatenlosigkeit als Folge in Kauf nimmt.

Ein Entzug des Staatsbürgerrechts tritt allerdings **nicht** ein, wenn der Staatsbürger **zugleich Staatsbürger eines anderen Landes** ist und dort **seine Militärdienstpflicht erfüllt**.¹⁰⁸ Ein **Doppelbürger** kann beide Staatsbürgerrechte behalten, wenn er im anderen Staat einer Wehrpflicht unterliegt. Verlängert er allerdings diese Militärdienstleistung freiwillig, ohne dass dies erforderlich wäre, oder unterzieht er sich aus freien Stücken weiterer Militärdienstleistungen beispielsweise durch die freiwillige Teilnahme an Militärübungen, so kommt es zum Entzug des Bürgerrechts.¹⁰⁹

Problematisch sind allerdings solche Konstellationen, in denen ein Staatsbürgerschaftsverlust wegen des Eintritts in den Militärdienst eines fremden Staates **zugleich zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt**. Nach der Ansicht des Europäischen Gerichtshofs¹¹⁰ stellt dies grundsätzlich einen Eingriff in die Rechte der Unionsbürger dar. Die Unionsbürgerschaft tritt nämlich zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht.¹¹¹ Zur Rechtfertigung führt der Europäische Gerichtshof aus: „In dieser Hinsicht ist es legitim, dass ein Mitgliedstaat das zwischen ihm und seinen Staatsbürgern bestehende Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität sowie die Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen, schützen will.“¹¹² Eine solche Rechtfertigung ist aber nur dann möglich, wenn der Entzug der Staatsbürgerschaft zu der Schwere des Verstosses des Betroffenen nicht ausser Verhältnis steht. Daher ist der Staatsbürgerschaftsverlust mit gleichzeitigem Unionsbürgerschaftsverlust nicht schon per se unionsrechtswidrig.¹¹³

Erläuterungen ist verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00351/fname_372674.pdf (22.7.2019).

¹⁰⁴ § 26 Z 2, § 32 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹⁰⁵ Fessler et al., Kommentar zum Staatsbürgerschaftsrecht, Wien 2018, § 32 Z 1.

¹⁰⁶ H. Musseger et al. (Hrsg.), Juridica Kurzkommentar, Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht, 6. Aufl., Wien 2001, § 32 S. 128.

¹⁰⁷ F. Koppensteiner, in M. Plunger et al. (Hrsg.), Kommentar zum StbG, 1. Aufl., Wien 2017, § 32 Z 2.

¹⁰⁸ H. Musseger et al. (Hrsg.), Juridica Kurzkommentar, Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht, 6. Aufl., Wien 2001, § 32 S. 127; F. Koppensteiner, in M. Plunger et al. (Hrsg.), Kommentar zum StbG, 1. Aufl., Wien 2017, § 32 Z 3.

¹⁰⁹ H. Musseger et al. (Hrsg.), Juridica Kurzkommentar, Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht, 6. Aufl., Wien 2001, § 32 S. 127.

¹¹⁰ EuGH, 02.03.2010, C-135/08, Rottmann, Z 45 ff.

¹¹¹ Art 20 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

¹¹² So EuGH, 02.03.2010, C-135/08, Rottmann, Z. 52.

¹¹³ F. Koppensteiner, in M. Plunger et al. (Hrsg.), Kommentar zum StbG, 1. Aufl., Wien 2017, § 32 Z 6.

1.1.3. Entzug des Bürgerrechts bei Schädigung der Interessen oder des Ansehens der Republik

Darüber hinaus kann der Entzug des Bürgerrechts auch noch aus anderen als den zuvor genannten Gründen erfolgen. So ist einem Staatsbürger, der **im Dienst eines fremden Staates steht**,¹¹⁴ die Staatsbürgerschaft zu entziehen, wenn er **durch sein Verhalten die Interessen oder das Ansehen der Republik erheblich schädigt**.¹¹⁵ Unter den Begriff Dienst fällt dabei nicht nur der öffentliche Dienst, sondern auch die Tätigkeit in der Privatwirtschaftsverwaltung. Eine enge Auslegung verbietet sich daher. Stattdessen soll darunter jegliche Bindung an einen Staat erfasst sein, unabhängig davon, ob diese Bindung privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich ausgestaltet ist.¹¹⁶ Entscheidend soll nur sein, dass der Betroffene im Dienst eines fremden Staates steht und nicht beispielsweise lediglich einer Gemeinde.

Bei der Entziehung handelt es sich **nicht um eine Ermessensentscheidung**. Die Formulierung „**Interessen oder Ansehen der Republik**“ lässt jedoch einen **Auslegungs- und Gestaltungsspielraum** zu. Das Gesetz setzt hier kumulativ voraus, dass der Staatsbürger im Dienst eines fremden Staates steht und zugleich, dass er durch sein Verhalten die Interessen oder das Ansehen der Republik erheblich schädigt. Hierbei ist ein Kausalzusammenhang erforderlich. Allerdings muss das Verhalten nicht in Ausübung des Dienstes erfolgen.¹¹⁷

Dieser Tatbestand gilt dabei auch, aber **nicht nur für Doppelbürger**. Der Entzug des Bürgerrechts bei Schädigung der Interessen oder des Ansehens der Republik knüpft nämlich nicht daran an, dass die Entziehung keine **Statenlosigkeit zur Folge** hat.¹¹⁸

1.1.4. Entzug des Bürgerrechts bei Beibehaltung einer fremden Staatsangehörigkeit trotz Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft

Ferner ist einem Staatsbürger die Staatsbürgerschaft zu entziehen, wenn er sie vor mehr als zwei Jahren **durch Verleihung** oder durch die Erstreckung der Verleihung nach diesem Bundesgesetz **erworben** hat und er **trotz des Erwerbes der Staatsbürgerschaft seither aus Gründen, die er zu vertreten hat, eine fremde Staatsangehörigkeit beibehalten hat**. Dabei darf die Verleihung wegen ausserordentlicher erbrachten Leistungen nicht im besonderen öffentlichen Interesse der Republik liegen. Ausserdem darf die Verleihung der Staatsbürgerschaft nicht auf den Ehegatten¹¹⁹ oder das Kind¹²⁰ erstreckt worden sein.¹²¹

1.1.5. Verlust des Bürgerrechts bei freiwilliger Annahme einer fremden Staatsangehörigkeit

Die **Staatsbürgerschaft verliert**, wer auf Grund seines Antrages, seiner Erklärung oder seiner ausdrücklichen Zustimmung eine **fremde Staatsangehörigkeit erwirbt**, sofern ihm **nicht vorher die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft bewilligt worden** ist.¹²² Der Verlust der Staatsangehörigkeit

¹¹⁴ Sofern nicht schon die Staatsbürgerschaft durch den Eintritt in den Militärdienst eines fremden Staates verloren geht (wie oben unter Punkt 1.2. dargestellt).

¹¹⁵ § 33 Abs 1 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹¹⁶ Amtliche Erläuterungen zur Regierungsvorlage Nr. 497 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates X. GP, S. 32 f., verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/X/I/I_00497/imfname_328450.pdf (27.02.2019); F. Koppensteiner, in: M. Plunger *et al.* (Hrsg.), Kommentar zum StbG, 1. Aufl., Wien 2017, § 33 Z 6.

¹¹⁷ H. Musseger *et al.* (Hrsg.), Juridica Kurzkommentar, Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht, 6. Aufl., Wien 2001, § 33 S. 128 f.

¹¹⁸ F. Koppensteiner, in M. Plunger *et al.* (Hrsg.), Kommentar zum StbG, 1. Aufl., Wien 2017, § 33 Z 6.

¹¹⁹ § 16 Abs 2 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹²⁰ § 17 Abs 4, Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹²¹ § 26 Z 3, § 34 Abs 1, § 10 Abs 6 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹²² § 26 Z 1, § 27 Abs 1 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

tritt dabei durch jede auf das Erlangen einer anderen Staatsangehörigkeit gerichteten Willenserklärung ein. Ferner kann durch eine nachträgliche Bewilligung, die Staatsangehörigkeit beizubehalten, der Verlust der Staatsangehörigkeit nicht verhindert oder rückgängig gemacht werden.

Dieser Verlust der Staatsbürgerschaft erregte unter dem Schlagwort „**österreichisch-türkischer Doppelpass**“ Aufsehen: So hat der österreichische Verfassungsgerichtshof (VfGH)¹²³ jüngst entschieden, dass der Entzug der österreichischen Staatsbürgerschaft auf Grund des freiwilligen Erwerbs einer fremden Staatsangehörigkeit von Amts wegen zu ermitteln ist. Die Feststellung der Wiederannahme der türkischen Staatsbürgerschaft darf daher nicht auf den elektronischen Datensatz einer sogenannten türkischen Wählerevidenzliste gestützt werden, so dass dies eine Verletzung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz darstellt. Diese Wählerevidenzliste zählt die im Zuständigkeitsbereich des türkischen Generalkonsulates Wien zur Teilnahme an bestimmten türkischen Wahlen Berechtigten auf, wobei die Wahlberechtigung die Staatsangehörigkeit voraussetzt. Nach Auffassung des Verfassungsgerichts stellt diese Liste allerdings mangels Authentizität und aufgrund ungeklärter Herkunft der Inhalte dieser Wählerevidenzliste keine Beweiswirkung für das Vorliegen der Wiederannahme einer Staatsangehörigkeit dar und kann somit einen Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft gerade nicht rechtfertigen.

1.2. Erfordernis eines rechtskräftigen Urteils bei der Erfüllung von Straftatbeständen

Das österreichische Recht kennt nach unseren Abklärungen **keine Vorschrift, wonach für den Entzug der Staatsbürgerschaft bei Doppelbürgern bei der Erfüllung von Straftatbeständen ein rechtskräftiges Urteil erforderlich wäre.**

Die Erfüllung von Straftatbeständen beziehungsweise das Vorliegen eines **rechtskräftigen Strafurteils** ist lediglich ein **Verleihungshindernis** der österreichischen Staatsbürgerschaft und gerade, wie bereits dargestellt, keine Entzugsvoraussetzung.¹²⁴ Demnach darf die österreichische **Staatsbürgerschaft einem Fremden nur verliehen werden, wenn** die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: Zunächst darf der Betroffene nicht durch ein inländisches oder ausländisches Gericht wegen einer oder mehrerer Vorsatztaten **rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe verurteilt** worden sein. Zudem muss die der Verurteilung durch das ausländische Gericht zugrundeliegende strafbare Handlung **auch nach dem inländischen Recht gerichtlich strafbar sein**. Schliesslich muss die Verurteilung in einem **den Grundsätzen des fairen Verfahrens der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)¹²⁵ entsprechendem Verfahren ergangen** sein.¹²⁶ Darüber hinaus bestehen einige Verleihungsverbote der Staatsbürgerschaft an einen Fremden, etwa bei einem Naheverhältnis zu einer extremistischen oder terroristischen Gruppierung¹²⁷ oder wenn er wegen einer **schwerwiegenden Übertretung des Fremdenpolizeigesetzes 2005 rechtskräftig bestraft** worden ist.¹²⁸

Ein solches **Einbürgerungsverbot wegen schwerwiegender Übertretung des Fremdenpolizeigesetzes 2005** besteht insbesondere bei einer durchsetzbaren **Rückkehrentscheidung**.¹²⁹ Eine solche

¹²³ So Österreichischer Verfassungsgerichtshof (VfGH), Urteil vom 11.12.2018, E 3717/2018-42 11, Z 61, 63 ff.

¹²⁴ Vgl. § 10 Abs 1 Z 1, 2 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹²⁵ Art 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK).

¹²⁶ § 10 Abs 1 Z 2 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG)

¹²⁷ § 10 Abs 2 Z 7 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹²⁸ § 10 Abs 2 Z 2 Var 4 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹²⁹ Gemäss § 52 Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG).

Rückkehrentscheidung kann nämlich mit einem Einreiseverbot verbunden werden, das sogar auf unbestimmte Zeit erlassen werden darf.¹³⁰

Ein solches Einreiseverbot wird unter anderem dann verhängt, wenn

- der Drittstaatsangehörige einer **kriminellen Organisation**¹³¹ oder einer **terroristischen Vereinigung**¹³² angehört oder angehört hat, **terroristische Straftaten** begeht oder begangen hat¹³³, **Terrorismus finanziert** oder finanziert hat¹³⁴, eine **Person für terroristische Zwecke ausbildet** oder sich ausbilden lässt¹³⁵ oder eine **Person zur Begehung einer terroristischen Straftat anleitet** oder angeleitet hat^{136,137}
- auf Grund bestimmter Tatsachen die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Drittstaatsangehörige **durch sein Verhalten**, insbesondere durch die öffentliche Beteiligung an Gewalttätigkeiten, durch den öffentlichen Aufruf zur Gewalt oder durch hetzerische Aufforderungen oder Aufreizungen, die **nationale Sicherheit gefährdet**;¹³⁸
- der Drittstaatsangehörige **öffentlich**, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften ein **Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder terroristische Taten** von vergleichbarem Gewicht **billigt** oder dafür wirbt¹³⁹ oder
- der Drittstaatsangehörige ein **Näheverhältnis zu einer extremistischen oder terroristischen Gruppierung** hat und im Hinblick auf deren bestehende Strukturen oder auf zu erwartende negative Entwicklungen in deren Umfeld **extremistische oder terroristische Aktivitäten derselben nicht ausgeschlossen werden können**, oder aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass er durch Verbreitung in Wort, Bild oder Schrift andere Personen oder Organisationen von seiner gegen die Wertvorstellungen eines europäischen demokratischen Staates und seiner Gesellschaft gerichteten Einstellung zu überzeugen versucht oder versucht hat oder auf andere Weise eine Person oder Organisation unterstützt, die die Verbreitung solchen Gedankengutes fördert oder gutheißt.¹⁴⁰

Eine Bezugnahme der Vorschriften des Entzugs des Bürgerrechts bei Doppelbürgern auf die oben genannten Verleihungshindernisse oder -verbote erfolgt jedoch gerade nicht. Daraus ist zu schliessen, dass zwar eine mit einem Einreiseverbot verbundene durchsetzbare Rückkehrentscheidung die Einbürgerung verhindern kann, allerdings die Erfüllung von Straftatbeständen nicht automatisch kraft Gesetzes den Entzug der Staatsbürgerschaft bei Doppelbürgern zur Folge hat.

1.3. Abhängigkeit des Entzugs des Bürgerrechts vom Erwerb des Bürgerrechts

Lediglich § 34 Staatsbürgerschaftsgesetz über den Entzug der zuvor verliehenen Staatsbürgerschaft bei rechtswidrigem Beibehalten einer fremden Staatsbürgerschaft knüpft hinsichtlich des Entzug des Bürgerrechts an den Erwerb des Bürgerrechts an. So stellt es einen **besonderen Grund für den Entzug des Bürgerrechts** dar, wenn der Betroffene **dieses vor mehr als zwei Jahren durch**

¹³⁰ § 53 Abs 3 Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG).

¹³¹ § 278a Strafgesetzbuch (StGB).

¹³² § 278b Strafgesetzbuch (StGB).

¹³³ § 278c Strafgesetzbuch (StGB).

¹³⁴ § 278d Strafgesetzbuch (StGB).

¹³⁵ § 278e Strafgesetzbuch (StGB).

¹³⁶ § 278f Strafgesetzbuch (StGB).

¹³⁷ § 53 Abs 3 Z 6 Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG).

¹³⁸ § 53 Abs 3 Z 7 Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG).

¹³⁹ § 53 Abs 3 Z 8 Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG).

¹⁴⁰ § 53 Abs 3 Z 9 Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG).

Verleihung oder durch die Erstreckung der Verleihung nach diesem Bundesgesetz **erworben** hat.¹⁴¹ Nur in diesem genannten Tatbestand, in dem der Betroffene trotz Erwerbs des österreichischen Bürgerrechts in jüngster Zeit seine Pflicht verletzt, die für die Abgabe der anderen Staatsbürgerschaft notwendigen Massnahmen einzuleiten, kann ihm die Staatsbürgerschaft auch entzogen werden.¹⁴² Der betroffene Staatsbürger ist mindestens sechs Monate vor der beabsichtigten Entziehung der Staatsbürgerschaft über den Entzug wegen Beibehaltung einer anderen Staatsbürgerschaft zu belehren.¹⁴³ Die Entziehung ist nach Ablauf der genannten Frist ohne unnötigen Aufschub schriftlich zu verfügen. Nach Ablauf von sechs Jahren nach der Verleihung (Erstreckung der Verleihung) ist die Entziehung nicht mehr zulässig.¹⁴⁴

Falls der Betroffene beim Verfahren zum Erwerb der Staatsangehörigkeit wissentlich falsche Angaben gemacht hat und sich die Staatsbürgerschaft so erschlichen hat, sieht das Staatsbürgerschaftsgesetz grundsätzlich eine Verwaltungsstrafe vor.¹⁴⁵ Daneben kann es in einem solchen Fall zu einer Wiederaufnahme des Verfahrens kommen.¹⁴⁶ Die Wiederaufnahme hat von Amts wegen oder auf Antrag des Bundesministers für Inneres zu erfolgen.¹⁴⁷ Der Verwaltungsgerichtshof geht bei einem Erschleichen der Staatsbürgerschaft davon aus, dass die Rücknahme der Staatsbürgerschaft grundsätzlich möglich ist – selbst wenn der Betroffene dadurch staatenlos wird¹⁴⁸ – es muss aber im Einzelfall geprüft werden, ob fallbezogene Umstände vorliegen, die dazu führen, dass die Rücknahme der österreichischen Staatsbürgerschaft ausnahmsweise unverhältnismässig ist.¹⁴⁹ Ein Erschleichen setzt nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes voraus, dass der Betroffene vorsätzlich die Behörde durch unrichtige Angaben oder durch Verschweigen wesentlicher Umstände in die Irre führt, um einen günstigen Bescheid zu erlangen.¹⁵⁰ Dabei darf es sich nicht um falsche Angaben handeln, die die Behörde in einem ordnungsgemässen Verfahren mit den ihr zur Ermittlung des Sachverhalts ohne Schwierigkeiten zur Verfügung stehenden Möglichkeiten hätte erkennen können.¹⁵¹

Davon abgesehen scheint keiner der anderen Entzugstatbestände des Staatsbürgerschaftsgesetzes auf die Art des Erwerbs der Staatsbürgerschaft abzustellen.

1.4. Staatenlosigkeit

Das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz nennt lediglich beim Entzug der Staatsbürgerschaft wegen Teilnahme an Kampfhandlungen im Ausland im Rahmen eines bewaffneten Konflikts als ausdrückliche Voraussetzung, dass die Person durch den Entzug der Staatsbürgerschaft nicht

¹⁴¹ § 34 Abs 1 Z 1 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG); siehe nähere Ausführungen unter Punkt 1.4.

¹⁴² H. Musseger *et al.* (Hrsg.), *Juridica* Kurzkommentar, Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht, 6. Aufl., Wien 2001, § 34 S. 130.

¹⁴³ § 34 Abs 2 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹⁴⁴ § 34 Abs 3 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹⁴⁵ § 63 c Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹⁴⁶ § 69 Abs 1 Z 1 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG).

¹⁴⁷ § 35 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹⁴⁸ Fessler *et al.*, *Kommentar zum Staatsbürgerschaftsrecht*, Wien 2018, § 24 Z 1. Im Umkehrschluss aus § 24, der eine Wiederaufnahme aus den in § 69 Abs 1 Z 2 und 3 AVG genannten Gründen nur erlaubt, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird, lässt sich folgern, dass bei einer Erschleichung der Staatsbürgerschaft die Aberkennung auch dann möglich ist, wenn der Betroffene dadurch staatenlos wird.

¹⁴⁹ Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 15.12.2015, 2015/01/0002, dem EuGH in der Rechtssache C-135/08, Rottmann, folgend; Fessler *et al.*, *Kommentar zum Staatsbürgerschaftsrecht*, Wien 2018, § 24 Z 1.

¹⁵⁰ Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 07.09.2005, 2003/08/0171.

¹⁵¹ Vgl Hengstschläger&Leeb (Hrsg.), *AVG-Kommentar*, Wien 2009, § 69 Rz 14.

staatenlos werden darf.¹⁵² Der Entzug greift also, wie es der Wortlaut der Vorschrift schon besagt, nur bei einer bestehenden **Doppelbürgerschaft**. Damit wahrt Österreich die Bestimmungen völkerrechtlicher Vorgaben: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sieht vor, dass niemandem seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen oder das Recht versagt werden darf, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.¹⁵³ Darüber hinaus darf nach dem Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 ein Vertragsstaat keiner Person oder Personengruppe aus rassistischen, ethnischen, religiösen oder politischen Gründen ihre Staatsangehörigkeit entziehen.¹⁵⁴ Auch Österreich zählt zu den Unterzeichnern dieser Erklärung beziehungsweise dieses Protokolls. Durch die Formulierung der Norm wird allerdings sichergestellt, dass sich der Entzug der Staatsbürgerschaft auf Doppelbürger beschränkt und gerade keine Staatenlosigkeit eintritt.¹⁵⁵

Allerdings enthalten die **Entzugstatbestände** des § 33 Absatz 1 Staatsbürgerschaftsgesetz bei **Schädigung der Interessen oder des Ansehens der Republik** sowie des § 32 bei **Eintritt in den Militärdienst eines fremden Staates keine Beschränkung auf Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft**. Dies widerspricht zwar grundsätzlich den genannten völkerrechtlichen Vorgaben. Allerdings hat Österreich entsprechende **Vorbehalte** insbesondere zum **Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit** sowie dem **Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit** eintragen lassen.

1.5. Andere Voraussetzungen

Andere als die unter den Punkten 1.1.1. bis 1.1.5. genannten Voraussetzungen scheinen nicht vorliegen zu müssen.

2. Verfahren

2.1. Verfahren beim Entzug des Bürgerrechts

Der Verlust der Staatsbürgerschaft erfolgt grundsätzlich automatisch im Fall der freiwilligen Annahme einer anderen Staatsangehörigkeit.¹⁵⁶ In den anderen hier dargestellten Fallgruppen dagegen verliert der Betroffene seine Staatsbürgerschaft erst nach **Abschluss eines Verfahrens wegen Entziehung der Staatsbürgerschaft und dessen rechtskräftigen Bescheid**. Zuständig für Bescheide in Staatsbürgerschaftssachen ist grundsätzlich die **Landesregierung**,¹⁵⁷ wobei sich die örtliche Zuständigkeit nach dem Hauptwohnsitz oder subsidiär nach der Evidenzstelle richtet.¹⁵⁸

¹⁵² § 33 Abs 2 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG); siehe hierzu auch unter Punkt 1.1.1.

¹⁵³ Art 15 Abs 2 Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

¹⁵⁴ Art. 9, Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit, 1961.

¹⁵⁵ F. Koppensteiner, in M. Plunger *et al.* (Hrsg.), Kommentar zum StbG, 1. Aufl., Wien 2017, § 33 Z 6.

¹⁵⁶ § 26 Z 1, § 27 Abs 1 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹⁵⁷ Die Landesregierung ist als Behörde der mittelbaren Bundesverwaltung zuständig für die Vollziehung von Bundessachen gem. Art. 102 Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

¹⁵⁸ § 39 Abs 1, Abs 2 Satz 1 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG). Gemäss § 49 Abs 2 ist die Evidenzstelle:
„[...] a) für Personen, die vor dem 1. Juli 1966 im Gebiet der Republik geboren sind: die Geburtsgemeinde (Gemeindeverband);
b) für Personen, die ab dem 1. Juli 1966 im Gebiet der Republik geboren sind: die Gemeinde (Gemeindeverband), in der die Mutter im Zeitpunkt der Geburt der zu verzeichnenden Person laut Eintragung im Geburtenbuch ihren Wohnort hatte, wenn dieser aber im Ausland liegt, die Geburtsgemeinde (Gemeindeverband) der zu verzeichnenden Person;
c) für Personen, die im Ausland geboren sind oder bei denen sich nach lit. a oder b keine Zuständigkeit feststellen lässt: die Gemeinde Wien.“

Lebt die Person im Ausland, so ist das Berufskonsulat oder die österreichische diplomatische Vertretung, in deren Bereich der Hauptwohnsitz liegt, zuständig.¹⁵⁹

Verfahrensrechtliche Besonderheiten gelten dabei dann, wenn es sich um den Entzug der Staatsbürgerschaft eines **nicht voll handlungsfähigen Staatsbürgers** handelt. Dieser verliert die Staatsbürgerschaft nur dann, wenn die auf den Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit gerichtete Willenserklärung für ihn entweder von seinem gesetzlichen Vertreter oder mit dessen ausdrücklicher Zustimmung von ihm selbst oder einer dritten Person abgegeben wird. Die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters muss vor dem Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit vorliegen. Ist jemand anderer als die Eltern oder die Wahl Eltern gesetzlicher Vertreter, so tritt der Verlust der Staatsbürgerschaft überdies nur dann ein, wenn das PflEGsgerichtsgericht die Willenserklärung (Zustimmung) des gesetzlichen Vertreters vor dem Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit genehmigt hat.¹⁶⁰

Der Bescheid muss dem Betroffenen zugestellt werden, damit die Entziehung wirksam wird.¹⁶¹ Falls sich die betroffene Person im **Ausland** aufhält und eine Zustellung bereits erfolglos versucht wurde, kann auf Antrag der Behörde vom zuständigen Gericht ein **Kurator** bestellt werden, auch wenn der Aufenthaltsort der Person bekannt ist.¹⁶² Dieser erlangt damit die Rechtsstellung und Vertretungsmacht eines gesetzlichen Vertreters, sodass der Bescheid an ihn zugestellt werden kann.¹⁶³ Sobald die betroffene Person sich wieder im Inland aufhält oder sobald eine Zustellung an sie möglich ist muss das Verfahren mit ihr fortgesetzt werden.¹⁶⁴ Schlägen alle anderen Zustellungsarten fehl, so kann eine Zustellung sonst auch durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen.¹⁶⁵ In diesem Fall gilt die Zustellung nach zwei Wochen als bewirkt.¹⁶⁶

Davon abgesehen scheint es keine Besonderheiten für das Entzugsverfahren zu geben. Es handelt sich um das normale verwaltungsrechtliche Verfahren.

2.2. Beschwerdemöglichkeit und Rechtsmittelinstanzen

Das österreichische Recht sieht **keine spezifischen Beschwerdemöglichkeiten beim Entzug der Staatsbürgerschaft** vor. Es gelten die allgemeinen Beschwerdemöglichkeiten beziehungsweise Rechtsmittel. Die **Besonderheit** ist lediglich, dass **sowohl der Betroffene als auch der Bundesminister für Inneres gegen den Entscheid Beschwerdemöglichkeiten hat**.

Dem **Bundesminister für Inneres** steht gegen den Entscheid über den Entzug der Staatsbürgerschaft bei den Verwaltungsgerichten eine **Amtsbeschwerde**¹⁶⁷ beziehungsweise die **Amtsrevision**¹⁶⁸ **beim Verwaltungsgerichtshof** zu, da es sich bei den Fragen der Staatsbürgerschaft um eine

¹⁵⁹ § 41 Abs 2 Satz 1 in Verbindung mit § 39 Abs 1 Satz 1.

¹⁶⁰ § 32 S 2, § 27 Abs 2 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹⁶¹ Vgl. R. Walter&H. Mayer, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 8. Aufl. Wien 2003, Rz 197 ff.; Gemäss § 21 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) erfolgt dies nach dem Zustellgesetz (ZustG).

¹⁶² § 36 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG) i.V.m. § 11 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG).

¹⁶³ P. Fessler *et al.*, *Staatsbürgerschaftsrecht*, 1. Aufl., Wien 2018, § 36 Z 1.

¹⁶⁴ P. Fessler *et al.*, *Staatsbürgerschaftsrecht*, 1. Aufl., Wien 2018, § 36 Z 1.

¹⁶⁵ § 25 Zustellgesetz (ZustG); R. Walter&H. Mayer, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 8. Aufl. Wien 2003, Rz 225.

¹⁶⁶ § 25 Abs 1 Zustellgesetz (ZustG).

¹⁶⁷ Art 132 Abs 1 Z 2 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

¹⁶⁸ Art 133 Abs 6 Z 3 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

Bundessache handelt.¹⁶⁹ Der Bundesminister für Inneres hat in dem auf seinen Antrag einzuleitenden Verfahren Parteistellung.¹⁷⁰ Darüber hinaus hat der Bundesminister für Inneres die Befugnis zur Erhebung einer Säumnisbeschwerde.¹⁷¹ Dies folgt daraus, dass der Bundesminister auch einen materiellen Anspruch auf Verfügung der Entziehung hat.¹⁷²

Daneben eröffnet das Gesetz auch dem **Betroffenen** Möglichkeiten der **Beschwerde gegen die Entscheidung über den Entzug der Staatsbürgerschaft**. So steht dem Betroffenen gegen den Entscheid innerhalb einer Frist von vier Wochen¹⁷³ zunächst die **Beschwerde beim zuständigen Verwaltungsgericht**¹⁷⁴ beziehungsweise im weiteren Verfahren die **Revision beim Verwaltungsgerichtshof** und/oder **Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof** zu. Die Frist zur Erhebung letzterer Rechtsmittel beträgt jeweils sechs Wochen.¹⁷⁵

Nachdem die **Vollziehung** in Angelegenheiten der Staatsbürgerschaft eine **Landessache** ist,¹⁷⁶ ist hierfür zunächst das jeweilige Landesverwaltungsgericht zuständig.¹⁷⁷ Das Verwaltungsgericht hat im Spruch seines Erkenntnisses oder Beschlusses auszusprechen, ob die Revision zulässig ist.¹⁷⁸ Wird sie nicht zugelassen, so besteht die Möglichkeit der sogenannten ausserordentlichen Revision, in der begründet werden muss, wieso die Revision dennoch ausnahmsweise zugelassen werden soll.¹⁷⁹ Das Bundesverwaltungsgericht ist dann für die Revisionen der Landesverwaltungsgerichte zuständig.¹⁸⁰ Die Revision hat keine aufschiebende Wirkung.¹⁸¹

Bis zur Vorlage der Revision hat das Verwaltungsgericht auf Antrag des Revisionswerbers die aufschiebende Wirkung mit Beschluss anzuordnen, ab Vorlage der Revision ist hierfür der Verwaltungsgerichtshof zuständig.¹⁸² Dies ist allerdings nur dann möglich, wenn diesem Beschluss nicht zwingende öffentliche Interessen entgegenstehen. Darüber hinaus muss eine Interessenabwägung zwischen den berührten öffentlichen Interessen und dem Vollzugsinteresse der anderen Partei ergeben, dass der Vollzug des angefochtenen Erkenntnisses oder die Ausübung der durch das angefochtene Erkenntnis eingeräumte Berechtigung für den Revisionswerber ein unverhältnismässiger Nachteil wäre.¹⁸³

¹⁶⁹ Vgl. Art 11 Abs 1 Z 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

¹⁷⁰ § 35 S 2 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

¹⁷¹ Art 130 Abs 1 Z 3 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

¹⁷² F. Koppensteiner, in M. Plunger *et al.* (Hrsg.), Kommentar zum StbG, 1. Aufl., Wien 2017, § 35 Z 2.

¹⁷³ § 7 Abs 4 Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGGV).

¹⁷⁴ Art 132 Z 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

¹⁷⁵ § 26 Abs 1 Verwaltungsgerichtshofsgesetz 1985 (VwGG); § 82 Abs 1 Verfassungsgerichtshofsgesetz 1953 (VfGG).

¹⁷⁶ Art 11 Abs 1 Z 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

¹⁷⁷ Vgl. § 3 Abs 1 Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGGV); sowie Art 130 Abs 1, Art 131 Abs 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

¹⁷⁸ § 25a Verwaltungsgerichtshofsgesetz 1985 (VwGG).

¹⁷⁹ § 28 Abs 3 Verwaltungsgerichtshofsgesetz 1985 (VwGG).

¹⁸⁰ Art. 133 Abs 1 Z 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

¹⁸¹ Vgl. § 30 Abs 1 S 1 Verwaltungsgerichtshofsgesetz 1985 (VwGG).

¹⁸² Zwar handelt es sich bei dem Bescheid des Entzugs der Staatsbürgerschaft um einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt, er kann aber die Grundlage für nachfolgende Verwaltungsakte bilden und fällt daher auch unter den „Vollzug“ im Sinne der oben genannten Norm. Dem Entzugsbescheid kommt daher aufschiebende Wirkung im Sinne des Verwaltungsgerichtshofsgesetzes zu, sofern die entsprechenden Voraussetzungen hierfür vorliegen, vgl. Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 29.06.1983, Zl 83/01/0137; R. Thienel, Österreichische Staatsbürgerschaft, Band II, 1. Aufl., Wien 1990 S. 326 f.

¹⁸³ § 30 Abs 2 Verwaltungsgerichtshofsgesetz 1985 (VwGG).

Neben der Revision beim Bundesverwaltungsgericht besteht auch die Möglichkeit der **Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof**: Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Beschwerden gegen das Erkenntnis eines Verwaltungsgerichtes, soweit der Beschwerdeführer durch das Erkenntnis in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht oder wegen Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung, einer gesetzwidrigen Kundmachung über die Wiederverlautbarung eines Gesetzes (Staatsvertrages), eines verfassungswidrigen Gesetzes oder eines rechtswidrigen Staatsvertrages in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet.¹⁸⁴ Auch die Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof hat grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung,¹⁸⁵ kann aber auch hier entsprechend beantragt werden.¹⁸⁶

3. Umsetzung des Entzugs des Bürgerrechts bei Doppelbürgern in der Praxis

Der Entzug des Bürgerrechts wird bei Doppelbürgern in der Praxis auch tatsächlich umgesetzt. Aufsehen erregte vor allem die Diskussion um **österreichisch-türkische Doppelbürger**, die auf **türkischen Wählerlisten** auftauchten und denen daher die österreichische Staatsbürgerschaft entzogen werden sollte.¹⁸⁷ Durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs wurde der Entzug der Staatsbürgerschaft bei Austro-Türken jedoch ausgebremst: In diesem Fall verstosse der Entzug gegen österreichisches Verfassungsrecht.¹⁸⁸ Allerdings kommt diese Entscheidung für all diejenigen österreichisch-türkischen Betroffenen zu spät, denen bereits die Staatsbürgerschaft entzogen wurde. Es wird geschätzt, dass hiervon 85 Personen betroffen sind. Derzeit ist im Bundesland Tirol ein **Musterverfahren anhängig**, das mehr als 1800 Verdachtsfälle der türkischen Wählerliste betrifft.¹⁸⁹ In anderen Fällen findet in der Praxis jedoch ein Entzug der Staatsbürgerschaften, die zuvor erst erworben wurden, nicht statt.¹⁹⁰

Der österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz sprach sich jüngst für eine **Überprüfung der Fälle von IS-Rückkehrern in Bezug auf den möglichen Entzug einer Staatsbürgerschaft** aus. Auf Anfrage der APA (Austria Presse Agentur) beim Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung seien derzeit 320 Personen mit österreichischer Herkunft bekannt, die sich bis Anfang des Jahres 2019 aktiv im Dschihad in Syrien und dem Iran beteiligten oder dies beabsichtigen. 30 Prozent hiervon seien österreichische Staatsbürger, 40 Prozent dagegen russische Staatsbürger, die übrigen stammten aus anderen Ländern. Es sei davon auszugehen, dass sich derzeit etwa knapp 100 sogenannte **Foreign Fighters** aus Österreich in Kriegsgebieten befänden; 90 seien bis Anfang 2019 nach Österreich zurückgekommen.¹⁹¹

¹⁸⁴ Art 144 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

¹⁸⁵ § 85 Abs 1 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 (VfGG).

¹⁸⁶ § 85 Abs 2 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 (VfGG); vgl. hierzu die Ausführungen hinsichtlich der Beschwerde beim Verwaltungsgericht.

¹⁸⁷ Siehe hierzu unter Punkt 1.1.

¹⁸⁸ So Österreichischer Verfassungsgerichtshof (VfGH), Urteil vom 11.12.2018, E 3717/2018-42 11, Z 61, 63 ff.

¹⁸⁹ Siehe dazu KURIER.at, „Austrotürken: Höchstgericht stoppt Entzug von Staatsbürgerschaft“, Artikel vom 17.12.2018, verfügbar unter <https://kurier.at/politik/inland/austrotuerken-hoehstgericht-stoppt-entzug-von-staatsbuergerschaft/400356649> (06.03.2019).

¹⁹⁰ Siehe dazu Der Wochenblick, „Doppelstaatsbürgerschaft – das große Hütchenspiel“, Artikel vom 24.08.2017, verfügbar unter <https://www.wochenblick.at/doppelstaatsbuergerschaft-das-grosse-huetchenspiel/> (06.03.2018).

¹⁹¹ Siehe dazu Kurier.at, „Entzug der Staatsbürgerschaft: Eine Option bei IS-Kämpfern?“, Artikel vom 20.02.2019, verfügbar unter <https://kurier.at/politik/inland/experte-entziehung-der-staatsbuergerschaft-bei-is-kaempfern-moeglich/400413008>; kleine Zeitung, „Vor Besuch bei Trump: Kurz bei Rücknahme von IS-Kämpfern zurückhaltend“, Artikel bzw. Interview vom 18.02.2019,

Laut österreichischen Medien ist im **Frühjahr 2017 erstmals einem Betroffenen die österreichische Staatsbürgerschaft wegen einer Verbindung zum Islamischen Staat entzogen worden.**¹⁹²

Noch im Jahr **2016**, vor Bekanntwerden der türkischen Wählerlisten, war Zeitungsberichten zufolge der **Entzug der österreichischen Staatsbürgerschaft bei Doppelbürgern lediglich der Ausnahmefall**: So habe es zum damaligen Zeitpunkt lediglich insgesamt rund 30 Fälle in Tirol und 20 Fälle in Vorarlberg gegeben. Kärnten könne dagegen den letzten Fall des Entzugs im Jahr 1990 verzeichnen.¹⁹³ Eine grosse Praxis in der Umsetzung des Entzugs des Bürgerrechts scheint mithin bislang nicht bestanden zu haben.

verfügbar unter https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/5581763/Vor-Besuch-bei-Trump_Kanzler-Kurz-bei-Ruecknahme-von-ISKaempfern (beide 06.03.2019).

¹⁹² Siehe dazu Kurrier.at, „IS-Mann muss österreichischen Pass abgeben“, Artikel vom 27.03.2017, verfügbar unter <https://kurier.at/chronik/wien/is-mann-muss-oesterreichischen-pass-abgeben/254.487.417> (07.03.2019). Problematisch ist hierbei allerdings, dass der Betroffene auch zugleich türkischer Staatsbürger war und ihm somit schon nach § 34 StbG die österreichische Staatsbürgerschaft hätte entzogen werden müssen. Hierzu konnten wir allerdings keine weiteren Informationen finden.

¹⁹³ Siehe dazu Der Standard, „Pass-Entzug wegen Doppelstaatsbürgerschaft selten“, Artikel vom 25.08.2016, verfügbar unter <https://derstandard.at/2000043347890/Pass-Entzug-wegen-Doppelstaatsbuergerschaft-selten> (07.03.2019).

D. BELGIQUE

En Belgique, « en schématisant, on retiendra qu'il y a deux motifs de déchéance : la fraude au cours de la procédure d'acquisition et le comportement de l'intéressé une fois devenu belge. La fraude commise dans la procédure d'acquisition de la nationalité et qui a été déterminante pour celle-ci est, depuis 2006, une cause de déchéance (l'hypothèse visée est celle de la personne qui a acquis la nationalité par de fausses informations, par faux en écriture, par l'utilisation de documents faux ou falsifiés, par fraude à l'identité ou par fraude lors de l'obtention du droit de séjour). L'autre hypothèse est celle de la déchéance de nationalité due au comportement de l'intéressé après l'acquisition de la nationalité. Une ancienne disposition, l'article 23 du Code de la nationalité (CNB), prévoit sans plus d'explication que peut être déchu le Belge qui manque gravement aux devoirs du citoyen belge. Deux dispositions récentes, les articles 23/1 et 23/2 du CNB, énumèrent une série de condamnations pour infractions graves qui peuvent être assorties de déchéance de nationalité. Peuvent ainsi être déchus de leur nationalité belge les condamnés à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis pour, entre autres, crimes et délits contre la sûreté de l'Etat, violations graves du droit international humanitaire, terrorisme, trafic d'êtres humains ou encore infraction dont la commission a manifestement été facilitée par la possession de la nationalité belge.

Peuvent également être déchues les personnes qui ont acquis la nationalité à la suite d'un mariage avec un conjoint belge lorsque le mariage a ensuite été annulé pour cause de mariage de complaisance »¹⁹⁴.

1. Encadrement de la déchéance de nationalité

En droit belge, la perte de la nationalité est régie par le Chapitre IV du Code de la Nationalité Belge (CNB) du 28 juin 1984, aux articles 22, 23, 23/1 et 23/2. La perte de la nationalité peut être volontaire, automatique ou judiciaire (déchéance).

Plus spécifiquement, la perte de la nationalité belge par déchéance est régie par les articles 22, §1er, 7°, 23, 23/1 et 23/2 du CNB.

La perte, par déchéance, de la nationalité belge n'a été introduite en droit belge qu'en 1922 et sous la forme seulement d'une disposition transitoire : la déchéance ne pouvait être prononcée qu'à l'égard de certains Belges, ayant acquis leur nationalité sous l'empire de la loi du 8 juin 1909 et dont la conduite pendant la guerre 1914-1918 avait révélé qu'ils n'étaient pas dignes de la nationalité belge. Il s'agissait d'un correctif de la loi ancienne qui était extrêmement large quant à l'acquisition de la nationalité. Ce n'est qu'en 1934 que la mesure de déchéance est devenue une règle organique du statut de l'indigénat : il ne s'agit plus d'une disposition temporaire et limitée, mais d'une disposition de portée générale et de caractère définitif, qui peut être appliqué à tout Belge d'origine étrangère, manquant gravement, en quelque sorte que ce soit, à ses devoirs de citoyen belge. Le Code de 1984 a maintenu le régime de la déchéance de la nationalité ; ce régime a, ensuite, été modifié par la loi de 1991, pour exclure de la déchéance de la nationalité les immigrés auxquels la nationalité a été attribuée en vertu de l'article 11, nouveau, du Code¹⁹⁵.

¹⁹⁴ I. Renaud, « La déchéance de nationalité: qui, pour quoi, comment ? », 23.01.2017, disponible sous : <http://www.justice-en-ligne.be/article948.html> (13.05.2019).

¹⁹⁵ Closset, C.-L. et B. Renaud, « Traité de la nationalité en droit belge », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p.344-345, n°725.

Ces dispositions sont en vigueur respectivement :

- en ce qui concerne l'article 23 CNB, son §1er, 2° depuis le 14 décembre 2012 et son §1^{er}, 1° depuis le 28 décembre 2006¹⁹⁶.
- en ce qui concerne l'article 23/1 CNB, depuis le 14 décembre 2012 (Loi du 4 décembre 2012)¹⁹⁷.
- en ce qui concerne l'article 23/2 CNB, depuis 15 août 2015 (Loi du 20 juillet 2015).

L'ensemble de ces dispositions sont citées ci-après :

Art. 23 :

« § 1er. Les Belges qui ne tiennent pas leur nationalité d'un [auteur ou adoptant belge] au jour de leur naissance et les Belges qui ne se sont pas vu attribuer leur nationalité en vertu des articles 11 et 11bis peuvent être déchus de la nationalité belge :

1° s'ils ont acquis la nationalité belge à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations, par faux en écriture et/ou utilisation de documents faux ou falsifiés, par fraude à l'identité ou par fraude à l'obtention du droit de séjour;

2° s'ils manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge.

La Cour ne prononce pas la déchéance au cas où celle-ci aurait pour effet de rendre l'intéressé apatride, à moins que la nationalité n'ait été acquise à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations ou par dissimulation d'un fait pertinent. Dans ce cas, même si l'intéressé n'a pas réussi à recouvrer sa nationalité d'origine, la déchéance de nationalité ne sera prononcée qu'à l'expiration d'un délai raisonnable accordé par la Cour à l'intéressé afin de lui permettre d'essayer de recouvrer sa nationalité d'origine.

§ 2. La déchéance est poursuivie par le ministère public. Les manquements reprochés sont spécifiés dans l'exploit de citation.

§ 3. L'action en déchéance se poursuit devant la Cour d'appel de la résidence principale en Belgique du défendeur ou, à défaut, devant la Cour d'appel de Bruxelles.

§ 4. Le premier président commet un conseiller, sur le rapport duquel la Cour statue dans le mois de l'expiration du délai de citation.

§ 5. Si l'arrêt est rendu par défaut, il est, après sa signification, à moins que celle-ci ne soit faite à personne, publié par extrait dans deux journaux de la province et au Moniteur belge.

L'opposition doit, à peine d'irrecevabilité, être formée dans le délai de huit jours à compter du jour de la signification à personne ou de la publication, sans augmentation de ce délai en raison de la distance.

L'opposition est portée à la première audience de la chambre qui a rendu l'arrêt; elle est jugée sur le rapport du conseiller commis s'il fait encore partie de la chambre, ou, à son défaut, par le conseiller désigné par le premier président, et l'arrêt est rendu dans les quinze jours.

§ 6. Le pourvoi en cassation n'est recevable que s'il est motivé et pour autant que, d'une part, devant la Cour d'appel ait été admis ou soutenu que la nationalité belge du défendeur à l'action en

¹⁹⁶ « Par l'article 387, 1°, de la loi-programme du 27 décembre 2006, le législateur a créé la déchéance pour fraude. L'article 23, §1^{er}, 1°, permet de déchoir de la nationalité belge celui qui a acquis cette nationalité par fraude » ; Closset, C.-L. et B. Renauld, « Traité de la nationalité en droit belge », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p. 345, n°726bis.

¹⁹⁷ « La loi du 4 décembre 2012 insère un article 23/1 qui permet au juge répressif ou au juge civil, dans certains cas limitativement énumérés, de prononcer la déchéance de nationalité en même temps qu'une condamnation pénale ou une annulation de mariage » ; Closset, C.-L. et B. Renauld, « Traité de la nationalité en droit belge », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p.345, n°726ter.

déchéance résultait de ce que, au jour de la naissance du défendeur, l'auteur de qui il tient sa nationalité était lui-même belge et que, d'autre part, ce pourvoi invoque la violation ou la fausse application des lois consacrant le fondement de ce moyen ou le défaut de motif de son rejet. Le pourvoi est formé et jugé comme il est prescrit pour les pourvois en matière criminelle.

§ 7. Le délai pour se pourvoir en cassation et le pourvoi sont suspensifs de l'exécution de l'arrêt.

§ 8. Lorsque l'arrêt prononçant la déchéance de la nationalité belge est devenu définitif, le greffier transmet immédiatement les données nécessaires à l'établissement de l'acte de déchéance de la nationalité belge, via la BAEC à l'officier de l'état civil, avec la mention de l'identité complète de l'intéressé.

L'officier de l'état civil du lieu d'inscription au registre de la population, au registre des étrangers ou au registre d'attente de l'intéressé, ou, à défaut, de la résidence actuelle de l'intéressé, ou, à défaut, de Bruxelles établit un acte de déchéance de la nationalité belge.

La déchéance a effet à compter de l'établissement de l'acte de déchéance de la nationalité belge.

§ 9. La personne qui a été déchue de la nationalité belge ne peut redevenir belge que par naturalisation.

Dans le cas visé au § 1er, 1°, l'action en déchéance se prescrit par cinq ans à compter de la date de l'obtention de la nationalité belge par l'intéressé. »

Art. 23/1 :

« § 1er. La déchéance de la nationalité belge peut être prononcée par le juge sur réquisition du ministère public à l'égard de Belges qui ne tiennent pas leur nationalité d'un [auteur ou adoptant belge] au jour de leur naissance et des Belges qui ne se sont pas vu attribuer leur nationalité en vertu de l'article 11, [...] alinéa 1er, 1° et 2° :

1° s'ils ont été condamnés, comme auteur, coauteur ou complice, à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis pour une infraction visée aux articles 101 à 112, 113 à 120bis, 120quater, 120sexies, 120octies, 121 à 123, 123ter, 123quater, alinéa 2, 124 à 134, 136bis, 136ter, 136quater, 136quinquies, 136sexies et 136septies, [...] 331bis, 433quinquies à 433octies, 477 à 477sexies et 488bis du Code pénal et aux articles 77bis, 77ter, 77quater et 77quinquies de la loi sur les étrangers, pour autant que les faits leur reprochés aient été commis dans les dix ans à compter de la date d'obtention de la nationalité belge, à l'exception des infractions visées aux articles 136bis, 136ter et 136quater du Code pénal;

2° s'ils ont été condamnés, comme auteur, coauteur ou complice à une peine d'emprisonnement de cinq ans sans sursis pour une infraction dont la commission a été manifestement facilitée par la possession de la nationalité belge, pour autant que l'infraction ait été commise dans les cinq ans à compter de la date d'obtention de la nationalité belge;

3° s'ils ont acquis la nationalité belge par mariage conformément à l'article 12bis, § 1er, 3°, et que ce mariage a été annulé pour cause de mariage de complaisance tel que décrit à l'article 146bis du Code civil, sous réserve des dispositions des articles 201 et 202 du Code civil.

§ 2. Le juge ne prononce pas la déchéance au cas où celle-ci aurait pour effet de rendre l'intéressé apatride, à moins que la nationalité n'ait été acquise à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations ou par dissimulation d'un fait pertinent. Dans ce cas, même si l'intéressé n'a pas réussi à recouvrer sa nationalité d'origine, la déchéance de nationalité ne sera prononcée qu'à l'expiration d'un délai raisonnable accordé par le juge à l'intéressé afin de lui permettre d'essayer de recouvrer sa nationalité d'origine.

§ 3. Lorsque le jugement prononçant la déchéance de la nationalité belge est passé en force de chose jugée, le greffier transmet immédiatement les données nécessaires à l'établissement de l'acte de déchéance de la nationalité belge via la BAEC à l'officier de l'état civil, avec la mention de l'identité complète de l'intéressé.

L'officier de l'état civil du lieu d'inscription au registre de la population, au registre des étrangers ou au registre d'attente de l'intéressé, ou, à défaut, de la résidence actuelle de l'intéressé, ou, à défaut, de Bruxelles établit un acte de déchéance de la nationalité belge.

La déchéance a effet à compter de l'établissement de l'acte de déchéance de la nationalité belge.

§ 4. La personne qui a été déchue de la nationalité belge en vertu du présent article ne peut redevenir Belge que par naturalisation. »

Art. 23/2:

«§ 1er. La déchéance de la nationalité belge peut être prononcée par le juge sur réquisition du ministère public à l'égard de Belges qui ne tiennent pas leur nationalité d'un auteur ou adoptant belge au jour de leur naissance et des Belges qui ne se sont pas vu attribuer leur nationalité en vertu de l'article 11, alinéa 1er, 1° et 2°, s'ils ont été condamnés, comme auteur, coauteur ou complice, à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis pour une infraction [terroriste] visée au livre II, titre Ier, du Code pénal.

§ 2. Le juge ne prononce pas la déchéance au cas où celle-ci aurait pour effet de rendre l'intéressé apatride, à moins que la nationalité n'ait été acquise à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations ou par dissimulation d'un fait pertinent. Dans ce cas, même si l'intéressé n'a pas réussi à recouvrer sa nationalité d'origine, la déchéance de nationalité ne sera prononcée qu'à l'expiration d'un délai raisonnable accordé par le juge à l'intéressé afin de lui permettre d'essayer de recouvrer sa nationalité d'origine.

§ 3. Lorsque le jugement prononçant la déchéance de la nationalité belge est passé en force de chose jugée, le greffier transmet immédiatement les données nécessaires à l'établissement de l'acte de déchéance de la nationalité belge via la BAEC à l'officier de l'état civil, avec la mention de l'identité complète de l'intéressé.

L'officier de l'état civil du lieu d'inscription au registre de la population, au registre des étrangers ou au registre d'attente de l'intéressé, ou, à défaut, de la résidence actuelle de l'intéressé, ou, à défaut, de Bruxelles établit immédiatement l'acte de déchéance de la nationalité belge.

La déchéance a effet à compter de l'établissement de l'acte de déchéance de la nationalité belge.

§ 4. La personne qui a été déchue de la nationalité belge en vertu du présent article ne peut redevenir Belge que par naturalisation. »

1.1. Motifs du retrait

Les motifs du retrait sont les suivants : si la personne n'est pas belge sur base de la nationalité belge d'un de ses parents au jour de sa naissance ou par naissance sur le sol belge, la nationalité belge peut lui être retirée par la Cour d'Appel **si elle a sérieusement failli à ses obligations de citoyen**

belge¹⁹⁸¹⁹⁹²⁰⁰ ou si elle a acquis la nationalité belge à la suite d'une fraude²⁰¹, soit sur base de faits présentés de manière altérée ou dissimulés ou sur base de fausses déclarations ou de documents faux ou falsifiés²⁰².

Il y aura fraude lorsque la personne aura acquis la nationalité à la suite :

- d'une conduite frauduleuse
- de fausses informations
- de faux en écriture
- de l'utilisation de documents faux ou falsifiés
- de fraude à l'identité
- de fraude à l'obtention au droit au séjour²⁰³.

¹⁹⁸ L'article 23 CNB se limite, sans plus d'explication, à indiquer que peuvent être déchus ceux qui ont manqué gravement à leurs devoirs de citoyen belge, sans préciser de quels faits il s'agit et sans indiquer de délai après lesdits faits dans lequel l'action en déchéance doit être introduite, alors que comparativement, l'article 23/1 CNB énumère limitativement les infractions qui peuvent justifier une déchéance et encadre celle-ci de conditions, notamment de délais (voir B. Renauld, « La déchéance de nationalité : qui, pour quoi, comment ? », disponible sous <http://www.justice-en-ligne.be/article948.html> (13.05.19). La Cour d'appel de Bruxelles a souligné dans plusieurs arrêts par exemple l'incompatibilité de l'islam radical avec la citoyenneté belge (voir M-L. Royen, « Déchéance de nationalité : pas si simple », disponible sous <https://www.levif.be/actualite/belgique/decheance-de-nationalite-pas-si-simple/article-normal-166263.html> (26.05.19)). Le 23 octobre 2018, Fouad Belkacem a été déchu de sa nationalité belge par un arrêt de la Cour d'appel d'Anvers, qui se fonde à cet effet sur le fait qu'à la suite de sa condamnation pour terrorisme, il manquait gravement à ses obligations en tant que citoyen belge. Il n'a plus donc que sa nationalité marocaine (voir P. Vandernoot, « Fouad Belkacem privé de sa nationalité belge : sur quelles base ? », disponible sous <http://www.justice-en-ligne.be/article1115.html> (26.05.19)).

¹⁹⁹ Voir article 23, §1er, 2° CNB.

²⁰⁰ « Le manquement grave aux devoirs de citoyen belge doit révéler que l'intéressé ne manifeste pas l'attachement requis au pays et à ses institutions ; mais il ne peut être question de censurer les libertés constitutionnelles, notamment la liberté de penser et d'opinion ; de plus, la déchéance ne peut procéder de considérations relatives à la race, à la religion ou à la langue. Il faut que l'individu, par ses actes, révèle qu'il n'a pas respecté ses devoirs de citoyen belge. On insiste sur la nature de la mesure qui est prise : la déchéance de nationalité pour manquement grave aux devoirs du citoyen belge ne constitue pas une peine de nature répressive mais une mesure de nature civile. L'article 23 du CNB n'avait jamais fait l'objet d'une application, à notre connaissance, jusqu'à la fin des années 2000. Le 26 janvier 2009, la Cour d'appel de Bruxelles rend un arrêt qui en fait une première application et prononce la déchéance de la nationalité belge d'une personne d'origine tunisienne condamnée notamment pour avoir fait partie d'une association formée en vue de soutenir des commandos terroristes et pour avoir dirigé deux associations formées dans le but de recruter des volontaires et de les envoyer rejoindre à l'étranger une troupe étrangère, pour y suivre des entraînements paramilitaires. L'arrêt relève que l'intéressé a encouru plusieurs condamnations, coulées en force de chose jugée, sanctionnant des comportements de nature à porter gravement atteinte à l'ordre public et à la sécurité de la Belgique, de ses citoyens et de ses institutions, et que ces décisions judiciaires ainsi que la motivation sur laquelle elles se fondent prouvent à suffisance que l'intéressé a manqué gravement à ses devoirs de citoyen belge » ; Closset, C.-L. et B. Renauld, « Traité de la nationalité en droit belge », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p.350.

²⁰¹ L'action en déchéance pour fraude est poursuivie par le ministère public par citation devant la Cour d'Appel. Les manquements reprochés sont spécifiés dans l'exploit de citation.

²⁰² Voir article 23, §1^{er}, 1° CNB.

²⁰³ Depuis l'entrée en vigueur de cette loi-programme du 27 décembre 2006, qui a introduit cette cause de déchéance dans le Code, existe ainsi une possibilité de retrait de la nationalité pour des faits commis antérieurement à l'acquisition, ce qui n'était pas le cas auparavant et pouvait, effectivement, poser problème dans certains cas d'acquisition frauduleuse de la nationalité - voir

Une juridiction pénale peut aussi prononcer la déchéance de la nationalité belge si la personne a été condamnée comme auteur, coauteur ou complice à **une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis pour certaines infractions** citées²⁰⁴ par le CNB ou une juridiction civile en cas d'annulation d'un **mariage de complaisance**²⁰⁵.

Les infractions pénales citées par le CNB aux articles 23/1²⁰⁶ et 23/2 sont notamment les suivantes :

- attentats et complots contre le Roi, la famille royale et contre la forme du gouvernement;
- crimes et des délits contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat;
- violations graves du droit international humanitaire;
- infractions liées à la traite des êtres humains;
- infractions terroristes²⁰⁷;
- menaces d'utiliser des matières rétroactives, des armes biologiques ou chimiques;
- vol et extorsion de matières nucléaires;
- détention et utilisation de matières nucléaires sans y être habilité;
- une infraction dont la commission a été manifestement facilitée par la possession de la nationalité belge.

En ce qui concerne le terrorisme d'obédience djihadiste, l'article 23/2 CNB²⁰⁸ prévoit un régime particulier pour la déchéance en cas de condamnation pour des activités terroristes, sans distinction spécifique quant à de telles motivations (voir toutes les infractions visées au Livre II, titre I. erter du Code pénal dont notamment l'article 140 *quinquies* : suivre une formation en vue de commettre des infractions terroristes, l'article 140 *sexies* : quitter le territoire belge pour commettre des infractions terroristes).

La législation ne présente pas de motifs de retrait fondés sur des mesures de police préventive mais plutôt des motifs de retrait liés à un comportement grave qui porte sérieusement atteinte aux intérêts nationaux. La déchéance est prévue en ce sens à l'article 23/1, §1^{er}, 1° CNB : voir notamment les infractions fondées sur des motifs d'attentats et complots contre le Roi, la famille royale et contre la forme du gouvernement ; crimes et délits contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat.

1.2. Condamnation

La déchéance repose donc sur la commission d'un manquement²⁰⁹, d'une conduite frauduleuse²¹⁰, d'un mariage de complaisance²¹¹ ou encore d'une infraction pénale²¹² constaté(e) par un juge et la condamnation sur ces bases doit être passée en force de chose jugée pour pouvoir, ensuite, donner suite à la déchéance de nationalité.

Closset, C.-L. et B. Renauld, « Traité de la nationalité en droit belge », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p.351.

²⁰⁴ Voir notamment les articles 23/1 et 23/2 CNB.

²⁰⁵ Article 23/1, §1^{er}, 3° CNB.

²⁰⁶ Cette liste est limitative.

²⁰⁷ Article 23/2, §1^{er} CNB.

²⁰⁸ Introduit par la loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme.

²⁰⁹ Article 23§1^{er}, 2° CNB

²¹⁰ Article 23§1^{er}, 1° CNB

²¹¹ Article 23/1, §1^{er}, 3° CNB

²¹² Article 23/1, §1^{er} 1°, 2° CNB et article 23/2 CNB.

1.3. Mode d'acquisition de la nationalité retirée

Tous les Belges ne risquent pas de perdre leur nationalité par déchéance²¹³.

Le retrait de la nationalité **dépend de la manière dont la nationalité a été acquise** (p. ex., naissance ou naturalisation). Seuls ceux qui ont acquis la nationalité belge, soit au cours de leur minorité en raison d'une démarche accomplie par leurs parents, soit à l'âge adulte par le biais d'une déclaration, d'une option ou d'une naturalisation, sont susceptibles d'être déchus.

« Le jus sanguinis est ici pris dans son sens strict : le législateur a voulu que la déchéance puisse être appliquée à tous les Belges qui, à un titre quelconque, peuvent être d'origine étrangère »²¹⁴.

En simplifiant, on dira que seuls les Belges de « la première génération » qui n'ont pas reçu la nationalité belge automatiquement, sont concernés par la déchéance. Ceux qui sont nés belges, soit par filiation, soit parce qu'ils sont nés en Belgique de parents étrangers eux-mêmes nés en Belgique, ne peuvent jamais être déchus.

1.4. Apatridie

Seuls les **binationaux** peuvent être déchus. La loi précise en effet que la déchéance de nationalité ne peut pas causer l'apatridie de la personne déchue. Dès lors, une personne qui ne possède que la nationalité belge ne peut pas être déchue de cette nationalité.

« L'article 23 originaire ne prévoyait aucune protection contre l'apatridie, il a donc été considéré par le passé, que la déchéance de nationalité prononcée par la Cour d'appel pouvait entraîner l'apatridie du Belge déchue. Cependant, ainsi que l'a fait remarquer le Conseil d'état dans son avis rendu au sujet des propositions ayant donné lieu à la loi du 4 décembre 2012, en dépit du fait que la Convention de New York du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et la Convention européenne de Strasbourg du 6 novembre 1997 sur la nationalité n'avaient toujours pas été ratifiées par la Belgique, « l'obligation d'éviter l'apatridie fait maintenant partie du droit international coutumier » et lie en conséquence la Belgique »²¹⁵.

La loi prévoit cependant une exception en cas de déchéance **pour fraude** : la Cour ne prononce pas la déchéance au cas où celle-ci aurait pour effet de rendre l'intéressé apatride, à moins que la nationalité n'ait été acquise à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations ou par dissimulation d'un fait pertinent. Dans ce cas, même si l'intéressé n'a pas réussi à recouvrer sa nationalité d'origine, la déchéance de nationalité sera prononcée à l'expiration d'un délai raisonnable accordé par la Cour à l'intéressé afin de lui permettre d'essayer de recouvrer sa nationalité d'origine²¹⁶.

1.5. Autres Conditions

Seuls les **binationaux** peuvent être déchus. La loi précise en effet que la déchéance de nationalité ne peut pas causer l'apatridie de la personne déchue. Dès lors, une personne qui ne possède que la nationalité belge ne peut pas être déchue de cette nationalité (à l'exception de l'hypothèse de déchéance pour fraude).

²¹³ Articles 23, 23/1 et 23/2 CNB.

²¹⁴ Voir Closset, C.-L. et B. Renauld, « Traité de la nationalité en droit belge », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p.348.

²¹⁵ Voir Closset, C.-L. et B. Renauld, « Traité de la nationalité en droit belge », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p.357.

²¹⁶ Article 23§1^{er}, 2°, alinéa 2 CNB.

A l'exception des violations graves du droit international humanitaire²¹⁷, l'article 23/1, §1^{er}, 1° CNB (relatif notamment aux infractions telles que la menace d'attentat, la traite des êtres humains, les vols et extorsions en matière nucléaires etc...) prévoit un **délai de prescription** en ce qui concerne les infractions citées. Pour que la déchéance puisse être prononcée par le juge, les faits doivent avoir été commis dans les dix ans à compter de la date d'obtention de la nationalité belge. L'article 23/2 CNB relatif aux infractions terroristes ne prévoit pas de tel délai de prescription.

Dans le cas visé à l'article 23§1er, 1°²¹⁸ CNB, l'action en déchéance se prescrit par cinq ans à compter de la date de l'obtention de la nationalité belge par l'intéressé.

2. Procédures

2.1. Procédure de retrait de la nationalité

La déchéance de nationalité, qu'elle qu'en soit la cause, ne peut être prononcée que par une juridiction.

La procédure de déchéance de nationalité organisée sur base de l'article 23 CNB se caractérise par la suppression du double degré de juridiction²¹⁹ : la décision est prise directement par la Cour d'appel ; par l'organisation d'un régime particulier d'opposition et de cassation ; par des règles particulières de procédure ; par la nécessité de l'accomplissement de formalités subséquentes essentielles : la transcription de l'arrêt de déchéance et sa publication. La procédure instaurée par le Code est une procédure rapide (...) en outre, la procédure de cassation n'est pas celle applicable en matière civile. C'est qu'en effet, dans cette matière, il y a urgence à agir²²⁰.

La déchéance est poursuivie par le **ministère public**, d'initiative ou à la demande du ministre de la Justice. Les manquements reprochés sont spécifiés dans l'exploit de citation. L'action en déchéance se poursuit devant la Cour d'appel de la résidence principale en Belgique du défendeur ou, à défaut (si l'intéressé réside à l'étranger), devant la Cour d'appel de Bruxelles. Le premier président commet un conseiller, sur le rapport duquel la Cour statue dans le mois de l'expiration du délai de citation²²¹. Si l'arrêt est rendu par défaut, il est, après sa signification, à moins que celle-ci ne soit faite à personne, publié non seulement au Moniteur belge mais aussi par extrait dans deux journaux de la province (article 23, §5 CNB).

Dans tous les cas de déchéance énumérés aux articles 23/1 et 23/2 CNB, la déchéance de la nationalité belge peut être prononcée par le juge pénal ou civil qui prononce la condamnation ou l'annulation du mariage dans la même décision. Il s'agit d'une possibilité laissée à l'appréciation du

²¹⁷ Voir les articles 136bis, 136ter et 136 quater du Code pénal.

²¹⁸ Acquisition de la nationalité belge à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations, par faux en écriture et/ou utilisation de documents faux ou falsifiés, par fraude à l'identité ou par fraude à l'obtention du droit de séjour.

²¹⁹ L'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 16 janvier 2012 qui prononce une déchéance de nationalité pour fraude, juge qu'il n'est pas nécessaire d'interroger la Cour constitutionnelle au sujet de la constitutionnalité de l'absence de double degré de juridiction, l'article 23 du CNB n'étant manifestement pas inconstitutionnel à l'estime de cette Cour d'appel, dès lors que le double degré de juridiction n'est pas absolu en matière civile et qu'il ne s'agit ni d'un principe constitutionnel ni d'un principe général de droit. Voir Closset, C.-L. et B. Renauld, « Traité de la nationalité en droit belge », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p.352.

²²⁰ Voir Closset, C.-L. et B. Renauld, « Traité de la nationalité en droit belge », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p.353.

²²¹ Les délais de citation sont ceux prévus aux articles 707 à 710 du Code Judiciaire.

juge : la déchéance n'est jamais automatique. Par ailleurs, la mesure doit avoir été faite **sur réquisition du ministère public**, en tant que mesure complémentaire à une demande principale, le juge ne peut la prononcer d'office²²².

2.2. Recours

En cas de déchéance sur base de l'article 23 CNB, si l'arrêt est rendu par défaut, il peut faire l'objet d'une opposition. L'opposition doit, à peine d'irrecevabilité, être formée dans le délai de huit jours à compter du jour de la signification à personne ou de la publication, sans augmentation de ce délai en raison de la distance. L'opposition est portée à la première audience de la chambre qui a rendu l'arrêt; elle est jugée sur le rapport du conseiller commis s'il fait encore partie de la chambre, ou, à son défaut, par le conseiller désigné par le premier président, et l'arrêt est rendu dans les quinze jours. Les pourvois en Cassation sont jugés comme en matière criminelle. Il y a donc ici une autre dérogation à la règle selon laquelle le Code Judiciaire est applicable. Le pourvoi en cassation et le délai pour se pourvoir sont suspensifs de l'exécution de l'arrêt (article 23§7 CNB). Le pourvoi n'est recevable que s'il est motivé et pour autant que, d'une part, devant la Cour d'appel ait été admis ou soutenu que la nationalité belge du défendeur à l'action en déchéance résultait de ce que, au jour de la naissance du défendeur, l'auteur de qui il tient sa nationalité était lui-même belge et que, d'autre part, ce pourvoi invoque la violation ou la fausse application des lois consacrant le fondement de ce moyen ou le défaut de motif de son rejet. Le pourvoi est formé et jugé comme il est prescrit pour les pourvois en matière criminelle. Le délai pour se pourvoir en cassation et le pourvoi sont suspensifs de l'exécution de l'arrêt.

En cas de déchéance sur base des articles 23/1 et 23/2 CNB, c'est le juge civil ou pénal qui est compétent pour prononcer la déchéance de la nationalité comme mesure complémentaire à la peine principale pour les cas d'infractions pénales citées comme causes de déchéances. La déchéance de nationalité en tant que **mesure complémentaire** à la peine principale n'est pas obligatoire et ne peut être prononcée que si elle est demandée par le parquet (sur réquisition du Ministère Public), le juge ne peut pas la prononcer d'office. Le recours contre la peine accessoire de déchéance de la nationalité suit la procédure prévue pour le recours contre la peine principale. « Si la déchéance a été prononcée par la juridiction de premier degré, le condamné ou la personne dont le mariage a été annulé peut faire appel de cette décision. L'on suppose, bien que la loi ne le précise pas, que l'appel peut, le cas échéant, ne viser que cet aspect de la décision attaquée »²²³.

La déchéance a effet à compter de la transcription du jugement ou de l'arrêt la prononçant. Les effets de la déchéance de nationalité sont identiques, dans ce cas, à ceux produits par la déchéance prononcée par la Cour d'appel en application de l'article 23CNB.

3. En pratique

Lorsque le jugement ou l'arrêt prononçant la déchéance est devenu définitif (c'est-à-dire qu'il n'y a plus de voie de recours possible), l'intéressé cesse d'être belge.

La déchéance n'a d'effet que pour l'avenir, elle ne peut rétroagir. Les actes accomplis par le passé en tant que Belge restent donc valables.

²²² Voir Closset, C.-L. et B. Renaud, « Traité de la nationalité en droit belge », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p.359.

²²³ Voir Closset, C.-L. et B. Renaud, « Traité de la nationalité en droit belge », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p.359.

La déchéance est personnelle à celui qui en est l'objet, elle n'atteint pas son conjoint ou ses enfants.

En cas de déchéance sur base de l'article 23 CNB, lorsque l'arrêt prononçant la déchéance de la nationalité belge est devenu définitif, le greffier transmet immédiatement les données nécessaires à l'établissement de l'acte de déchéance de la nationalité belge, via la BAEC à l'officier de l'état civil, avec la mention de l'identité complète de l'intéressé. L'officier de l'état civil du lieu d'inscription au registre de la population, au registre des étrangers ou au registre d'attente de l'intéressé, ou, à défaut, de la résidence actuelle de l'intéressé, ou, à défaut, de Bruxelles établit un acte de déchéance de la nationalité belge. La déchéance a effet à compter de l'établissement de l'acte de déchéance de la nationalité belge²²⁴.

En cas de déchéance sur base de l'article 23/1 et 23/2 CNB, lorsque le jugement prononçant la déchéance de la nationalité belge est passé en force de chose jugée, le greffier transmet immédiatement les données nécessaires à l'établissement de l'acte de déchéance de la nationalité belge via la BAEC à l'officier de l'état civil, avec la mention de l'identité complète de l'intéressé. L'officier de l'état civil du lieu d'inscription au registre de la population, au registre des étrangers ou au registre d'attente de l'intéressé, ou, à défaut, de la résidence actuelle de l'intéressé, ou, à défaut, de Bruxelles établit immédiatement l'acte de déchéance de la nationalité belge. La déchéance a effet à compter de l'établissement de l'acte de déchéance de la nationalité belge²²⁵.

La personne qui a été déchue de la nationalité belge ne peut redevenir belge que par naturalisation. *« Ce recouvrement est, compte tenu des conditions à remplir pour obtenir la nationalité belge par naturalisation, largement illusoire »*²²⁶.

²²⁴ Article 23 CNB.

²²⁵ Articles 23/1 et 23/2 CNB.

²²⁶ I. Renauld, La déchéance de nationalité: qui, pour quoi, comment ?, 23.01.2017, disponible sous : <http://www.justice-en-ligne.be/article948.html> (13.05.2019).

E. CANADA

The grounds upon which an individual may be deprived of Canadian citizenship have both evolved and remained constant over Canada's history. For example, Canadian law no longer revokes citizenship on criminal grounds. However, fraud or misrepresentation in the process of obtaining citizenship has consistently been a ground for revocation.

For most of Canada's history, the withdrawal of citizenship has required a judicial phase. This requirement was eliminated in 2014-2017, and re-introduced into the current regime. Most recently, the Federal Court's decision in *Hassouna v. Canada (Citizenship and Immigration)*²²⁷ set out the procedural protections that must be in place before an individual can lose his or her citizenship. Revocation proceedings have proven to be lengthy and resource intensive. The Canadian government has not devoted significant resources to pursuing revocation proceedings, resulting in relatively few actual revocations.

The current version of the *Citizenship Act* authorizes the Minister to consider whether a person concerned would be rendered stateless if her citizenship is revoked,²²⁸ which reflects Canada's obligations under the Convention on the Reduction of Statelessness.²²⁹ This authorization means that, in practice, it may be easier for the Minister to implicate dual nationals in the citizenship revocation process, given the diminished risk of a violation of the Convention.

1. Legal framework concerning deprivation of citizenship

The range of grounds for which an individual may be deprived of Canadian Citizenship have varied significantly over Canada's history. The current provisions that allow for the involuntary loss of citizenship are contained in sections 10 to 10.2 of the *Citizenship Act*.²³⁰

“Revocation by Minister — fraud, false representation, etc.

10 (1) Subject to subsection 10.1(1), the Minister may revoke a person's citizenship or renunciation of citizenship if the Minister is satisfied on a balance of probabilities that the person has obtained, retained, renounced or resumed his or her citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances.

(2) [Repealed, 2017, c. 14, s. 3]

Notice

(3) Before a person's citizenship or renunciation of citizenship may be revoked, the Minister shall provide the person with a written notice that

- (a) advises the person of his or her right to make written representations;
- (b) specifies the form and manner in which the representations must be made;
- (c) sets out the specific grounds and reasons, including reference to materials, on which the Minister is relying to make his or her decision; and
- (d) advises the person that the case will be referred to the Court unless the person requests that the case be decided by the Minister.

²²⁷ [2017] 4 FCR 555. One of the authors of this report was co-counsel for Mr. Hassouna.

²²⁸ Under the current law, the process may or may not include a judicial proceeding: see *Citizenship Act*, ss. 10(4.1), 10.1(1). However, the Minister has the power to simply not proceed with any revocation process upon receiving representations from the impacted individual.

²²⁹ *Convention on the Reduction of Statelessness*, Canada, 17 July 1978, 989 UNTS 175, (entered into force 13 December 1975). Canada has been a party to the *Convention* since 17 July 1978.

²³⁰ *Citizenship Act*, RSC 1985, c C-29.

Representations and request for decision by Minister

(3.1) The person may, within 60 days after the day on which the notice is sent, or within any extended time that the Minister may allow for special reasons,

- (a) make written representations with respect to the matters set out in the notice, including any considerations respecting his or her personal circumstances — such as the best interests of a child directly affected — that warrant special relief in light of all the circumstances of the case and whether the decision will render the person stateless; and
- (b) request that the case be decided by the Minister.

Consideration of representations

(3.2) The Minister shall consider any representations received from the person pursuant to paragraph (3.1)(a) before making a decision.

Hearing

(4) A hearing may be held if the Minister, on the basis of prescribed factors, is of the opinion that a hearing is required.

Referral to Court

(4.1) The Minister shall refer the case to the Court under subsection 10.1(1) unless

- (a) the person has made written representations under paragraph (3.1)(a) and the Minister is satisfied
 - (i) on a balance of probabilities that the person has not obtained, retained, renounced or resumed his or her citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances, or
 - (ii) that considerations respecting the person's personal circumstances warrant special relief in light of all the circumstances of the case; or
- (b) the person has made a request under paragraph (3.1)(b).

Notice of decision

(5) The Minister shall provide his or her decision to the person in writing.

Revocation for fraud — declaration of Court

10.1 (1) Unless a person makes a request under paragraph 10(3.1)(b), the person's citizenship or renunciation of citizenship may be revoked only if the Minister seeks a declaration, in an action that the Minister commences, that the person has obtained, retained, renounced or resumed his or her citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances and the Court makes such a declaration.

(2) [Repealed, 2017, c. 14, s. 4]

Effect of declaration

(3) A declaration made under subsection (1) has the effect of revoking a person's citizenship or renunciation of citizenship.

Proof

(4) For the purposes of subsection (1), if the Minister seeks a declaration that the person has obtained, retained, renounced or resumed his or her citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances, with respect to a fact described in section 34, 35 or 37 of the Immigration and Refugee Protection Act, the Minister need prove only that the person has obtained, retained, renounced or resumed his or her citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances.

Presumption

10.2 For the purposes of subsections 10(1) and 10.1(1), a person has obtained or resumed his or her citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances if the person became a permanent resident, within the meaning of subsection 2(1) of the Immigration and Refugee Protection Act, by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances and, because of having acquired that status, the person subsequently obtained or resumed citizenship.

Inadmissibility

10.5 (1) On the request of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, the Minister shall — in the originating document that commences an action under subsection 10.1(1) on the basis that the person obtained, retained, renounced or resumed his or her citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances, with respect to a fact described in section 34, 35 or 37 of the Immigration and Refugee Protection Act other than a fact that is also described in paragraph 36(1)(a) or (b) or (2)(a) or (b) of that Act — seek a declaration that the person who is the subject of the action is inadmissible on security grounds, on grounds of violating human or international rights or on grounds of organized criminality under, respectively, subsection 34(1), paragraph 35(1)(a) or (b) or subsection 37(1) of the Immigration and Refugee Protection Act.

Party

(2) When a declaration is sought under subsection (1), the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness becomes a party to the action commenced under subsection 10.1(1).

Removal order

(3) A declaration that the person is inadmissible on one of the grounds referred to in subsection (1) is a removal order against the person under the Immigration and Refugee Protection Act that comes into force when it is made, without the necessity of holding or continuing an examination or an admissibility hearing under that Act. The removal order is a deportation order as provided for in regulations made under that Act.

Procedure

(4) If a declaration is sought under subsection (1), the Court shall first hear and decide all matters related to the declaration sought under subsection 10.1(1). If the Court denies the declaration sought under subsection 10.1(1), it shall also deny the declaration sought under subsection (1).

Evidence

(5) If a declaration sought under subsection (1) is not denied under subsection (4), the Court

- (a) shall assess the facts — whether acts or omissions — alleged in support of the declaration on the basis of reasonable grounds to believe that they have occurred, are occurring or may occur;
- (b) shall take into account the evidence already admitted by it and consider as conclusive any finding of fact already made by it in support of the declaration sought under subsection 10.1(1); and
- (c) with respect to any additional evidence, is not bound by any legal or technical rules of evidence and may receive and base its decision on any evidence adduced in the proceedings that it considers credible or trustworthy in the circumstances.

Single judgment

(6) The Court shall issue a single judgment in respect of the declarations sought under subsections (1) and 10.1(1)."

The Immigration and Refugee Protection Act ("IRPA"), in turn, provides:

"Security

34 (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for

- (a) engaging in an act of espionage that is against Canada or that is contrary to Canada's interests;

- (b) engaging in or instigating the subversion by force of any government;
- (b.1) engaging in an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;
- (c) engaging in terrorism;
- (d) being a danger to the security of Canada;
- (e) engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada; or
- (f) being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph (a), (b), (b.1) or (c).

Human or international rights violations

35 (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of violating human or international rights for

- (a) committing an act outside Canada that constitutes an offence referred to in sections 4 to 7 of the Crimes Against Humanity and War Crimes Act;
- (b) being a prescribed senior official in the service of a government that, in the opinion of the Minister, engages or has engaged in terrorism, systematic or gross human rights violations, or genocide, a war crime or a crime against humanity within the meaning of subsections 6(3) to (5) of the Crimes Against Humanity and War Crimes Act;

Organized criminality

37 (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of organized criminality for

- (a) being a member of an organization that is believed on reasonable grounds to be or to have been engaged in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of an offence punishable under an Act of Parliament by way of indictment, or in furtherance of the commission of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute such an offence, or engaging in activity that is part of such a pattern; or
- (b) engaging, in the context of transnational crime, in activities such as people smuggling, trafficking in persons or laundering of money or other proceeds of crime.

Application

(2) Paragraph (1)(a) does not lead to a determination of inadmissibility by reason only of the fact that the permanent resident or foreign national entered Canada with the assistance of a person who is involved in organized criminal activity.”

The provisions in the IRPA only apply to foreign nationals and permanent residents (i.e. non-citizens). The provisions in the Citizenship Act have been in force since 19 June 2017, when they were amended to reflect the Federal Court judgment in *Hassouna*²³¹ (discussed below) and a subsequent legislative amendment.²³² However, the provisions reflect the general approach of Canadian law for most of its history. Loss of citizenship for fraud or misrepresentation in the process of obtaining citizenship has been a constant feature of Canadian law. Other grounds, however, have changed over time.

²³¹ *Supra*, note 1.

²³² Bill C-6, *An Act to amend the Citizenship Act and Make Consequential Amendments to Another Act*, received Royal Assent on June 19, 2017.

Canada enacted its first federal law regulating citizenship²³³ in 1868. In order to obtain citizenship a person was required to swear two oaths: one of loyalty to the Queen, and one attesting to having been resident in Canada for the previous three years.²³⁴ The sole basis for loss of citizenship was as a punishment for having been found in a court of law to have falsely sworn one of these oaths.²³⁵

In 1946, the grounds for loss of citizenship were expanded. In addition to fraud or misrepresentation discussed above, naturalized citizens (but not citizens by birth) could lose their citizenship if they had failed to maintain a substantial connection with Canada for at least six years; had assisted a foreign power with whom Canada was at war; had through acts or speech shown disloyalty to the King; or had been convicted of treason or sedition.²³⁶

After minor, technical changes to the wording of the law were made in 1950²³⁷ and 1951,²³⁸ the grounds for loss of citizenship were narrowed in 1958. The 1958 amendments provided that citizenship could only be lost in cases of fraud or misrepresentation in obtaining citizenship; or on conviction for treason or an offence under the Official Secrets Act (which prohibited the disclosure of national security information to foreign entities).²³⁹

The ground for loss of citizenship based on a conviction for treason or under the Official Secrets Act was removed in 1967. It was replaced with a rule that citizenship would be lost if an individual were to make a declaration of allegiance to a foreign country. The ability for an individual to hold dual-citizenship was also narrowed.²⁴⁰

In 1976, Canada enacted a new Citizenship Act. Under this law, the sole ground for loss of citizenship was cases of fraud or misrepresentation in obtaining citizenship.²⁴¹ Between 1976 and 2014, fraud or misrepresentation remained the sole ground for the loss of citizenship, as it has been from 1868-1946.

In 2014, however, Canada expanded the grounds for loss of citizenship to include various grounds related to national security. This law, commonly referred to as Bill C-24,²⁴² received royal assent on 19 June 2014.

Under Bill C-24, many of the additional grounds for loss of citizenship that existed in Canada between 1946 and 1976 were reintroduced, including convictions for treason, assisting an enemy power or for offences under the Security of Information Act (the successor law to the Official Secrets Act). In addition, the C-24 permitted loss of citizenship for individual convicted of various new terrorism offences that were enacted into Canadian law in 2001.

The relevant provisions of the Citizenship Act as amended by Bill C-24 are set out below.²⁴³

²³³ Technically Canada did not have a legal concept of citizenship until 1946. Prior to that point, the relevant legal status was being a subject of the reigning Queen or King. For ease of reading, we refer to the concept of citizenship throughout this report, regardless of the applicable time period.

²³⁴ *An Act respecting Aliens and Naturalization*, SC 1868, c 66, s 4.

²³⁵ *Ibid*, s 13.

²³⁶ *The Canadian Citizenship Act*, SC 1946, c 15, s 21(1).

²³⁷ *An Act to Amend the Canadian Citizenship Act*, SC 1950, c 29, s 8.

²³⁸ *An Act to amend the Canadian Citizenship Act*, SC 1951, c 12, s 1(2).

²³⁹ *An Act to amend the Canadian Citizenship Act*, SC 1958, c 24, s 2.

²⁴⁰ *An Act to amend the Canadian Citizenship Act*, SC 1967-68, c 4, s 5.

²⁴¹ *Citizenship Act*, SC 1974-1975-1976, c 108, s. 9(1).

²⁴² *The Strengthening Canadian Citizenship Act*, SC 2014, c 22.

²⁴³ [Bill C-24, An Act to amend the Citizenship Act and to make consequential amendments to other Acts, 2nd Sess, 41th Parl, 2013-2014.](#)

“Revocation by Minister — convictions relating to national security

10. (2) The Minister may revoke a person’s citizenship if the person, before or after the coming into force of this subsection and while the person was a citizen,

(a) was convicted under section 47 of the Criminal Code of treason and sentenced to imprisonment for life or was convicted of high treason under that section;

(b) was convicted of a terrorism offence as defined in section 2 of the Criminal Code — or an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute a terrorism offence as defined in that section — and sentenced to at least five years of imprisonment;

(c) was convicted of an offence under any of sections 73 to 76 of the National Defence Act and sentenced to imprisonment for life because the person acted traitorously;

(d) was convicted of an offence under section 78 of the National Defence Act and sentenced to imprisonment for life;

(e) was convicted of an offence under section 130 of the National Defence Act in respect of an act or omission that is punishable under section 47 of the Criminal Code and sentenced to imprisonment for life;

(f) was convicted under the National Defence Act of a terrorism offence as defined in subsection 2(1) of that Act and sentenced to at least five years of imprisonment;

(g) was convicted of an offence described in section 16 or 17 of the Security of Information Act and sentenced to imprisonment for life; or

(h) was convicted of an offence under section 130 of the National Defence Act in respect of an act or omission that is punishable under section 16 or 17 of the Security of Information Act and sentenced to imprisonment for life.

Revocation for engaging in armed conflict with Canada — declaration of Court

(2) If the Minister has reasonable grounds to believe that a person, before or after the coming into force of this subsection and while the person was a citizen, served as a member of an armed force of a country or as a member of an organized armed group and that country or group was engaged in an armed conflict with Canada, the person’s citizenship may be revoked only if the Minister — after giving notice to the person — seeks a declaration, in an action that the Minister commences, that the person so served, before or after the coming into force of this subsection and while they were a citizen, and the Court makes such a declaration.”

As noted above, these provisions were repealed in 2017 in legislation commonly referred to as Bill C-6.

The changes and passing of Bill C-6 was the result of (a) constitutional litigation against the citizenship revocation provisions and (b) a change in Canada’s Federal government in 2015.

In 2014, the Canadian Association of Refugee Lawyers (CARL), and the British Columbia Civil Liberties Association (BCCLA) (the “litigants”) launched constitutional challenges against the provisions of C-24 dealing with loss of citizenship.²⁴⁴ The lawsuit alleged *inter alia* that the expanded grounds for the loss of citizenship violated sections 6, 7, 11 and 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, a constitutional document that came into existence in 1982.²⁴⁵

Two of the legal arguments related primarily to a different aspect of C-24, the “intent to reside provision”. Under C-24, an individual seeking Canadian citizenship was required to demonstrate an intention to permanently reside in Canada. While this provision did not impose an actual obligation on naturalized citizens to actually reside in Canada, if an individual were to obtain Canadian

²⁴⁴ The authors of this report were amongst the lawyers who acted for CARL and BCCLA in this litigation.

²⁴⁵ *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B to the *Canada Act 1982* (UK), 1982, c 11.

citizenship and then reside abroad, this fact could potentially be used as evidence of fraud or misrepresentation as to their intention to reside in Canada at the time of seeking citizenship. The lawsuit argued that this rule violated the right of Canadian citizens to enter, remain or *leave* Canada (section 6 of the Charter) as well the general anti-discrimination provision contained in s. 15 of the Charter. The latter argument was based on the differential impact of the ‘intent to reside’ rule for naturalized Canadians versus citizens by birth, who had no such duty to demonstrate an intention to reside in Canada.

The other arguments related to expanded grounds for revocation of citizenship, as well as new procedural rules related to how revocations would take place.

Section 12 of the Charter provides that everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment. The claimants argued that revocation of citizenship flowing from engaging in terrorist activities was both a form of “treatment” as well as *de facto* punishment. Under Canadian law, section 12 of the Charter imposes a form of proportionality analysis: a punishment will violate s. 12 when it is “grossly disproportionate” to the blameworthiness of the sanctioned conduct and the circumstances of the actor. The law with respect to “treatment” under s. 12 is more complex, but focuses on similar proportionality concerns. The litigants argued that loss of citizenship and its associated consequences was wholly out of proportion to any legitimate aim of the state, considering that traditional criminal sanctions were adequate to address the public interest in both denunciation and deterrence.

Section 7 of the Charter provides that, where the state takes action that has a negative impact on a person’s “life, liberty or security of the person” then the state must comply with “the principles of fundamental justice”. The term “principles of fundamental justice” is a term of art in Canadian law, and references an open list of tents that are understood to be central to the Canadian legal system and social order. In this case, the litigants argued that the principle of “fair process” was violated by changes to the procedure for revocation of citizenship, and that the principle of non-retrospectivity in penal law was violated in that citizenship could be revoked based on conduct that occurred prior to the enactment of Bill C-24.

This litigation was not resolved because, prior to a hearing on its merits, a federal election occurred, and a new government came into power. This government enacted Bill C-6, which, as described above, restored the pre-Bill C-24 regime, in which loss of citizenship could only occur due to fraud or misrepresentation.

However, the new law did not restore many of the procedural protections afforded to the person concerned during the citizenship revocation process, including the right to receive a hearing by a fair and impartial tribunal, the right to know the case to meet and receive adequate notice, and the right to receive consideration for an individual’s humanitarian and compassionate considerations. Counsel for a number of applicants alleged that this violated their constitutional rights. In 2017, the Federal Court agreed with the applicants in *Hassouna v. Canada (Citizenship and Immigration)*.²⁴⁶ The current version of section 10 of the Citizenship Act, noted above, incorporates the Court’s pronouncements in *Hassouna* regarding the procedural protections which must be available to an individual during the citizenship revocation process.

Dual Nationals

Dual nationals are not explicitly considered in the current Citizenship Act. As discussed in 1.4 below, however, the current law permits the Minister to consider whether a person concerned with be

²⁴⁶ [2017] 4 FCR 555.

rendered stateless whilst deciding whether to continue the process of citizenship revocation.²⁴⁷ This feature of the law may mean that, in practice, it will be easier to implicate dual nationals in the citizenship revocation process as they would not typically be rendered stateless as a result of their Canadian citizenship being revoked.

Dual nationals were also not directly contemplated in Bill C-24. However, section 10.4 restricted revocation if it rendered the person concerned stateless. In practice, this meant that the revocation provisions under sections 10(2) and 10.1(2) effectively only applied to dual nationals. Section 10.4 of Bill C-24 is discussed in further detail under section 1.4 below.

1.1. Reasons for withdrawal

Currently the sole ground upon which a person may have their citizenship revoked against their will is where their citizenship is obtained due to fraud or misrepresentation. This ground is set out in section 10(1) of the Citizenship Act.²⁴⁸ There is no time-limit barring the revocation of citizenship where an individual obtained the citizenship due to fraud or misrepresentation.

The misrepresentation may, for instance, pertain to an individual concealing one's identity, or criminal convictions in another country. It could also, for example, relate to any facts that could have led to a denial of the individual's application for citizenship at the time of its grant. Where an individual who obtains citizenship by concealing their terrorist activities in another jurisdiction, for example, this could form grounds for the revocation of one's citizenship after the fact. Notably, however, it is the misrepresentation about engaging in terrorist activities, and not the terrorist activities themselves, that would form the basis for revocation.

There are certain types of misrepresentations or concealments, however, which relate to threats to security grounds, violation of human or international rights or participating in organized criminality, which trigger more stringent treatment.

For instance, under section 10.5(1) of the Citizenship Act, where an individual has misrepresented or concealed a fact relating to security grounds prior to acquiring their citizenship under section 34(1) of IRPA, including (a) engagement in an act of espionage that is against Canada or that is contrary to Canada's interests, (b) engagement in or instigating the subversion by force of any government; (b.1) engagement in an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada; (c) engagement in terrorism, being a danger to the security of Canada; (d) engagement in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada; (e) or being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph (a), (b), (b.1) or (c), the Minister can initiate an action in Federal Court, without consideration of humanitarian or compassionate factors. The result being that where an individual is found to have misrepresented a fact relating to security grounds, the individual's citizenship can be revoked and the person can be removed without any further process under the IRPA, such as an admissibility hearing.

Similarly, under section 10.5(1) of the Citizenship Act, concealing or misrepresenting a fact pertaining to a violation of human or international rights under section 35 (1) or (b) of IRPA or partaking in organized criminality under section 37(1) of the IRPA gives a Minister the ability to

²⁴⁷ Under the current law, the process may or may not include a judicial proceeding: see *Citizenship Act*, ss. 10(4.1), 10.1(1). However, the Minister has the power to simply not proceed with any revocation process upon receiving representations from the impacted individual.

²⁴⁸ *Citizenship Act*, *supra* note 1, s 10(1).

revoke an individual's citizenship via a Federal Court process, without consideration of humanitarian or compassionate factors.

Where the Minister succeeds under the Federal Court process, the person concerned loses his citizenship and becomes subject to removal without any further process under the IRPA, such as an admissibility hearing.

Please refer to the above sections 10(2) and 10.1(2) for the grounds for withdrawal under the old Citizenship Act as implemented by Bill C-24.

Under the current Citizenship Act, contribution to terrorism by a Canadian citizen, is not a ground for loss of one's citizenship. However, where one's contribution to terrorism leads to an individual being charged with a criminal offence inside or outside of Canada *prior* to becoming a citizen, that person would be inadmissible to Canada as a permanent resident under sections 34, 35 or 37 of the IRPA and therefore would not acquire citizenship.

Concealing such contribution would also prohibit an individual for applying for citizenship under section 10.5(1), as set out above.

Furthermore, joining a terrorist group would also have, in most cases, constituted a reason for withdrawal of citizenship under the former provisions of the Citizenship Act in force between 2014 and 2017. To explain why this is the case, it is necessary to set out Canada's criminal provisions respecting terrorism, which are notoriously lengthy and complex.

Under Bill C-24, a person could lose their citizenship if they were "convicted of a terrorism offence as defined in section 2 of the Criminal Code — or an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute a terrorism offence as defined in that section — and sentenced to at least five years of imprisonment."²⁴⁹

According to section 2 of the Criminal Code:²⁵⁰

"A terrorism offence means

- (a) an offence under any of sections 83.02 to 83.04 or 83.18 to 83.23,
- (b) an indictable offence under this or any other Act of Parliament committed for the benefit of, at the direction of or in association with a terrorist group,
- (c) an indictable offence under this or any other Act of Parliament where the act or omission constituting the offence also constitutes a terrorist activity, or
- (d) a conspiracy or an attempt to commit, or being an accessory after the fact in relation to, or any counselling in relation to, an offence referred to in paragraph (a), (b) or (c); (infraction de terrorisme)"

According to subsection 83.18 of the Criminal Code:

"Participation in activity of terrorist group

83.18 (1) Every one who knowingly participates in or contributes to, directly or indirectly, any activity of a terrorist group for the purpose of enhancing the ability of any terrorist group to facilitate or carry out a terrorist activity is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding ten years.

²⁴⁹ Citizenship Act, s 10(2)(b) of Bill C-24, An Act to amend the Citizenship Act and to make consequential amendments to other Acts, 2nd Sess, 41th Parl, 2013-2014.

²⁵⁰ Criminal Code, RSC 1985, c C-46, s 2.

Prosecution

- (2) An offence may be committed under subsection (1) whether or not
- (a) a terrorist group actually facilitates or carries out a terrorist activity;
 - (b) the participation or contribution of the accused actually enhances the ability of a terrorist group to facilitate or carry out a terrorist activity; or
 - (c) the accused knows the specific nature of any terrorist activity that may be facilitated or carried out by a terrorist group.

Meaning of participating or contributing

- (3) Participating in or contributing to an activity of a terrorist group includes
- (a) providing, receiving or recruiting a person to receive training;
 - (b) providing or offering to provide a skill or an expertise for the benefit of, at the direction of or in association with a terrorist group;
 - (c) recruiting a person in order to facilitate or commit
 - (i) a terrorism offence, or
 - (ii) an act or omission outside Canada that, if committed in Canada, would be a terrorism offence;
 - (d) entering or remaining in any country for the benefit of, at the direction of or in association with a terrorist group; and
 - (e) making oneself, in response to instructions from any of the persons who constitute a terrorist group, available to facilitate or commit
 - (i) a terrorism offence, or
 - (ii) an act or omission outside Canada that, if committed in Canada, would be a terrorism offence.”

Under this provision, a person does not commit a terrorism offence solely by being a member of a terrorist group. However, given the scope of the provision, in most conceivable situations a person who is a member of a terrorist group would also do something that would meet the definition of this offence.

“Terrorist group” has a particular meaning under Canadian law:

“**Terrorist group** means

- (a) an entity that has as one of its purposes or activities facilitating or carrying out any terrorist activity, or
- (b) a listed entity.”²⁵¹

A “listed entity” is any entity named in the Regulation Establishing a List of Entities²⁵² created by the “Governor in Council” (i.e. the Federal Cabinet) under the authority granted to it under section 83.05 of the Criminal Code:

“**83.05 (1)** The Governor in Council may, by regulation, establish a list on which the Governor in Council may place any entity if, on the recommendation of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, the Governor in Council is satisfied that there are reasonable grounds to believe that

- (a) the entity has knowingly carried out, attempted to carry out, participated in or facilitated a terrorist activity; or
- (b) the entity is knowingly acting on behalf of, at the direction of or in association with an entity referred to in paragraph (a).”

²⁵¹ *Ibid*, s 83.01(1).

²⁵² *Regulations Establishing a List of Entities*, SOR/2002-284.

Listed entities in Canada include Al Qaida, Hamas, Hezbollah, Al Shabaab, the Taliban and the Islamic State.

Even where a group is not contained on the *List of Entities*, it may still meet the other prong of the definition of “terrorist group” if one of its purposes or activities is the facilitation of, or carrying out of any terrorist activity.

Under section 83.01(1), “terrorist activity” is given a complex, multi-part definition:

“Terrorist activity means:

- (a) an act or omission that is committed in or outside Canada and that, if committed in Canada, is one of the following offences:
 - (i) the offences referred to in subsection 7(2) that implement the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at The Hague on December 16, 1970,
 - (ii) the offences referred to in subsection 7(2) that implement the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on September 23, 1971,
 - (iii) the offences referred to in subsection 7(3) that implement the Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 14, 1973,
 - (iv) the offences referred to in subsection 7(3.1) that implement the International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 17, 1979,
 - (v) the offences referred to in subsection 7(2.21) that implement the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, done at Vienna and New York on March 3, 1980, as amended by the Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, done at Vienna on July 8, 2005 and the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, done at New York on September 14, 2005,
 - (vi) the offences referred to in subsection 7(2) that implement the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on February 24, 1988,
 - (vii) the offences referred to in subsection 7(2.1) that implement the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, done at Rome on March 10, 1988,
 - (viii) the offences referred to in subsection 7(2.1) or (2.2) that implement the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at Rome on March 10, 1988,
 - (ix) the offences referred to in subsection 7(3.72) that implement the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 15, 1997, and
 - (x) the offences referred to in subsection 7(3.73) that implement the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 9, 1999, or
- (b) an act or omission, in or outside Canada,
 - (i) that is committed
 - (A) in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause, and
 - (B) in whole or in part with the intention of intimidating the public, or a segment of the public, with regard to its security, including its economic security, or compelling a person, a government or a domestic or an international organization to do or to refrain from doing any act, whether the public or the person, government or organization is inside or outside Canada, and

(ii) that intentionally

- A) causes death or serious bodily harm to a person by the use of violence,
- (B) endangers a person's life,
- (C) causes a serious risk to the health or safety of the public or any segment of the public,
- (D) causes substantial property damage, whether to public or private property, if causing such damage is likely to result in the conduct or harm referred to in any of clauses (A) to (C), or
- (E) causes serious interference with or serious disruption of an essential service, facility or system, whether public or private, other than as a result of advocacy, protest, dissent or stoppage of work that is not intended to result in the conduct or harm referred to in any of clauses (A) to (C),

and includes a conspiracy, attempt or threat to commit any such act or omission, or being an accessory after the fact or counselling in relation to any such act or omission, but, for greater certainty, does not include an act or omission that is committed during an armed conflict and that, at the time and in the place of its commission, is in accordance with customary international law or conventional international law applicable to the conflict, or the activities undertaken by military forces of a state in the exercise of their official duties, to the extent that those activities are governed by other rules of international law.”

The combined consequences of these various provisions means that, in most cases, an individual who joined a Jihadist group would likely – though not necessarily – be found to be participating in the activities of a terrorist group under Canadian law. As a result, they could be prosecuted for an offence under section 83.18(1) of the Criminal Code, which, in turn, would have constituted a reason for withdrawal of Citizenship under section 10(2)(b) of the old Act.

We reiterate, however, that since 2017, this would no longer be a ground for the withdrawal of citizenship. However, where one partakes in activities threatening public security, human or international rights or partakes in organized criminality *prior* to becoming a citizen and then conceals such activities in her citizenship application, that individual's citizenship could be revoked and removal from Canada initiated.

Terrorism of any sort once the individual has acquired citizenship does not expressly constitute a ground for citizenship withdrawal under the current Citizenship Act. However, a permanent resident is inadmissible to become a citizen if she has engaged in terrorist activities inside or outside of Canada. The person then becomes removable and is not eligible for citizenship. Where a person conceals contribution to terrorism prior to becoming a citizen, her citizenship could be revoked under section 10.5 of the Citizenship Act.

As discussed above, under the provisions of the Citizenship Act that existed between 2014 and 2017, a person could have their citizenship withdrawn as a result of a conviction for any one of several terrorism offences under the Criminal Code of Canada.

None of the offences under the Criminal Code expressly relate to jihadism. However, the provisions discussed in the previous section would *include* terrorist activities motivated by jihadism. For example, one of the two “branches” of the definition of “terrorist activity” in the Criminal Code requires proof of a “political, religious or ideological purpose, objective or cause”. This is broader than, but would encompass, terrorist activities linked to jihadism.

Similarly, about ten terrorist groups that are associated with the term “jihad” are listed on the List of Entities.

The legislation does not provide for grounds for withdrawal of citizenship based on preventive law enforcement measures or reasons linked to behavior, which damages the interests or the renown

of the country of citizenship. Under the current Citizenship Act, this is not a ground for loss of citizenship.

1.2. Criminal conviction

Under the current law in Canada, once an individual attains citizenship, criminal conduct is not a ground for loss of citizenship.

While committing fraud or misrepresentation in the course of obtaining citizenship *might* constitute a crime in some circumstances, a criminal conviction is not a pre-requisite for loss of citizenship on this basis.

Under the former provisions of the Citizenship Act that existed from 2014-2017, there were several grounds for loss of citizenship based on criminal conduct which did require a criminal conviction (see section 10(2) as set out earlier in this report). This would include convictions for treason, various terrorism offences, national security offences under the Security of Information Act or military offences under the National Defense Act.

It should be noted that citizenship law and criminal law in Canada are adjudicated on the basis of different standards of proof. A person may only be convicted of a criminal offence based on “proof beyond a reasonable doubt”. In citizenship matters, decisions may be based on “proof on a balance of probabilities” (i.e. whether a particular fact is found to be more likely than not to be true).

1.3. Form of acquisition of the deprived citizenship

The withdrawal of citizenship does not depend on whether it has been acquired by birth or naturalization. However, an individual would only lose her citizenship for misrepresentation or concealment of material circumstances in the process of attaining citizenship. As individuals born in Canada simply acquire citizenship by virtue of their birth, they would not likely be subject to the revocation procedure under section 10.1 under the Citizenship Act. However, if a person who was born outside of Canada was recognized as a citizen due to forged documents purporting to show they were born in Canada, their citizenship “by birth” could be revoked for fraud or misrepresentation.

Under the old *Citizenship Act* as it existed between 2014-2017, persons who had acquired citizenship through naturalization could be differently than those who acquired citizenship *jus soli* due to the provisions on statelessness, discussed below.

1.4. Statelessness

As mentioned above, criminality, including participation in terrorism, is no longer a ground of citizenship revocation under Canadian law as of 2017. Loss of citizenship may only occur due to fraud or misrepresentation in the process of obtaining citizenship.

Statelessness is a relevant factor that is considered in the process of withdrawal of citizenship. However, statelessness is not an absolute bar to the loss of citizenship.

The first step in the citizenship revocation process is for the Minister of Immigration, Refugees and Citizenship to give notice to the person concerned that their citizenship may be revoked.²⁵³ The person concerned is entitled to make representations to the Minister, which the Minister must

²⁵³ *Citizenship Act, supra* note 1, s 10(3).

consider. It is an established principle of procedural fairness that the person concerned know the case against himself and be able to make a full answer and defence, especially where a right as important as one's citizenship is implicated. As such, deemed notice where the person is not reachable would likely not suffice under Canadian administrative law requirements. However, it is at least theoretically possible for an *in absentia* process to take place, for example if it could be shown that the individual in question was actively seeking to avoid service of a formal notice. In such a case, the evidence of evasion of service could demonstrate that the individual concerned did in fact have actual notice of the Minister's intention to revoke citizenship.

The Citizenship Act does not limit what issues may be raised by an individual in their representations to the Minister. However, the law does identify certain specific grounds that may be raised:

"Representations and request for decision by Minister

10 (3.1) The person may, within 60 days after the day on which the notice is sent, or within any extended time that the Minister may allow for special reasons,

(a) make written representations with respect to the matters set out in the notice, including any considerations respecting his or her personal circumstances — such as the best interests of a child directly affected — that warrant special relief in light of all the circumstances of the case and whether the decision will render the person stateless; and

(b) request that the case be decided by the Minister."²⁵⁴

While the Minister does not have to verify whether the person has another nationality before taking the first step in the revocation process, the Minister may take the potential for statelessness into account in deciding whether to continue the process of citizenship revocation.²⁵⁵ The words of the legislation pertaining to statelessness are discretionary; it is up to the Minister to decide whether and how to take into account statelessness in a revocation decision. However, Canada is party to the Convention on the Reduction of Statelessness and the Minister is expected to act in a manner that is in accordance with Canada's international obligations. If the Minister was aware that his decision might render an individual stateless, he would be expected to at least take this fact into consideration, along with all other relevant facts that he was aware of.

As mentioned earlier in this report, a safeguard against statelessness was also implemented into the old Citizenship Act, as it existed between 2014-2017. The previous section 10.4 placed restrictions on sections 10(2) and 10.1(2) (the two main sections dealing with citizenship revocation resulting from a conviction of terrorism, high treason, treason, or spying offense, depending on the sentence received; or if they served as a member of an armed force of a country or as a member of an organized armed group and that country or group was engaged in armed conflict with Canada). The previous section 10.4(1) stated:

"Restriction

10.4 (1) Subsections 10(2) and 10.1(2) do not operate so as to authorize any decision, action or declaration that conflicts with any international human rights instrument regarding statelessness to which Canada is signatory.

Burden of proof

(2) If an instrument referred to in subsection (1) prohibits the deprivation of citizenship that would render a person stateless, a person who claims that subsection 10(2) or 10.1(2) would operate in the manner described in subsection (1) must prove, on a balance of probabilities, that the person is not

²⁵⁴ *Citizenship Act, supra* note 1, s 10(3.1).

²⁵⁵ Under the current law, the process may or may not include a judicial proceeding: see *Citizenship Act*, ss. 10(4.1), 10.1(1). However, the Minister has the power to simply not proceed with any revocation process upon receiving representations from the impacted individual.

a citizen of any country of which the Minister has reasonable grounds to believe the person is a citizen.”²⁵⁶

Canada has been a party to the Convention on the Reduction of Statelessness²⁵⁷ since 17 July 1978.

1.5. Other conditions

There is set procedure that must be followed in every case. Currently, in order to be deprived of one’s citizenship (for reasons of fraud or misrepresentation), the person concerned must receive a notice of the case against her, full disclosure of the government case, be permitted to respond in writing and have the opportunity to respond and receive an independent adjudicative process.

As a matter of policy, the Canadian government has not been proceeding in revoking the citizenship of minors, but there is no legislation prohibiting the government from same.

There is furthermore no legislative bar in terms of the time period between the misrepresentation and the commencement of the revocation process. However, an excessive delay in proceeding with the matter may give rise to arguments by the person concerned that it would be abusive to move forward with the revocation where evidence which could have assisted the person concerned is lost, witnesses have become unavailable or where the person concerned is prejudiced as a result of the delay.

The person concerned generally has the ability to elect whether to proceed by a ministerial decision, or a Federal Court process. With some exceptions, highlighted above, the equitable grounds in her case must be considered by a decision maker, in addition to any defenses she raises with respect to the underlying allegation of fraud or misrepresentation. The best interests of any children and conditions of statelessness for the person concerned are also key considerations.

2. Procedures

2.1. Procedure for withdrawing citizenship

The process of citizenship revocation is governed by section 10 of the *Citizenship Act*. The individual does not need to be in Canada for the process to be initiated.

The first step in citizenship revocation is for the citizen to receive written notice of the revocation. Section 10 (3) governs the content of what must be included in the notice.²⁵⁸

According to section 10 (3) before a person’s citizenship or renunciation of citizenship may be revoked, the Minister shall provide the person with a written notice that: (a) advises the person of his or her right to make written representations; (b) specifies the form and manner in which the representations must be made; (c) sets out the specific grounds and reasons, including reference to materials, on which the Minister is relying to make his or her decision; and (d) advises the person that the case will be referred to the Court unless the person requests that the case be decided by the Minister.

²⁵⁶ *Supra* note 12.

²⁵⁷ *Convention on the Reduction of Statelessness*, Canada, 17 July 1978, 989 UNTS 175, (entered into force 13 December 1975).

²⁵⁸ *Supra* note 2.

A person concerned's reasons for electing to proceed with her revocation matter via the Minister versus through a Court process can vary. She may elect to proceed with the Minister as a decision maker because she may not, for example, wish to defend herself against the allegations of misrepresentation or fraud in court because she may not have a defence or the pertinent evidence to present. She may instead wish to request that her humanitarian and compassionate factors be taken into account, which is something that the Minister has the legislative authority to do. An individual may opt to respond to the Minister's allegations rather than elect to go to Court due to the significant costs that are associated with lengthy judicial proceedings.

Where a person has a defence or evidence to present, she may wish to partake in the Court procedure so that she has the right to an impartial decision maker who has not been involved in the investigation.

The person concerned must elect either the Minister or the Federal Court to make the decision in her case. According to section 10 (3.1), the request to have the Minister decide the case must be made within 60 days after the day on which the notice is sent, or within any extended time that the Minister may allow for special reasons.²⁵⁹ There is one exception to this election. Under section 10.5(1), where allegations of misrepresentation relate to security concerns (including terrorism), violation of human or international rights or participation in organized criminality under sections 34, 35 or 37 of the IRPA prior to the individual becoming a Canadian citizen, the Minister would be authorized to proceed via a Federal Court action and the person concerned would not be permitted to make submissions based on humanitarian and compassionate considerations.

In all other cases, the Minister will then consider any representations made pursuant to section 10 (3.1) (a) before making a decision. If the Minister decides that a hearing is required on the basis of prescribed factors, a hearing must be conducted pursuant to section 10 (4).

If, however, the person concerned makes written submissions under section 10 (3.1)(a) and the Minister is satisfied, on a balance of probabilities, that the person has not obtained, retained, renounced or resumed his or her citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances, or that considerations respecting the person's personal circumstances warrant special relief in light of all the circumstances of the case, the Minister shall not refer the case to the Court under subsection 10.1 (1).

Additionally, if the person concerned makes a request to have the case decided by the Minister pursuant to 10 (3.1) (b), the Minister will not refer the case to Court.

The final step of the procedure for withdrawing citizenship requires the Minister to provide his or her decision to the person concerned in writing.

2.2. Appeals

The procedures for challenging a decision to revoke citizenship differ depending on whether the affected person decides to have their case determined initially by the Minister or in a Federal Court proceeding.

When the initial decision-maker is the Minister and the Minister renders a decision, the person concerned may seek judicial review of a decision to withdraw citizenship pursuant to the Federal

²⁵⁹ *Ibid.*

Courts Act.²⁶⁰ In order to succeed in a judicial review, the person concerned must satisfy the Court that the Minister has acted without jurisdiction, the decision making process was procedurally unfair, or the decision was the result of an error of fact. If the subject makes arguments with respect to an error of fact, she must show that the factual determination by the Minister was unreasonable. Unreasonableness has a specific meaning within Canadian law,²⁶¹ which has been a source of significant academic controversy. In short, it is a deferential standard or review, in which a court will not intervene simply because it would have reached a different decision had it been the initial decision maker. Rather, the court will intervene only if the decision lacks intelligibility, transparency and justification.

Where, however, the person concerned elected the initial decision to be made by the Federal Court, rather than the Minister, section 10.7 of the Citizenship Act allows the person concerned to appeal to the Federal Court of Appeal only if a serious question of general importance is certified.²⁶² Section 10.7 is reproduced below.

“No appeal unless question stated

10.7 An appeal to the Federal Court of Appeal may be made from a judgment under section 10.1 or 10.5 only if, in rendering judgment, the judge certifies that a serious question of general importance is involved and states the question.”

Conversely, if an individual has judicially reviewed an initial decision by the Minister, an appeal from the Federal Court to the Federal Court of Appeal can only be made if the Federal Court, acting under subsection 22.2(d) of the Citizenship Act, states that a serious question of general importance is involved.²⁶³

3. In practice

For most of Canada’s history, the withdrawal of citizenship has required a judicial phase. This requirement was eliminated in 2014-2017, and re-introduced into the current regime. These judicial proceedings have proven to be lengthy and resource intensive. Successive Canadian governments have not devoted significant resources to prosecuting these proceedings, and as a result, actual citizenship revocations have been quite rare in Canada; this is also true for dual nationals. Governments often prioritize other immigration and citizenship policy goals over citizenship revocation (e.g. faster processing times, reducing asylum backlogs, family reunification, filling labour shortages). As such, successive governments have not prioritized placing resources into investigating cases and notifying the person concerned of the charges against her which would then trigger the judicial phase.

Under current practice, the Minister sends the person concerned a Request for Information Letter (“RIF Letter”) inviting submissions with respect to any defenses, personal circumstances or equity grounds which the Minister may take into consideration in determining whether or not to commence citizenship revocation proceedings. This RIF Letter is not required by the legislation. Where the Minister chooses to proceed, the legislative process outlined in section 2.1 above is triggered. At the moment, actual revocation decisions remain sporadic.

²⁶⁰ *Federal Courts Act*, RSC 1985, c F-7, s 18.1. (for the purposes of Canadian law, the Minister constitutes a “federal board, commission or other tribunal”).

²⁶¹ See *Dunsmuir v New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 SCR 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 SCR 654; *Edmonton (City) v Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 SCR 293.

²⁶² *Supra* note 1.

²⁶³ Section 22.2(d) of the *Citizenship Act*, *supra* note 1.

F. DANEMARK

Rules on the loss of Danish citizenship are laid down in the Act on Danish Nationality (*Indfødsretsloven LBKG 2018-07 nr 1029*). The Act was adopted in 1950 and has thereafter been subject to substantial amendments.²⁶⁴ Under the Act, loss of Danish citizenship can occur in four different circumstances: voluntary renunciation of Danish citizenship (Section 9), automatic loss at age 22 due to birth and residence abroad (Section 8), revocation of citizenship due to fraudulent acquisition (Section 8A) and revocation due to serious prejudicial behavior (Section 8B).

For the purposes of this study, the following examination is limited to the rules on deprivation of citizenship laid down in sections 8A and 8B, therefore not examining the rules on voluntary renunciation of citizenship (section 9) and automatic loss due to birth and residence abroad (section 8).²⁶⁵

Generally, withdrawal of citizenship is prohibited if it renders a person stateless. However, a citizenship can be revoked under section 8A of the Act on Nationality (revocation of citizenship due to fraudulent acquisition) even where the person concerned becomes stateless.

Revocation of citizenship can only be made by court order and the procedure is governed by the general rules on criminal procedure laid down in the Danish Administration of Justice Act (*Retsplejeloven*). The first instance court's decision on revocation of citizenship can be appealed to the High Court (*landsretten*) and, subject to special permission, to the Supreme Court.

1. Legal framework concerning deprivation of citizenship

Under the Act on Danish Nationality, loss of Danish citizenship can occur in four different circumstances: voluntary renunciation of Danish citizenship (Section 9), automatic loss at age 22 due to birth and residence abroad (Section 8), **revocation of citizenship due to fraudulent acquisition (Section 8A) and revocation due to serious prejudicial behavior (Section 8B)**. As mentioned above, the examination is limited to the rules on deprivation of citizenship laid down in sections 8A and 8B.

Section 8A was introduced following an amendment to the Act on Nationality and became effective as of **7 April 2002**.²⁶⁶ The provision, which has not been subject to any subsequent amendments, reads as follows:²⁶⁷

“Section 8A

²⁶⁴ See for example amending laws Lov 2002-04-05 nr 193 om ændring af indfødsretsloven og udlændingeloven, Lov 1998-12-23 nr 1018 om ændring af lov om dansk indfødsret, lov om offentlig auktion ved auktionsledere og lov om vagtvirksomhed and Lov 1978-03-29 nr 117 om ændring af lov om dansk indfødsret.

²⁶⁵ The rules on voluntary renunciation of citizenship (section 9) and automatic loss due to birth and residence abroad (section 8) correspond essentially to the equivalent Swedish legislation (section 14 and 15 in the Swedish Citizenship Act). We therefore refer to the Swedish country report for a description of those rules

²⁶⁶ Lov 2002-04-05 nr 193 om ændring af indfødsretsloven og udlændingeloven.

²⁶⁷ This is a non-official translation. The provisions in Danish:

Den, der i forbindelse med sin erhvervelse af dansk indfødsret har udvist svingagtigt forhold, herunder ved forsætligt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie relevante oplysninger, kan ved dom frakendes indfødsretten, hvis det udviste forhold har været bestemmende for erhvervelsen.

Any person having acquired his or her Danish nationality by fraudulent conduct, including by

intentionally giving incorrect or misleading information or suppressing relevant information, may be deprived of his or her nationality by court order if the conduct exhibited was decisive to such acquisition.”

Section 8B was introduced following an amendment to the Act on Nationality and became effective as of **1 July 2004**.²⁶⁸ The provision, which has not been subject to any subsequent amendments, reads as follows:²⁶⁹

“Section 8B

(1) A person convicted of violation of one or more provisions of Parts 12 and 13 of the Criminal Code may be deprived of his or her Danish nationality by court order unless this will make the person concerned stateless.

(2) Where a person is punished abroad for an act which may, under subsection (1) hereof, lead to deprivation of Danish nationality, such person can be deprived of his or her nationality pursuant to section 11 of the Criminal Code.”

1.1. Reasons for withdrawal

1.1.1. Revocation of citizenship due to fraudulent acquisition (section 8A)

As stated in section 8A, a person may be deprived of his or her citizenship by court order if it has been acquired by **fraudulent conduct**. A conduct is fraudulent if a person **intentionally gives incorrect or misleading information or suppressing relevant information**. There is also a requirement that the **conduct exhibited was decisive for the acquisition of citizenship**, which means that in the absence of the false or omitted information the person would not have acquired the citizenship.²⁷⁰

As mentioned, the citizenship can only be withdrawn if there was intention (*forsæt*), i.e. a requirement that the person intentionally acted fraudulent. A general intention to act fraudulent suffices for withdrawal: it is not required that the applicant knew or expected that the fraudulent conduct was decisive for the decision.²⁷¹

The **fraudulent conduct must not necessarily have been carried out within a period of time close to the decision of acquisition** of citizenship. It could therefore have been carried out at a much earlier point in time, for example at the time when the person applied for asylum or a resident permit in Denmark.²⁷²

In a case decided in 2016, the Supreme Court (*Højesteret*) withdrew the Danish citizenship of a person who had lied upon his foreign citizenship.²⁷³ The person had been granted asylum in

²⁶⁸ Lov 2004-05-05 nr. 311 om ændring af indfødsretsloven.

²⁶⁹ This is a non-official translation. The provisions in Danish:

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. Er en person i udlandet straffet for en handling, der efter stk. 1 kan medføre frakendelse af dansk indfødsret, kan indfødsret frakendes i medfør af straffelovens § 11.

²⁷⁰ J. Legarth, Kommentar til Indfødsretsloven LBKG 2018-07 nr 1029, Karnov 2019, commentary 35 to section 8A.

²⁷¹ J. Legarth, Kommentar til Indfødsretsloven LBKG 2018-07 nr 1029, Karnov 2019, commentary 33 to section 8A.

²⁷² J. Legarth, Kommentar til Indfødsretsloven LBKG 2018-07 nr 1029, Karnov 2019, commentary 33 to section 8A.

²⁷³ Højesteret dom den 29. November 2016 i sag 153/2016 (U.2017.694).

Denmark in 1991 and acquired Danish citizenship in 2000 on false information: he was a Syrian citizen but in the information submitted, which was decisive for the asylum and subsequently for acquiring citizenship, he had stated that he was an Iraqi citizen.

In another case decided in 2002, the High Court of Western Denmark (*Vestre Landsret*) withdrew the Danish citizenship in a case where the person concerned had not submitted information about a criminal conviction that included a punishment of two and a half years imprisonment and expulsion from Denmark.²⁷⁴

1.1.2. Revocation due to serious prejudicial behavior (section 8B)

A citizenship can be revoked under Section 8B if the person **is convicted for violating one or several provisions in Chapter 12 and 13 of the Criminal Code (*Straffeloven*)**. The citizenship **can also be revoked if the person is punished abroad** for an act corresponding to one or several provisions in Chapter 12 and 13.²⁷⁵ Section 8B is based on Article 7(1)b of the 1997 European Convention on Nationality.²⁷⁶ As regards the objective behind the provision, the preparatory works states that a person convicted for a crime in Chapter 12 and 13 has acted with disloyalty against Denmark or vital Danish interests in such a way that a revocation of citizenship must be possible.²⁷⁷

The provisions in Chapter 12 and 13 concern **serious prejudicial behavior against the interest of the state**. Chapter 12 contains 20 provisions concerned with treason and other crimes against the independence and safety of the state (*Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed*).

Chapter 13 contains 19 provisions concerned with crimes against the constitution and the supreme authorities of the state and acts of terrorism (*Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v*). Following an amendment to the Criminal Code in 2006, **several provisions on acts of terrorism** were introduced in Chapter 13.²⁷⁸ In addition to carrying out an act of terrorism, these crimes include different acts facilitating terrorism acts such as recruitment for terrorism and financial support to terrorism.²⁷⁹ The provisions are general and their application are **not limited to a specific kind of terrorism such as jihadist terrorism**.

On a number of occasions, persons convicted for acts of terrorism have had their Danish citizenship revoked. In a case decided in 2017, the Supreme Court (*Højesteret*) **withdrew the Danish citizenship of a citizen who had joined and fought in Syria for the Islamic State (IS)**.²⁸⁰ The man was a dual Danish and Turkish citizen who was born in Denmark in 1992 and lived in Denmark until 2013 when he went to Syria to fight for IS. He was convicted for terrorist crimes under Chapter 13 of the Criminal Code (section 114 b) and sentenced to 6 years imprisonment.

In the assessment of the proportionality²⁸¹ of revoking the citizenship, the Court found the man had a strong connections to Denmark: he was born in the country, had lived his whole life there, had

²⁷⁴ Vestre Landsret dom den 18. april 2002 in case U.2003.1600.

²⁷⁵ Indfødsretsloven LBKG 2018-07 nr 1029 section 8B. See also *Straffeloven LBKG 2018-09-20 nr 1156 Chapter 2 section 11*.

²⁷⁶ E. Ersbøll, *Dansk infødsret i international og historisk belysning*, 1st ed., København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008, p. 586.

²⁷⁷ E. Ersbøll, *Dansk infødsret i international og historisk belysning*, 1st ed., København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008, p. 586.

²⁷⁸ Lov 2006-06-08 nr. 542 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love.

²⁷⁹ *Straffeloven LBKG 2018-09-20 nr 1156 Chapter 13 sections 114 to 114j*.

²⁸⁰ Højesteret dom den 14. November 2017 i sag 119/2017 (U.2018.769H).

²⁸¹ The proportionality requirement will be discussed below, see question 1.5.

graduated high school there, and since then worked at his parent's company. He was unmarried and had no children. The Court noted, however, that the man did not lack connections to Turkey. He had been in Turkey on vacation, and his parents owned a house there. He also spoke and read Turkish and had previously been engaged to a woman with Turkish roots, and the engagement party was held in Turkey. The Court finally found that his connection to Turkey was "not negligible" and concluded that withdrawing him of of Danish citizenship would not be disproportionate.²⁸²

1.2. Criminal conviction

1.2.1. Revocation of citizenship due to fraudulent acquisition (section 8A)

Revocation of citizenship under section 8A of the Act on Nationality does not require a criminal conviction. Since revocation of citizenship is not considered a penal law sanction under Danish law, there is no limitation period. However, when deciding on the proportionality of revoking a citizenship, the court takes into account the length of the period that has elapsed since the citizenship was acquired.²⁸³

1.2.2. Revocation due to serious prejudicial behavior (section 8B)

Revocation of citizenship under section 8B of the Act on Nationality requires a criminal conviction. There are no exceptions to this rule.

1.3. Form of acquisition of the deprived citizenship

The revocation of citizenship under section 8A and 8B of the Act on Nationality, is independent of how the citizenship has been acquired.²⁸⁴ However, the application of section 8A of the Act on Nationality (revocation of citizenship due to fraudulent acquisition) is in practice limited to acquisition of Danish citizenship by naturalization and does not have any impact in practice for other ways of acquisition of citizenship.²⁸⁵

1.4. Statelessness

1.4.1. Revocation of citizenship due to fraudulent acquisition (section 8A)

A citizenship can be revoked under section 8A of the Act on Nationality **even if the decision makes the person stateless.**²⁸⁶

1.4.2. Revocation due to serious prejudicial behavior (section 8B)

A citizenship cannot be withdrawn under section 8B of the Act on Nationality **if it would lead to that the person becomes stateless.** Revocation is therefore only possible if the person has dual citizenship.

²⁸² Ibid, p. 7. For further reading, see a commentary in English of the case available at <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/denmark-court-strips-terrorist-of-danish-citizenship/> (25.04.2019).

²⁸³ J. Legarth, Kommentar til Indfødsretsloven LBKG 2018-07 nr 1029, Karnov 2019, commentary 33 to section 8A and commentary 35 to section 8B.

²⁸⁴ J. Legarth, Kommentar til Indfødsretsloven LBKG 2018-07 nr 1029, Karnov 2019, commentary 31 to section 8A and commentary 34 to section 8B.

²⁸⁵ Other ways of acquiring citizenship is principally by birth. The rules are laid down in sections 1 to 6 of the Act on Nationality.

²⁸⁶ A.H. Midtbøen *et al.*, Citizenship in the Nordic Countries - Past, Present, Future, Rosendahls 2018, p. 63. See also Højesteret dom den 29. November 2016 i sag 153/2016 (U.2017.694).

Denmark has traditionally been a single-citizenship country, but following an amendment to the Act on Nationality in 2014, dual citizenships are now accepted.²⁸⁷ One of the key arguments for accepting dual citizenship was to allow for the citizenship revocation of dual citizens who engage in or support acts of terrorism.²⁸⁸

As regards statelessness more generally, it should be mentioned that the government has **proposed new legislation targeting citizenship of children of Danish citizens fighting abroad**. According to the proposal, children to Danish citizens born in zones that are illegal to enter (it is a criminal offence to travel to designated conflict zones to fight for militant groups considered by Denmark to be terrorist organizations) will not automatically acquire Danish citizenship.²⁸⁹ However, the government has not indicated when the proposed reform will be submitted to the parliament for votation.

1.5. Other conditions

We are not aware of any other conditions other than those examined above in questions 1 to 1.4. However, it should be noted that citizenship cannot be withdrawn if it losing it would be “disproportionate,” weighing on the one hand the gravity of the offense and on the other hand the impact on the person of the denial of citizenship.²⁹⁰ To determine whether the repeal of a person’s citizenship will be a disproportionate action, an examination must be made of the family, social, and cultural ties to Denmark, as well as the ties to the other citizenship country involved. The length of the period that has elapsed since the citizenship was acquired is also a factor to take into account in the assessment, in particular in cases concerning revocation due to fraudulent acquisition.²⁹¹ As regards revocation of the citizenship of a Danish-born citizen when he or she has grown up in Denmark, the courts have stated that such revocation requires that particularly serious grounds are at hand.²⁹²

2. Procedures

1.1. Procedure for withdrawing citizenship

The same procedure applies to the withdrawal of citizenship under section 8A or 8B of the Act on Nationality. Upon the request of the Minister of Immigration and Integration, the Police investigates if there are grounds for bringing a case of revocation of citizenship.²⁹³ If this is the case, the Minister requests the prosecutor to institute proceedings for the revocation of citizenship.²⁹⁴

²⁸⁷ Lov 2014-12-23 nr. 1496 om ændring af lov om dansk indfødsret.

²⁸⁸ A. H. Midtbøen *et al.*, *Citizenship in the Nordic Countries - Past, Present, Future*, Rosendahls 2018, p. 35.

²⁸⁹ <https://www.europe1.fr/international/le-danemark-va-priver-de-nationalite-les-enfants-de-djihadistes-3882080> (23.04.2019).

²⁹⁰ See Supreme Court case Højesteret dom den 14. November 2017 i sag 119/2017 (U.2018.769H), p. 4.

²⁹¹ J. Legarth, *Kommentar til Indfødsretsloven LBKG 2018-07 nr 1029*, Karnov 2019, commentary 33 and 35 to section 8A. See also E. Ersbøll, *Dansk indfødsret i international og historisk belysning*, 1st ed., København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008, p. 775.

²⁹² See Supreme Court case Højesteret dom den 14. November 2017 i sag 119/2017 (U.2018.769H), p. 15.

²⁹³ J. Legarth, *Kommentar til Indfødsretsloven LBKG 2018-07 nr 1029*, Karnov 2019, commentary 31 to section 8A and commentary 38 to section 8D.

²⁹⁴ *Indfødsretsloven LBKG 2018-07 nr 1029 section 8D*. See also E. Ersbøll, *Report on Citizenship Law: Denmark*, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2015, p. 44.

Revocation of citizenship can only be made by **court order** and the procedure is governed by the general **rules on criminal procedure** laid down in the Danish Administration of Justice Act (*Retsplejeloven*).²⁹⁵ The application of the rules on criminal procedure requires, *inter alia*, that the prosecutor has the burden of proof concerning the facts justifying a revocation and that a lawyer must be appointed to defend the person concerned. Revocation of citizenship can be decided jointly with any criminal charges or separately, without any decision on penal sanctions.²⁹⁶

The general rule provides that the procedure before the court cannot be carried out without the presence of the concerned person.²⁹⁷ However, following an amendment to the Act in 1994, there is a limited possibility for a judgment in absentia if the following criteria are fulfilled: 1) only cases of imprisonment, actual or suspended, up to and including 6 months, disqualification as a driver, confiscation, compensation or expulsion (*udvisning*); (2) defence counsel present; (3) personal summons to the accused that must mention the risk of judgment in absentia.²⁹⁸ Withdrawal of citizenship is not specifically mentioned in the provision. It must therefore be assumed that the exception is not applicable on that specific sanction.

1.2. Appeals

Either party can appeal the first instance court's decision on revocation of citizenship to the High Court (*landsretten*).²⁹⁹ The main rule provides that an appeal must be filed within 14 days after the date of the decision of the first instance court.³⁰⁰ The High Court's decision can be appealed to the Supreme Court (*Højesteret*) although permission by the Appeals Permission Board (*Procesbevillingsnævnet*) is required in order for the Supreme Court to hear the case.³⁰¹ Permission is only granted if the case involves a question of principle or if there are other specific grounds motivating that the Supreme Court hears the case.³⁰² Specific grounds are at hand if there is an error in the application of the law or, exceptionally, if there are particularly intrusive effects for the convicted person.³⁰³

²⁹⁵ Indfødsretsloven LBKG 2018-07 nr 1029 section 8D. See also E. Ersbøll, Report on Citizenship Law: Denmark, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2015, p. 44.

²⁹⁶ J. Legarth, Kommentar til Indfødsretsloven LBKG 2018-07 nr 1029, Karnov 2019, commentary 31 to section 8A and commentary 38 to section 8D.

²⁹⁷ Retsplejeloven LBKG 2018-11-14 nr 1284 (Act on the Administration of Justice), Chapter 78 section 852 and 853..

²⁹⁸ Retsplejeloven LBKG 2018-11-14 nr 1284 (Act on the Administration of Justice), Chapter 78 section 855.

²⁹⁹ Retsplejeloven LBKG 2018-11-14 nr 1284 (Act on the Administration of Justice), Chapter 82 section 901.

³⁰⁰ Retsplejeloven LBKG 2018-11-14 nr 1284 (Act on the Administration of Justice), Chapter 82 section 904.

³⁰¹ Retsplejeloven LBKG 2018-11-14 nr 1284 (Act on the Administration of Justice), Chapter 82 section 932.

³⁰² Retsplejeloven LBKG 2018-11-14 nr 1284 (Act on the Administration of Justice), Chapter 83 section 932.

³⁰³ J. Stokholm, Højesteret - 350 år, 1st ed., København: Gyldendal 2011, p. 143.

2. In practice

We are not aware of any commentary in the literature concerning the application in practice of the withdrawal of nationality. Information in that regard would therefore require an inquiry directly to the competent authorities. In order to conduct such a research, we would need more time.

G. ESPAGNE

En droit espagnol, **ni le Code pénal ni le Code civil ne prévoient la déchéance de nationalité en raison d'activités djihadistes** ou terroristes. Dans le passé, en vertu de l'article 25.1.a) de la loi 18/1990 du 17 décembre 1990³⁰⁴, les Espagnols naturalisés se voyaient déchus de leur nationalité lorsqu'ils étaient « condamnés à la perdre par un jugement définitif, conformément aux dispositions du droit pénal »³⁰⁵. En effet, l'ancien Code pénal espagnol (abrogé en 1995), prévoyait - à l'art. 27 - la peine dite « grave » de la « perte de la nationalité espagnole ». L'art. 34 de l'ancien Code pénal espagnol (dans la section relative aux effets de la peine), disposait encore que « la peine de perte de la nationalité espagnole, applicable uniquement aux étrangers naturalisés, prive de la qualité d'Espagnol les responsables des crimes visés au titre I du livre II du présent Code ». Dans ce sens, l'art. 141 du même Code disposait (dans le cadre des dispositions communes relatives aux crimes tels que la trahison, les crimes compromettant la paix ou l'indépendance de l'État, les crimes liés à la défense nationale, les crimes contre le droit des peuples et la piraterie), que « tout étranger naturalisé en Espagne, responsable des crimes visés par ce titre, pourra être condamné, outre la peine prévue dans le texte, à la perte de la nationalité espagnole »³⁰⁶.

Dans le Code pénal espagnol actuellement en vigueur (approuvé par la Loi organique n. 10 du 23 novembre 1995³⁰⁷), la « peine » de perte de la nationalité espagnole ne figure plus. Nous n'avons pas trouvé d'explication à cette suppression. En droit civil, l'art. 25.2 du Code civil espagnol, dispose que perdent la nationalité espagnole les Espagnols qui ne le sont pas d'origine et qui servent volontairement dans une armée étrangère. La doctrine se pose la question de savoir si le service dans une organisation terroriste ou djihadiste rentrerait dans le cadre de l'art. 25 mentionné. À cet égard, il semble y avoir un consensus dans le sens que l'article fait seulement référence au service dans l'armée régulière d'un État étranger, et non dans des mouvements révolutionnaires, terroristes ou similaires (cf. 1.1.).

1. Encadrement de la déchéance de nationalité

Comme règle de principe, l'art. 11.2 de la Constitution espagnole dispose qu'aucun Espagnol d'origine ne pourra être déchu de sa nationalité³⁰⁸. Toutefois, il existe des cas dans lesquels un Espagnol d'origine peut perdre la nationalité en cas de double nationalité. Le sujet est réglé aux articles 17-25 du Code civil.

Il faut signaler d'emblée qu'il n'existe pas de contradiction entre l'art. 11 de la Constitution et le Code civil, car l'art. 11.1 du texte fondamental dispose que la nationalité espagnole s'acquiert et se perd selon ce qui est établi dans la loi.

Au terme de l'art. 24 du Code civil (en vigueur depuis le 08.01.2003), la nationalité espagnole peut être perdue par ceux qui :

³⁰⁴ Ley 18/1990 de 17 diciembre 1990, Art. 25.2, disponible sous http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/Ley_18_1990 (19.03.2919).

³⁰⁵ Pérdida de la nacionalidad española, BIB 2015\17405, Instituciones de Derecho Privado. Instituciones de Derecho Privado. Tomo I Personas. Volumen 3º. BIB 2015\4054, Editorial Civitas, SA, Enero de 2015:

³⁰⁶ Pérdida de la nacionalidad española, op. cit.

³⁰⁷ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, disponible sous http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.html (27.03.19).

³⁰⁸ Constitución española, disponible sous https://www.boe.es/legislacion/documentos/Constitucion_CASTELLANO.pdf (26.03.19).

- a. sont émancipés, résident à l'étranger et acquièrent volontairement une autre nationalité (ils peuvent éviter cette perte s'ils déclarent, dans un délai de trois ans, leur volonté de conserver la nationalité espagnole). Comme la perte de la nationalité est une situation qui affecte l'état civil, la loi exige que la personne expatriée ne soit pas frappée d'incapacité³⁰⁹. C'est pourquoi, s'il s'agit d'un mineur, on exige l'émancipation. Il faut encore noter que la loi n'exige pas que le sujet soit âgé de 18 ans.
L'acquisition de la nationalité des pays ibéro-américains, d'Andorre, des Philippines, de la Guinée équatoriale ou du Portugal ne suffit pas pour entraîner la perte de la nationalité espagnole ;
- b. sont émancipés, résident à l'étranger et utilisent pendant trois ans exclusivement la nationalité qui leur a été attribuée avant leur émancipation (ils peuvent éviter cette perte s'ils déclarent, dans un délai de trois ans, leur volonté de conserver la nationalité espagnole). L'acquisition de la nationalité des pays ibéro-américains, d'Andorre, des Philippines, de la Guinée équatoriale ou du Portugal ne suffit pas pour entraîner la perte de la nationalité espagnole ;
- c. sont émancipés, possèdent une autre nationalité, résident habituellement à l'étranger et y renoncent volontairement ;
- d. sont nés à l'étranger d'un père ou d'une mère espagnole également nés à l'étranger, si, dans les trois ans suivant leur émancipation ou leur majorité, ils ne déclarent pas leur volonté de conserver la nationalité espagnole.

L'art. 25 du Code civil (en vigueur depuis le 08.01.1991), traite les cas de perte de la nationalité pour les Espagnols qui ne le sont pas d'origine. Ceux-ci (par exemple, ceux qui ont acquis la nationalité espagnole par résidence) perdront leur nationalité espagnole lorsque :

- e. après avoir acquis la nationalité espagnole, ils utilisent pendant une période de trois ans la nationalité à laquelle ils auraient renoncé en acquérant la nationalité espagnole ;
- f. ils servent volontairement dans des armées d'un autre État, ou occupent une fonction politique dans un État étranger contrairement à une interdiction expresse du gouvernement.
- g. une sentence établie que l'acquisition de la nationalité espagnole a été obtenue par le mensonge, la dissimulation ou la fraude³¹⁰.

³⁰⁹ P. Bernat, De los españoles y extranjeros, comentario al art. 24 del Código civil, in Comentarios al Código Civil, T. 1, (R. Bercovitz Rodríguez-Cano, Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 445.

³¹⁰ Código civil español, art. 24. "1. Pierden la nacionalidad española los emancipados que, residiendo habitualmente en el extranjero, adquieran voluntariamente otra nacionalidad o utilicen exclusivamente la nacionalidad extranjera que tuvieran atribuida antes de la emancipación. La pérdida se producirá una vez que transcurran tres años, a contar, respectivamente, desde la adquisición de la nacionalidad extranjera o desde la emancipación. No obstante, los interesados podrán evitar la pérdida si dentro del plazo indicado declaran su voluntad de conservar la nacionalidad española al encargado del Registro Civil. La adquisición de la nacionalidad de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal no es bastante para producir, conforme a este apartado, la pérdida de la nacionalidad española de origen.
2. En todo caso, pierden la nacionalidad española los españoles emancipados que renuncien expresamente a ella, si tienen otra nacionalidad y residen habitualmente en el extranjero.
3. Los que habiendo nacido y residiendo en el extranjero ostenten la nacionalidad española por ser hijos de padre o madre españoles, también nacidos en el extranjero, cuando las leyes del país donde residan les atribuyan la nacionalidad del mismo, perderán, en todo caso, la nacionalidad española si no declaran su voluntad de conservarla ante el encargado del Registro Civil en el plazo de tres años, a contar desde su mayoría de edad o emancipación.
4. No se pierde la nacionalidad española, en virtud de lo dispuesto en este precepto, si España se hallare en guerra". Ministerio de Justicia, Cómo se pierde la nacionalidad?, disponible sous

1.1. Motifs du retrait

Le droit espagnol ne prévoit pas le retrait de la nationalité spécifiquement en raison d'appartenance à des mouvances terroristes d'obédience djihadiste. Au niveau politique, il y a eu des discussions sur ce sujet mais sous la pression du parti socialiste, la possibilité de déchéance de nationalité des djihadistes n'a pas été retenue³¹¹. Ceci a causé des critiques de la part des autorités de police, selon lesquelles les mesures en place ne servent tout simplement pas à combattre effectivement le terrorisme djihadiste:

« Toutefois, le retrait de la nationalité est une mesure que nous avons jugée efficace car, dans de nombreux cas, celle-ci entraîne la perte de l'emploi et la difficulté de continuer à résider en Espagne avec les mêmes droits que les Espagnols. C'est donc une mesure qui pourrait amener ceux qui sont tentés d'approcher les cellules radicales à y réfléchir à deux fois »³¹² (traduction de l'Institut).

Ceux qui s'opposent au retrait de la nationalité soutiennent que la déchéance de la nationalité peut avoir des graves conséquences, non seulement pour l'individu en cause, mais aussi pour toute sa famille - ce qui est considéré injuste³¹³. Le Gouvernement a été perméable à ces arguments et n'a pas retenu le retrait de la nationalité pour les infractions terroristes tant dans le projet de loi qui fait partie du prétendu pacte d'Etat que dans la réforme du Code pénal.

L'une des causes de retrait de la nationalité espagnole pour les nationaux qui ne le sont pas d'origine (car, en vertu de l'art. 11.2 de la Constitution espagnole, la nationalité espagnole d'origine ne peut pas être retirée pour cette cause³¹⁴- cf. 1.3), est le fait d'avoir servi volontairement dans des armées à l'étranger, ou occupé une fonction politique dans un État étranger contrairement à une interdiction expresse du gouvernement espagnol (cf. 1).

Selon un auteur³¹⁵, cette disposition semble concerner seulement ceux qui servent **dans l'armée régulière d'un État étranger** et qui le font en contrevenant un ordre exprès du gouvernement espagnol (cf. 1.5), dans des termes similaires à l'exercice d'une fonction politique (et non simplement administrative) en faveur d'un Etat étranger. Ainsi, un groupe de combat de nature djihadiste ou terroriste qui agit dans un pays en conflit (comme la Syrie, l'Irak ou l'Afghanistan) et qui n'est pas l'armée régulière d'un État, ne rentrerait pas dans la définition.

<https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/areas-tematicas/nacionalidad/nacionalidad/como-pierde-nacionalidad> (26.03.19).

³¹¹ Los expertos en terrorismo desdeñan el pacto de Estado firmado por los dos grandes partidos, Interior cede ante el PSOE: los terroristas condenados por yihadismo conservarán la nacionalidad española, disponible sous https://www.vozpopuli.com/espana/Yihadismo-Nacionalidad-Terrorismos-Terrorismo-yihad-detenciones-nacionalidad-Reino Unido-Francia-islamista_0_777822_258.html (26.03.19).

³¹² Ibid.

³¹³ Ibid.

³¹⁴ Pérdida de la nacionalidad española, op. cit.: « Ningún español de origen puede ser privado de su nacionalidad. Digamos de inmediato que la nacionalidad es un derecho fundamental de la persona, del que nadie puede ser privado. El artículo 11.2 de la Constitución proclama que 'ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad' ».

³¹⁵ F. Olaechea, Pérdida de la «nacionalidad adquirida» por la comisión de delitos de terrorismo. BIB 2016\80472, Revista Aranzadi Doctrinal num.10/2016, p. 8.

Dans la même ligne, d'autres auteurs³¹⁶ soulignent que la mention de service dans l'armée ne concerne que les forces armées d'un État souverain, et non les organisations ou les groupes révolutionnaires qui mettent en question l'ordre interne d'un État³¹⁷.

Dès lors, l'interprétation selon laquelle la participation dans un groupe djihadiste pourrait être équivalente à l'intégration dans une force armée étrangère semble trop forcée et « juridiquement malsaine », en raison des conséquences extrêmes résultant de son application, notamment la perte de la nationalité espagnole, avec tout ce que cela implique³¹⁸. En outre, selon le texte de l'art. 25 du Code civil, il serait encore nécessaire que le service dans une armée étrangère se fasse « à l'encontre d'une prohibition expresse du gouvernement espagnol » (cf. 1.5).

Ce chapitre ne serait pas complet sans une référence au Décret 3144/1967, du 28 décembre 1967³¹⁹. L'art. 1 de ce décret interdit aux Espagnols de prêter volontairement un service d'armes à l'étranger. L'art. 2 de ce décret prévoit que la violation de ce précepte entraînera la perte de la nationalité espagnole de plein droit³²⁰. Il existe une controverse sur la question de savoir si le Décret 3144/1967 est toujours en vigueur, à la lumière de l'art. 11.2 de la Constitution, qui empêche la déchéance de la nationalité espagnole pour les Espagnols d'origine (cf. 1.3). Dans tous les cas, à la lumière de l'art. 11.2 de la Constitution, qui est postérieur et hiérarchiquement supérieur au Décret 3144/1967, ledit décret ne semble pas applicable aux Espagnols d'origine³²¹. Il reste que, par rapport aux nationaux non-d'origine, l'interprétation de l'expression « service d'armes à l'étranger » reste vague et ambiguë.

1.2. Condamnation

En vertu du Décret 3144/1967 (cf. 1.1.), il est nécessaire que les autorités espagnoles ayant pris connaissance d'une violation de l'interdiction de servir les armes à l'étranger informent immédiatement le Procureur de l'État pour que celui-ci puisse initier la procédure d'annulation de l'inscription de la nationalité dans le registre de l'état civil³²² (cf. 2.1). Nous n'avons pas trouvé d'explications sur la question de savoir pourquoi dans ce décret, qui a été signé par Francisco Franco, une condamnation préalable qui serait entrée en force n'est pas prévue. Nous n'avons pas non plus trouvé d'explications précises sur la raison de l'interdiction de servir dans une armée étrangère. À partir de 1991, l'art. 25 du Code civil interdit un tel service lorsqu'il se fait

³¹⁶ Código Civil Comentado. Volumen I, Título Preliminar - De Las Normas Jurídicas, su Aplicación Y Eficacia. Libro I - (Arts. 1 A 608), Segunda Edición (A. Laso, J. Moreno & R- Fernández, Dir.), Thomson-Reuters, 2016, art. 25.

³¹⁷ Ibid : « Por lo que hace a la entrada al servicio de las armas, entiendo que se ha de referir al de las Fuerzas Armadas del Estado de que se trate, y no a organizaciones o grupos revolucionarios que puedan estar poniendo en cuestión su orden interno”.

³¹⁸ F. Olaechea, op. cit.

³¹⁹ Decreto 3144/1967, de 28 diciembre, SERVICIO MILITAR. Prohíbe a españoles prestar servicio de armas en el extranjero Presidencia del Gobierno, BOE 13 enero 1968, núm. 12, [pág. 488].

³²⁰ Decreto 3144/1967, Art. 1: “Queda prohibido a los españoles prestar voluntariamente servicio de armas en el país extranjero; Art 2: “La prestación o continuación de tal servicio de armas producirá, de pleno derecho, la pérdida de la nacionalidad española”.

³²¹ Pérdida de la nacionalidad española, BIB 2015\17405, Instituciones de Derecho Privado. Instituciones de Derecho Privado. Tomo I Personas. Volumen 3º. BIB 2015\4054, Editorial Civitas, SA, Enero de 2015; Código Civil Comentado. Volumen I, Título Preliminar - De Las Normas Jurídicas, su Aplicación Y Eficacia. Libro I - (Arts. 1 A 608), Segunda Edición (A. Laso, J. Moreno & R- Fernández, Dir.), Thomson-Reuters, 2016, art. 25.

³²² Decreto 3144/1967, Artículo 3 : « Las autoridades que tengan noticia de haberse infringido la prohibición lo pondrán inmediatamente en conocimiento del Ministerio Fiscal para que promueva la inscripción de la pérdida de la nacionalidad española, en la forma prevista en el artículo 232 del Reglamento del Registro Civil”.

« contrairement à une interdiction expresse du gouvernement », ce qui pourrait indiquer une relation à la sécurité de l'Etat espagnol, ou encore à ses intérêts au niveau international.

1.3. Mode d'acquisition de la nationalité retirée

Il existe une différence entre l'acquisition de la nationalité espagnole par naissance (nationalité d'origine) et la naturalisation.

Pour ce qui concerne l'acquisition par naissance, l'art. 11.2 de la Constitution espagnole dispose qu'aucun Espagnol d'origine ne pourra être déchu de sa nationalité³²³.

En revanche, pour la naturalisation, l'art. 11.1 de la Constitution espagnole dispose que la nationalité espagnole « se perd selon ce qui sera établi dans la loi ». Cela étant, du point de vue législatif, afin de permettre la déchéance de la nationalité espagnole en raison d'actes de terrorisme d'obédience djihadiste (et partant de l'interprétation selon laquelle ce type d'organisations n'est pas inclus dans la définition de l'expression « service d'armes d'un État étranger » de l'art. 25.2 du Code civil espagnol), il suffira de légiférer, sans qu'il soit nécessaire de modifier la Constitution³²⁴.

Finalement il y a lieu de souligner qu'en vertu de l'art. 26.2 du Code civil³²⁵, les personnes ayant été déchues de la nationalité espagnole sur la base de l'art. 25 du même code, ne peuvent pas récupérer ladite nationalité dans le futur.

1.4. Apatridie

L'Espagne n'accepte pas l'apatridie en cas de perte de nationalité. Ce pays a ratifié les Conventions sur le statut des apatrides et sur la réduction des cas d'apatridie³²⁶.

En outre, l'Espagne est l'un des rares pays à disposer d'une procédure spécifique pour la reconnaissance de l'apatridie. A cet égard, l'apatride est toute personne qui n'est pas considérée comme un ressortissant d'un Etat, conformément à sa législation. L'existence d'une procédure spécifique dans le système juridique espagnol confère un degré considérable de sécurité juridique et constitue l'une des recommandations du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés dans ce domaine. La Sous-direction générale espagnole de la protection internationale ou l'Office pour l'asile et les réfugiés est chargé de traiter les demandes de reconnaissance de l'apatridie. Les apatrides reconnus ont le droit de résidence, de travailler et au regroupement familial³²⁷.

³²³ Constitución española, disponible sous [https://www.boe.es/legislacion/documentos/Constitucion CASTELLANO.pdf](https://www.boe.es/legislacion/documentos/Constitucion_CASTELLANO.pdf) (26.03.19).

³²⁴ F. Olaechea, op. cit., p. 16.

³²⁵ Art. 26.2 du Code civil espagnol: "No podrán recuperar o adquirir, en su caso, la nacionalidad española sin previa habilitación concedida discrecionalmente por el Gobierno, los que se encuentren incurso en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo anterior".

³²⁶ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, Hecha En Nueva York El 28 de Septiembre de 1954. Instrumento de Adhesión de España de 24 de Abril de 1997 (BOE núm. 159, de 4 de julio de 1997) Entrada en Vigor de Forma General el 6 De Junio De 1960 Y Para España el 10 de Agosto de 1997, disponible sous <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/normativa/acuerdos-y-convenios/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-apatridas> (26.03.19); Instrumento de adhesión a la Convención para reducir los casos de apatridia, hecha en Nueva York el 30 de agosto de 1961. Publicado en: «BOE» núm. 274, de 13 de noviembre de 2018, páginas 110084 a 110101 (18 págs.), disponible sous https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-15455 (26.03.19).

³²⁷ Ministerio del interior, <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/estatuto-de-apatrida/residencia-trabajo-y-reagrupacion-familiar> (23.03.19).

1.5. Autres conditions

Comme cela a été souligné (cf. 1), les nationaux espagnols non-d'origine peuvent perdre la nationalité de ce pays lorsqu'ils servent volontairement dans des armées d'un autre État, ou occupent une fonction politique dans un État étranger. Cette éventualité est assortie d'une condition de taille, à savoir servir : « contrairement à une interdiction expresse du gouvernement ».

Nous n'avons pas trouvé de sources nous permettant d'interpréter l'expression « interdiction expresse du gouvernement ». S'agit-il, par exemple, d'un éventuel décret d'application générale mentionnant expressément le nom des forces armées étrangères concernées, ou bien d'une interdiction adressée spécifiquement à une personne ou à un groupe de personnes ?

Par ailleurs, seuls les majeurs et les personnes émancipées peuvent perdre leur nationalité. Pour les personnes émancipées, la limite d'âge pour la déchéance de nationalité est fixée à 16 ans, âge de l'émancipation (articles 317-320 du Code civil).

2. Procédures

2.1. Procédure de retrait de la nationalité

Le Décret 3144/1967, prévoit, à l'art. 3, que les autorités, qui ont connaissance du fait que l'interdiction de servir dans une armée étrangère a été violée, devront informer immédiatement le procureur de l'État (*Ministerio fiscal*). Celui-ci devra promouvoir l'inscription de la perte de la nationalité espagnole dans le Registre de l'état civil, en suivant les règles du Règlement du registre de l'état civil³²⁸.

En vertu de l'art. 232 du Règlement du registre de l'état civil³²⁹, la perte de la nationalité s'inscrit sur la base de documents authentiques, après avoir cité la personne concernée ou son représentant légal.

2.2. Recours

Le Règlement du registre de l'état civil prévoit des voies de recours à l'encontre d'inscriptions.

Partant, l'art. 355 de ce règlement prévoit que les décisions de l'officier qui clôturent un dossier peuvent faire l'objet d'un recours devant la Direction générale du registre de l'état civil (DGREC) dans les quinze jours ouvrables suivant la notification. Il n'existe aucun droit d'appel, de recours ou de plainte auprès d'autres organes.

En vertu de l'art. 359 du Règlement, la DGREC doit statuer dans les 30 jours. La décision est émise dans une forme analogue à celle de la décision contestée. Ensuite, la décision est publiée dans le "Bulletin d'information du Ministère de la Justice", dans l'annuaire du Conseil d'Administration et, le cas échéant, dans le "Journal Officiel de l'Etat" (art. 360 du Règlement). La décision est notifiée au Procureur de l'État et aux parties. Une fois la résolution signée, le dossier est transmis pour classement (art. 361 du Règlement).

³²⁸ REGISTRO CIVIL. Aprueba el Reglamento del Registro Civil, Ministerio Justicia, BOE 11 diciembre 1958, núm. 296, [pág. 10977].

³²⁹ Artículo 232. Reglamento del registro civil: "La pérdida de la nacionalidad sólo se inscribirá en virtud de documentos auténticos que la acrediten plenamente, previa citación del interesado o su representante legal y, en su caso, de sus herederos. En defecto de documentos auténticos, será necesario expediente gubernativo, con la citación predicha".

Selon l'art 362 du règlement, aucun recours ne peut être formé contre les décisions de la DGREC. La voie judiciaire ordinaire reste toujours ouverte et, dans ce cadre, il se peut qu'un tribunal estime – sans attaquer directement l'inscription dans le registre – que celle-ci ne reflète pas la réalité³³⁰. Dans ce cas, la décision judiciaire prévaut sur l'inscription dans le registre.

3. En pratique

Les Espagnols non-d'origine qui tombent sous le coup de l'art. 25 b) du Code civil espagnol (c-à-d, ceux qui ont servi dans l'armée d'un autre Etat en violation d'une interdiction expresse du gouvernement - cf. 1), pourraient théoriquement être déchus de la nationalité espagnole, en suivant les procédures décrites (cf. 2.1).

Toutefois, il est fort douteux que ceci s'applique à ceux ayant rejoint un groupe terroriste ou djihadiste, qui n'est pas une armée régulière. Pour ce faire il faudrait modifier le Code civil.

³³⁰

Dirección General de los Registros y del Notariado (Civil), Resolución núm. 3/2006 de 21 marzo. RJ 2007\1971: "En primer lugar, en materia de expedientes encaminados a lograr la concordancia entre el Registro y la realidad extrarregistral (rectificación de errores, inscripciones fuera de plazo, etc.) debe admitirse que a través de una acción deducida en juicio declarativo, aún no impugnándose directamente una resolución dictada en un expediente registral, podrá, si se alcanza resolución favorable, dejarse sin efecto lo resuelto en expediente o, por el contrario, obtenerse aquello que fue denegado en el expediente. Desde esta perspectiva la sentencia firme dictada en el procedimiento ordinario, cauce hábil para el planteamiento de las cuestiones de estado (a excepción de los casos que deban ir por la vía de los procesos especiales sobre capacidad, filiación, matrimonio y menores a que se refiere el Libro IV de la LECiv [RCL 2000, 34, 962 y RCL 2001, 1892]), prevalecerá sobre lo resuelto en expediente registral, sin perjuicio de la calificación del título judicial en los extremos a que se refiere el artículo 27 de la Ley del Registro Civil (RCL 1957, 777)".

H. FRANCE

La déchéance de nationalité peut être prononcée à l'encontre des Français ayant acquis cette nationalité autrement qu'en vertu de leurs origines. La condamnation pour un acte de terrorisme peut justifier une telle mesure, à condition que la personne concernée possède une autre nationalité. La déchéance fait l'objet d'un décret du Gouvernement, pris après avis conforme du Conseil d'Etat et l'écoulement d'un délai laissé à l'intéressé pour présenter ses observations en défense. Toutefois, en cas d'absence de l'intéressé, la procédure peut tout de même être menée. Le décret peut être contesté devant le Conseil d'Etat (composé d'autres membres que ceux ayant participé à la délivrance de l'avis conforme).

Par ailleurs, dans certains cas, la décision de naturalisation peut être retirée, en particulier en cas de fraude ou de mensonge de la personne concernée sur ses activités en lien avec le terrorisme. Les conditions de fonds et de délais impartis aux autorités pour agir peuvent ici être plus larges que celles imposées en matière de déchéance, tout en conduisant au même résultat, à savoir la perte de la nationalité française. Pour cette raison, la question du retrait de la naturalisation est également incluse dans le présent rapport, bien que les dispositions relatives à la déchéance de nationalité répondent plus strictement au sujet de l'avis de droit.

1. Encadrement de la déchéance de nationalité

Outre l'annulation judiciaire d'une déclaration de nationalité et le retrait d'un décret de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité française lorsque les conditions légales d'acquisition de la nationalité ne sont pas remplies ou en cas de fraude³³¹, **il est possible de perdre la nationalité française régulièrement acquise**. Seule la perte de la nationalité repose sur des conditions postérieures à l'acquisition de la nationalité, et non sur des conditions requises pour être de nationalité française.

Ainsi, **il est possible de perdre la nationalité française dans plusieurs cas**. Tout d'abord, la perte de la nationalité peut être décidée par la personne concernée, volontairement³³². Ensuite, si une personne, et ses ascendants dont elle tenait la nationalité française, n'ont ni possession d'état³³³ de Français, ni résidence en France³³⁴ la perte peut également avoir lieu. Cependant, ces deux catégories qui viennent d'être énoncées ne s'apparentent nullement à une réponse à la commission d'actes réprimés ou non souhaités, elles n'entrent pas dans le champ d'étude du présent avis de droit.

En revanche, d'autres **hypothèses de perte de la nationalité s'apparentent à des sanctions**. Ainsi :

« **Le Français qui se comporte en fait comme le national d'un pays étranger** peut, s'il a la nationalité de ce pays, être déclaré, par décret après avis conforme du Conseil d'Etat, avoir perdu la qualité de Français »³³⁵.

³³¹ Voir par exemple : Service public (site officiel de l'administration française), Annulation, retrait ou déchéance de nationalité française, vérifié le 17.04.2019, disponible sous : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32827> (30.04.2019); cf *infra* 1..

³³² Code civil, articles 23 à 23-5.

³³³ La possession d'état n'est pas définie dans le Code civil. Des éléments de définition peuvent être trouvés dans : A. Dionisi-Peyrusse, Fasc. 80 : Nationalité – Perte et déchéance individuelles, in *JurisClasseur Civil Code* > art. 17 à 33, 2017, N 72.

³³⁴ Code civil, article 23-6.

³³⁵ Code civil, article 23-7 (mise en évidence ajoutée).

Il ne s'agit pas ici, d'après le ministère de l'Intérieur interprétant la jurisprudence du Conseil d'Etat, de l'exercice ordinaire des droits afférents à la double nationalité, mais seulement des « cas d'exercice par l'intéressé d'**actes contraires aux intérêts de la France** »³³⁶. Introduite en 1938 dans un contexte de guerre qui se profile, **cette possibilité n'est toutefois plus utilisée depuis plus de 40 ans**. La raison en est peut-être à notre époque, comme le relève la doctrine, qu'« il est délicat de considérer que commettre un acte de terrorisme revient à se comporter en fait comme le national d'un pays étranger, sauf à qualifier certaines organisations terroristes d'Etats étrangers (de fait), ce qui serait bien sûr très contestable »³³⁷.

Dans le même sens, **l'occupation d'un emploi (même plus généralement l'apport de son concours) dans une armée ou un service public étranger ou dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie** peut conduire à la perte de la nationalité française³³⁸. Il est en effet prévu dans le Code civil que :

« Perd la nationalité française le Français qui, occupant un emploi dans une armée ou un service public étranger ou dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie ou plus généralement leur apportant son concours, n'a pas résigné son emploi ou cessé son concours nonobstant l'injonction qui lui en aura été faite par le Gouvernement.

L'intéressé sera, par décret en Conseil d'Etat, déclaré avoir perdu la nationalité française si, dans le délai fixé par l'injonction, délai qui ne peut être inférieur à quinze jours et supérieur à deux mois, il n'a pas mis fin à son activité.

Lorsque l'avis du Conseil d'Etat est défavorable, la mesure prévue à l'alinéa précédent ne peut être prise que par décret en conseil des ministres. »³³⁹

Ce texte n'a été le fondement d'**aucune procédure depuis 1973**. Les motifs de droit et de fait pouvant motiver une telle injonction de la part du Gouvernement ne sont pas précisés. Un décret indique seulement que ces motifs devront figurés dans l'injonction³⁴⁰.

En somme, les dispositions sus-citées relatives à la perte de la nationalité, si elles entrent en théorie dans le champ d'étude du présent avis de droit, sont **en pratique devenues obsolètes**. Elles doivent par conséquent être **exclus de ce rapport national**. Il convient davantage de se tourner vers la disposition du Code civil relative à la déchéance de nationalité, sous-catégorie de perte de nationalité.

Ainsi, **la déchéance de la nationalité française** est prévue à l'article 25 du Code civil ; lequel dispose :

« L'individu qui a acquis la qualité de Français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, être déchu de la nationalité française, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride :

1° S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme;

³³⁶ Ministère de l'Intérieur, La perte ou la déchéance de la nationalité française, 09.11.2016, disponible sous : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/La-nationalite-francaise/La-perde-ou-la-decheance-de-la-nationalite-francaise> (30.04.2019).

³³⁷ Dionisi-Peyrusse, Fasc. 80 : Nationalité – Perte et déchéance individuelles, *op. cit.*, N 84.

³³⁸ Code civil, article 23-8.

³³⁹ Code civil, article 23-8.

³⁴⁰ Décret n° 93-1362 du 30.12.1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, article 60, disponible sous : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000699753&fastPos=1&fastReqId=1613189985&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> (30.04.2019).

- 2° S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit prévu et réprimé par le chapitre II du titre III du livre IV du code pénal [à savoir les atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique, telles que des abus d'autorité dirigés contre l'administration ou des particuliers (par exemple : atteintes à la liberté individuelle, discriminations, atteintes à l'inviolabilité du domicile, atteintes au secret des correspondances) et des manquements au devoir de probité (par exemple : corruption passive, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts)];
- 3° S'il est condamné pour s'être soustrait aux obligations résultant pour lui du code du service national;
- 4° S'il s'est livré au profit d'un Etat étranger à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France. »

C'est cette disposition qui fera principalement l'objet du présent rapport national, puisque cette catégorie de perte de la nationalité correspond au sujet de l'avis de droit par son champ d'application et son usage dans la pratique actuelle.

Cette disposition, **créée par une loi de 1993**, a été par deux fois modifiée, par une loi de 1996 et une autre de 1998. En 1996, la référence au terrorisme est ajoutée. En 1998, la déchéance pour crime ayant entraîné une condamnation à une peine d'au moins cinq années d'emprisonnement est supprimée.

A noter toutefois que la possibilité de déchoir un Français de sa nationalité est **bien plus ancienne**. Déjà en 1669 un édit royal interdisait à tous Français, et en particulier aux protestants, de quitter le pays sans permission, sous peine d'être « réputés étrangers ». En 1848, il est interdit aux Français de participer d'une quelconque manière à l'esclavage, sous peine de perdre sa qualité de citoyen français. Pendant la Première Guerre mondiale, en réponse à une loi allemande permettant aux Allemands résidants à l'étranger d'acquérir une nationalité « de façade » pour infiltrer des pays étrangers tout en servant l'Allemagne, des lois françaises ont pour la première fois visé spécifiquement les Français naturalisés, en prévoyant la possibilité de les déchoir de leur nationalité française lorsqu'ils étaient d'origine ennemie.³⁴¹

Stricto sensu, la déchéance de la nationalité française telle que prévue par l'article 25 du Code civil répond au sujet du présent avis de droit. Toutefois, dans un souci d'exhaustivité de l'étude du contexte normatif et à des fins de comparaison avec les autres rapports nationaux qui composent cet avis, il convient d'ajouter que le droit français prévoit que **l'acquisition de la nationalité française est subordonnée à l'absence de condamnation** de l'individu concerné « pour crimes ou délits constituant une atteinte aux **intérêts fondamentaux de la Nation** ou un **acte de terrorisme**, soit, quelle que soit l'infraction considérée, s'il a été condamné à une peine égale ou supérieur à **six mois d'emprisonnement**, non assortie d'une mesure de sursis »³⁴². En outre, le droit prévoit que

³⁴¹ Dionisi-Peyrusse, Fasc. 80 : Nationalité – Perte et déchéance individuelles, *op. cit.*, N 98 à N 103.

³⁴² Code civil, article 21-27. Cette disposition prévoit qu'elle n'est cependant pas applicable aux enfants mineurs susceptibles d'acquérir la nationalité française en application des articles du Code civil 21-7 (acquisition de la nationalité française par les enfants nés en France de parents étrangers, à leur majorité, si à cette date ils ont en France leur résidence principale ou s'ils ont eu leur résidence habituelle en France pendant une période d'au moins 5 ans, depuis l'âge de 11 ans), 21-11 (acquisition de la nationalité française par les enfants mineurs nés en France de parents étrangers, dès l'âge de 13 ans, s'ils ont en France leur résidence et s'ils ont eu leur résidence habituelle en France pendant une période d'au moins 5 ans), 21-12 (acquisition de la nationalité française par les enfants ayant fait l'objet d'une adoption simple par une personne de nationalité française, ou ayant été recueillis sur décision de justice et élevés par une personne de nationalité française, ou ont été confiés au service de l'aide sociale à l'enfance) et 22-1 (acquisition de la nationalité française de plein droit pour les enfants mineurs dont l'un des parents acquiert la nationalité française).

le Gouvernement peut s'opposer à la naturalisation pour indignité ou défaut d'assimilation³⁴³. Enfin, il est prévu que « nul ne peut être naturalisé s'il n'est pas **de bonnes vie et mœurs** »³⁴⁴. La doctrine a pu indiquer que la vérification par l'administration de la condition de bonnes vie et mœurs s'effectue en particulier à travers la vérification du casier judiciaire³⁴⁵. La doctrine précise encore que la condition de bonne vie et mœurs permet de prendre en considération les condamnations pénales autres que celles tenant aux crimes et délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme, et celles à une peine égale ou supérieur à six mois d'emprisonnement sans sursis. La notion de bonne vie et mœurs permet aussi de prendre en compte des « condamnations amnistiées ou effacées par la réhabilitation, des faits délictueux qui n'ont pas donné lieu à condamnation, ou des faits qui pour ne pas être délictueux n'en sont pas moins contraires à une certaine morale sociale. La condition de bonnes vie et mœurs fait d'ailleurs l'objet d'une enquête particulière »³⁴⁶.

³⁴³ Code civil, article 21-4. Cette disposition s'applique uniquement au cas de naturalisation par déclaration de nationalité à raison du mariage, de la qualité de frère ou sœur de Français (article 21-13-2 du Code civil) et d'ascendant de Français (article 21-13-1 du Code civil) ; les autres cas de déclarations de nationalité – fondés notamment sur la possession d'état de Français (article 21-13 du Code civil), pour les enfants adoptés, élevés par un Français ou confié au service de l'aide sociale à l'enfance (article 21-12 du Code civil) ou encore pour les enfants nés en France et y ayant eu leur résidence habituelle pendant un certain nombre d'années (articles 21-7 à 21-11 du Code civil) – n'entrent pas dans le champ d'application de cet article 21-4. La jurisprudence a eu l'occasion de préciser que peut être regardé comme indigne d'acquérir la nationalité française l'époux étranger s'étant par le passé adonné à des activités terroristes (Conseil d'Etat, 2^{ème} chambre, 09.11.2016, n° 400310, disponible sous : <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/#/view-document/?storage=true> (22.07.2019)), ou encore l'étranger ayant « adopté une pratique radicale de sa religion, incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française » (Conseil d'Etat, 27.06.2008, n°286798 (ici il s'agit du principe d'égalité des sexes), ou ayant entretenu « des liens étroits avec une organisation islamiste menant une action de propagande en faveur de thèses extrémistes et prônant le rejet des valeurs essentielles de la société française » (H. Fulchiron, Fasc. 502-70 : Nationalité – Naturalisation – Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique : la naturalisation – Généralités – Conditions de recevabilité de la demande de naturalisation, in Jurisclasseur Droit international, 2011, N 271, se référant aux décisions du Conseil d'Etat du 29.07.2002 n° 224538 et du 13.11.2006 n° 279543), ou l'étranger ayant soutenu « des thèses extrémistes, prônant le rejet des principes de laïcité et de tolérance et recourant à la violence et au terrorisme, personnellement » (Fulchiron, Fasc. 502-70 : Nationalité – Naturalisation – Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique, *op. cit.*, N 271, se référant aux décisions du Conseil d'Etat du 14.10.1998 n° 175186, du 09.06.1999, n° 184713, du 20.12.2000 n° 203987, du 31.01.2001 n° 209577, et du 13.02.2008 n° 301711), ou encore l'étranger ayant dirigé un mouvement extrémiste (Fulchiron, Fasc. 502-70 : Nationalité – Naturalisation – Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique, *op. cit.*, N 271, se référant à la décision du Conseil d'Etat du 07.06.1999 n° 178449).

³⁴⁴ Code civil, article 21-23. Cette disposition s'applique aux cas de naturalisation par décision de l'autorité publique, à savoir la naturalisation de l'étranger engagé dans les armées françaises blessé en mission et ses enfants mineurs (article 21-14-1 du Code civil), de l'étranger justifiant d'une résidence habituelle en France depuis 5 ans (article 21-17 du Code civil), voire 2 ans (article 21-18 du Code civil), voire sans condition de stage (articles 21-19 et 21-20 du Code civil), et de l'étranger francophone qui contribue par son action éminente au rayonnement de la France et à la prospérité de ses relations économiques internationales (article 21-21 du Code civil).

³⁴⁵ H. Fulchiron, Fasc. 71 : Nationalité – Naturalisation – Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique : naturalisation – Formes de la demande de naturalisation – Décision relative à la demande de naturalisation – Décret de naturalisation, in Jurisclasseur Civil Code > Art. 17 à 33-2, 2011, N 57.

³⁴⁶ Fulchiron, Fasc. 502-70 : Nationalité – Naturalisation – Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique, *op. cit.*, N 219 et N 220.

Ces dispositions relatives aux conditions encadrant l'acquisition de la nationalité française ont davantage vocation à s'appliquer pour empêcher l'acquisition de la nationalité par la personne concernée. Lorsque ces dispositions sont invoquées avant la naturalisation, elles ne répondent pas au sujet du présent avis de droit. Toutefois, il en va différemment **lorsque les dispositions susmentionnées sont invoquées par les autorités après la fin de la procédure de naturalisation** ayant aboutie à l'acquisition de la citoyenneté française.

En effet, le non-respect des conditions légales pour l'acquisition de la nationalité ouvre aux autorités nationales la possibilité de retirer la nationalité française. L'une de ces conditions légales est, pour tous les fondements d'acquisition, l'absence de condamnation de l'individu concerné « pour crimes ou délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme, soit, quelle que soit l'infraction considérée, s'il a été condamné à une peine égale ou supérieur à six mois d'emprisonnement, non assortie d'une mesure de sursis »³⁴⁷. Une autre de ces conditions légales est, pour certains fondements d'acquisition de la nationalité³⁴⁸, « les bonnes vie et mœurs »³⁴⁹.³⁵⁰ Le défaut de ces conditions légales permet aux autorités d'agir dans un **délai de deux ans après l'acquisition de la nationalité**³⁵¹. En outre, si la fraude ou le mensonge ont permis l'acquisition de la nationalité malgré le défaut de ces conditions légales, le délai de deux ans imparti pour l'action des autorités **ne commence à courir qu'à partir du moment où cette fraude ou ce mensonge sont découverts**³⁵². On remarque que l'antériorité des faits de nature à remettre en question l'acquisition de la nationalité française par rapport à la naturalisation n'est pas expressément encadrée par des délais³⁵³. Il en va de même pour la postériorité de la découverte des faits par rapport à la naturalisation en cas de fraude ou de mensonge, puisque le délai imparti aux autorités pour agir ne commence à courir qu'à partir du moment où les autorités ont connaissance des faits³⁵⁴.

1.1. Motifs du retrait

L'ensemble des motifs de déchéance de la nationalité tiennent à la préservation des intérêts du pays, puisqu'il s'agit de la condamnation pour un crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme³⁵⁵, de la commission d'actes au profit d'un Etat étranger incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la

³⁴⁷ Code civil, article 21-27. Cette disposition prévoit qu'elle n'est cependant pas applicable aux enfants mineurs susceptibles d'acquérir la nationalité française en application des articles du Code civil 21-7, 21-11, 21-12 et 22-1 (cf. la note de bas de page n° 343).

³⁴⁸ A savoir les cas d'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique, qui sont la naturalisation de l'étranger engagé dans les armées françaises blessé en mission (article 21-14-1 du Code civil), de l'étranger justifiant d'une résidence habituelle en France depuis 5 ans (article 21-17 du Code civil), voire 2 ans (article 21-18 du Code civil), voire sans condition de stage (articles 21-19 et 21-20 du Code civil), et de l'étranger francophone qui contribue par son action éminente au rayonnement de la France et à la prospérité de ses relations économiques internationales (article 21-21 du Code civil).

³⁴⁹ Code civil, article 21-23.

³⁵⁰ La possibilité laissée au Gouvernement de s'opposer à la naturalisation pour indignité ou défaut d'assimilation (prévu par l'article 21-4 du Code civil) n'est pas une condition légale et, par conséquent, cette disposition ne peut fonder une action du Ministère public postérieure à l'acquisition de la nationalité.

³⁵¹ Code civil, articles 26-4 et 27-2.

³⁵² Code civil, articles 26-4 et 27-2.

³⁵³ Voir par exemple : Conseil d'Etat, 09.11.2016, *op. cit.*, considérant n° 4.

³⁵⁴ Voir *infra* 1.5..

³⁵⁵ Code civil, article 25, 1°.

France³⁵⁶, de la condamnation pour soustraction aux obligations résultant du code du service national³⁵⁷ ou encore, pour les personnes exerçant une fonction publique, de la condamnation pour un crime ou un délit d'atteintes à l'administration publique³⁵⁸. Dans toutes les cas, le fondement invoqué pour justifier la déchéance de la nationalité française est **l'indignité ou le manque de loyalisme** à l'égard de la France³⁵⁹.

A noter que les crimes et délits constituant des actes de terrorisme et justifiant la déchéance de la nationalité française³⁶⁰ ne distinguent pas selon les motivations terroristes. Ainsi, **l'obédience djihadiste ne fait pas l'objet d'une mention spécifique**.

Les motifs pertinents pour le présent avis de droit pour **la contestation par les autorités de l'acquisition de la nationalité française** relèvent : de la condamnation de l'individu concerné « pour crimes ou délits constituant une **atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation** ou un **acte de terrorisme**, soit, quelle que soit l'infraction considérée, s'il a été condamné à une peine égale ou supérieur à six mois d'**emprisonnement**, non assortie d'une mesure de sursis »³⁶¹ ; ou encore du fait que l'individu ne serait « **de bonnes vie et mœurs** »³⁶².

En matière de contestation de l'acquisition de la nationalité également, **l'obédience djihadiste n'est pas expressément visée** par les textes.

1.2. Condamnation

L'article 25 du Code civil précise que **la condamnation pénale est nécessaire lorsque la déchéance de la nationalité française repose sur la commission de crime ou délit ou la soustraction aux obligations résultant du code du service national**. En effet, les cas prévus aux 1° à 3° de cet article s'appliquent à un individu « condamné ».

Le dernier cas de figure, prévu au 4° de l'article 25, relatif à la déchéance de nationalité au motif que **la personne s'est livrée, au profit d'un Etat étranger, à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France**, n'exige pas expressément une condamnation. Néanmoins, une réponse ministérielle de 1987 précise que, dans ce cas, « **la réalité des faits doit être établie, ce qui résulte le plus généralement d'une condamnation définitive** »³⁶³.

Toutefois, la condamnation pénale, pour la commission d'actes s'inscrivant dans une des hypothèses limitativement listées à l'article 25 du Code civil, n'impose pas automatiquement de prononcer la perte de la citoyenneté. **L'Administration dispose d'un pouvoir d'appréciation**.³⁶⁴

En ce qui concerne la **contestation de l'acquisition de la nationalité**, la condamnation pénale n'est **pas nécessaire lorsque** la naturalisation reposait sur une décision administrative dont **la condition**

³⁵⁶ Code civil, article 25, 4°.

³⁵⁷ Code civil, article 25, 3°.

³⁵⁸ Code civil, article 25, 2°.

³⁵⁹ Dionisi-Peyrusse, Fasc. 80 : Nationalité – Perte et déchéance individuelles, *op. cit.*, N 4 à N 9.

³⁶⁰ Code civil, article 25, 1°.

³⁶¹ Code civil, article 21-27.

³⁶² Code civil, article 21-23.

³⁶³ Réponse ministérielle du 13.04.1987, JOAN Q 03.08.1987, p. 4448, indiquée par Dionisi-Peyrusse, Fasc. 80 : Nationalité – Perte et déchéance individuelles, *op. cit.*, N 119.

³⁶⁴ Dionisi-Peyrusse, Fasc. 80 : Nationalité – Perte et déchéance individuelles, *op. cit.*, N 119.

légale de bonnes vie et mœurs n'était pas remplie³⁶⁵. En revanche, lorsque la condition légale faisant défaut repose sur le fait que la personne concernée a fait l'objet d'une condamnation « pour crimes ou délits constituant une atteinte aux **intérêts fondamentaux de la Nation** ou un **acte de terrorisme**, soit, quelle que soit l'infraction considérée, s'il a été condamné à une peine égale ou supérieur à six mois d'**emprisonnement**, non assortie d'une mesure de sursis »³⁶⁶, **la condamnation pénale est en principe nécessaire**³⁶⁷.

En matière de contestation des conditions légales de l'acquisition de la nationalité également, **les autorités ne sont pas obligées d'agir**³⁶⁸.

1.3. Mode d'acquisition de la nationalité retirée

Le retrait de la nationalité dépend de la manière dont la nationalité a été acquise.

En ce qui concerne la **déchéance de nationalité**, l'article 25 du Code civil précise que les motifs de déchéance qu'il prévoit ne peuvent être opposés **qu'à un « individu qui a acquis la qualité de**

³⁶⁵ Voir par exemple : Fulchiron, Fasc. 71 : Nationalité – Naturalisation – Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique : naturalisation, *op. cit.*, N 174, se référant aux décisions du Conseil d'Etat du 26.10.1998, n° 182763 et du 30.07.2003, n° 249077 ; cf. *supra* 1. également.

³⁶⁶ Code civil, article 21-27.

³⁶⁷ La doctrine précise néanmoins que « les condamnations prononcées à l'étranger ne devraient [...] être prises en compte [qu'au titre de la condition de bonnes vie et mœurs] car elles sont prononcées selon un système légal et judiciaire qui ne correspond pas nécessairement au système répressif français. En particulier, le seuil de six mois d'emprisonnement sans sursis retenu à l'article 21-27 du Code civil n'a pas forcément la même valeur selon les pays. Faute de pouvoir se fier à un seuil choisi en contemplation du système français, on ne peut qu'apprécier au cas par cas ce que révèle telle ou telle condamnation prononcée à l'étranger sur la "conduite" de l'intéressé (V. par ex. TA Nantes, 14 avr. 2006, n° 044327 : AJDA 2006, p. 849, qui concernait la demande de naturalisation de Cesare Battisti, qui juge à propos des condamnations notoires de ce dernier en Italie, que "si l'Administration pouvait alors, en opportunité, soit rejeter la demande, soit engager la procédure d'avis devant le Conseil d'État, elle était néanmoins tenue à l'obligation d'une motivation explicitant ce choix et établissant qu'elle s'était livrée à un examen complet du dossier et qu'elle n'avait pas méconnu l'étendue de ses compétences". L'Administration ne pouvait en effet se borner "à rappeler l'existence et la nature de ces condamnations sans préciser les raisons pour lesquelles ces condamnations s'opposaient à la mise en œuvre de la procédure particulière de naturalisation prévue par l'article 21-23 alinéa 2, et ce alors que le ministre avait pourtant antérieurement envisagé de donner une suite favorable à la demande ; que, ce faisant, l'autorité administrative ne met pas le juge à même de vérifier qu'elle a procédé à un examen d'ensemble du dossier, compte tenu de la situation personnelle de l'intéressé, ni qu'elle a exercé l'ensemble de ses compétences, lesquelles ne se limitent pas sur ce point au constat des condamnations et lui permettent, nonobstant celles-ci, d'accéder à une demande de naturalisation"). Réciproquement, une relaxe prononcée par une juridiction étrangère tend à rendre les faits relevés impropres à considérer l'intéressé comme de mauvaises vie et mœurs (V. CE, 21 mai 1997, cité supra n° 221). On réservera à cette solution des circonstances particulières tenant, par exemple, à la procédure suivie (la relaxe serait justifiée à l'étranger par un vice de procédure) ou à la différence entre les lois française et étrangère en cause (le fait ne serait pas incriminé à l'étranger alors qu'il l'est en France) ou plus généralement à l'ordre public français. » ; Fulchiron, Fasc. 502-70 : Nationalité – Naturalisation – Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique, *op. cit.*, N 229.

³⁶⁸ Les articles 26-4 et 27-2 du Code civil prévoient respectivement que « l'enregistrement *peut* être contesté » ou que les « décrets portant acquisition, naturalisation ou réintégration *peuvent* être rapportés » (mise en évidence ajoutée).

Français »³⁶⁹. *A contrario*, une personne française d'origine³⁷⁰ ne peut pas perdre la nationalité française³⁷¹.

En ce qui concerne la **contestat**ion de l'**acquisition de la nationalité** pour défaut des conditions légales tenant à une condamnation pénale ou aux bonnes vie et mœurs, elle n'est également possible **qu'à l'égard des individus ayant acquis la qualité de Français**. En outre, il est distingué selon les fondements de la naturalisation. **Tous les individus naturalisés peuvent se voir retirer la nationalité française s'ils ont été condamnés pénalement** « pour crimes ou délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme, soit, quelle que soit l'infraction considérée, s'il a été condamné à une peine égale ou supérieure à six mois d'emprisonnement, non assortie d'une mesure de sursis »³⁷². En revanche, **seuls les individus naturalisés en vertu d'une décision de l'autorité publique** – c'est-à-dire sur le fondement de leur engagement dans les armées françaises³⁷³, de leur résidence habituelle en France³⁷⁴ ou de leur contribution au rayonnement de la France³⁷⁵ - peuvent se voir retirer la nationalité française **si la condition de bonnes vie et mœurs leur fait défaut**.

1.4. Apatridie

La **déchéance de la nationalité** ne peut pas être prononcée si la personne concernée s'en trouve privée de toute nationalité. En effet, l'article 25 du Code civil précise qu'un individu peut « être déchu de la nationalité française, **sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride** ».

Les dispositions du Code civil prévoyant la possibilité de **contester l'acquisition de la nationalité** ne mentionne en revanche **pas de proscription liée à l'apatridie** de la personne concernée. Cependant, le retrait de la nationalité française ne peut s'effectuer en violation du droit de l'Union européenne. La Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt *Rottmann* du 2 mars 2010³⁷⁶, interprète le droit européen comme ne s'opposant pas au retrait de la nationalité d'un Etat membre lorsque celle-ci a été obtenue par la fraude, même si la conséquence en est l'apatridie de l'individu concerné. Toutefois, le droit européen impose que **le principe de proportionnalité** soit observé, ce qui implique que soient prises en compte les « conséquences éventuelles que cette décision

³⁶⁹ Il s'agit des Français ayant acquis la nationalité française à raison du mariage (articles 21-1 à 21-6 du Code civil), à raison de la naissance et de la résidence en France (articles 21-7 à 21-11 du Code civil), par déclaration de nationalité (articles du Code civil 21-12 (à l'enfant ayant fait l'objet d'une adoption simple ou ayant été recueilli et élevé par une personne de nationalité française ou confié au service de l'aide sociale à l'enfance), 21-13 (à la personne qui a joui de la possession d'état de Français), 21-13-1 (à l'ascendant direct d'un ressortissant français), 21-13-3 (au frère ou à la sœur d'une personne ayant acquis la nationalité française), et 21-14 (à la personne ayant perdu la nationalité française pour défaut de possession d'état de Français)), par décision de l'autorité publique (articles du Code civil 21-14-1 (à l'étranger engagé dans les armées françaises blessé en mission et ses enfants mineurs), 21-17 à 21-20 (à l'étranger justifiant d'une résidence habituelle en France depuis 5 ans, voire 2 ans dans les cas prévus à l'article 21-18, voire sans condition de stage dans les cas prévus à l'article 21-19 et 21-20), et 21-21 (à l'étranger francophone qui contribue par son action émérite au rayonnement de la France et à la prospérité de ses relations économiques internationales)).

³⁷⁰ Il s'agit des Français par filiation (articles 18 et 18-1 du Code civil) et des Français par la naissance en France (articles 19 à 19-4 du Code civil).

³⁷¹ Service public (site officiel de l'administration française), Annulation, retrait ou déchéance de nationalité française, *op. cit.*.

³⁷² Code civil, article 21-27.

³⁷³ Code civil, article 21-14-1.

³⁷⁴ Code civil, articles 21-17, 21-18, 21-19 et 21-20.

³⁷⁵ Code civil, article 21-21.

³⁷⁶ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt Rottmann, 02.03.2010, aff. C-135/08.

emporte pour l'intéressé et, le cas échéant, pour les membres de sa famille en ce qui concerne la perte des droits dont jouit tout citoyen de l'Union. Il importe à cet égard de vérifier, notamment, si cette perte est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction commise par celui-ci, au temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait ainsi qu'à la possibilité pour l'intéressé de recouvrer sa nationalité d'origine »³⁷⁷. La Cour de justice ne se préoccupe dans cette décision que des conséquences de la perte de la nationalité d'un Etat membre sur la perte de la qualité de citoyen de l'Union et de la privation des droits qui y sont attachés³⁷⁸ et non des conséquences générales en terme d'apatridie. Cela étant, le respect du droit de l'Union européenne a pour conséquence indirecte d'appliquer le principe de proportionnalité aux décisions de retrait des décisions de naturalisation lorsque leur conséquence est l'apatridie de la personne concernée, puisque cette dernière n'aurait par définition pas de nationalité d'un Etat membre et perdrait la citoyenneté européenne.

A noter que si la France a signé la Convention européenne sur la nationalité³⁷⁹ et la Convention sur la réduction des cas d'apatridie³⁸⁰, elle ne les a jamais ratifiées.

1.5. Autres conditions

En ce qui concerne la **déchéance de la nationalité**, outre les conditions relatives au mode d'acquisition de la nationalité et à l'interdiction de rendre une personne apatride, sont prévues des **limitations dans le temps** à compter de la date d'acquisition de la nationalité française, ainsi qu'à compter de la date de la perpétration des faits reprochés.

L'article 25-1 du Code civil prévoit ainsi :

« La déchéance n'est encourue que si les faits reprochés à l'intéressé et visés à l'article 25 se sont produits antérieurement à l'acquisition de la nationalité française ou dans le délai de dix ans à compter de la date de cette acquisition.

Elle ne peut être prononcée que dans le délai de dix ans à compter de la perpétration desdits faits. Si les faits reprochés à l'intéressé sont visés au 1° de l'article 25 [à savoir les actes qualifiés de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou encore de crime ou délit constituant un acte de terrorisme], les délais mentionnés aux deux alinéas précédents sont portés à quinze ans. »

En d'autres termes, en principe, la déchéance de nationalité ne pourra intervenir que lorsque les faits reprochés ont été commis **avant l'acquisition de la nationalité** française et, au plus tard, **10 ans après** celle-ci. En outre, la déchéance doit être prononcée dans un délai maximum de **10 ans après la perpétration des faits**. En ce qui concerne le cas de commission de crime ou de délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme, ces délais sont **allongés à 15 ans**.

Ainsi, par combinaison de ces règles, la déchéance de la nationalité peut intervenir au plus tard **jusqu'à 20 ans après l'acquisition de la nationalité, voire 30 ans** lorsqu'il s'agit de crimes ou délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou des actes de terrorisme.

Il a pu être remarqué que la limitation dans le temps de la possibilité de déchoir de sa nationalité française une personne naturalisée est un élément favorisant le respect du **principe d'égalité**³⁸¹, au

³⁷⁷ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt Rottmann, *op. cit.*, N 56.

³⁷⁸ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt Rottmann, *op. cit.*, N 46.

³⁷⁹ Convention européenne sur la nationalité, 06.11.1997, signée par la France le 04.07.2000.

³⁸⁰ Convention sur la réduction des cas d'apatridie, 30.08.1961, signée par la France le 31.05.1962.

³⁸¹ Dionisi-Peyrusse, Fasc. 80 : Nationalité – Perte et déchéance individuelles, *op. cit.*, N 137.

regard de la situation des personnes nées françaises qui ne peuvent être déchues de leur nationalité française^{382, 383}.

Une autre condition doit encore être relevée. Il s'agit du **respect de la vie privée** et du **contrôle de proportionnalité qui en découle**. En effet, les autorités administratives qui envisagent de déchoir une personne de sa nationalité française doivent d'abord procéder à un examen des circonstances de fait propres à sa situation personnelle³⁸⁴. Le juge doit veiller au respect de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant le droit au respect de la vie privée et familiale³⁸⁵ et au respect du droit de l'Union européenne³⁸⁶. En conséquence, doit être opéré un contrôle de proportionnalité.

Le Conseil d'Etat reprend de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne³⁸⁷ des **critères de ce contrôle**. Ainsi, la perte de la nationalité doit « être proportionnée à la gravité des faits qui la fondent, au délai écoulé depuis l'acquisition de la nationalité et à la possibilité pour l'intéressé de recouvrer une autre nationalité »³⁸⁸.

Les critères relatifs aux délais et à la protection contre l'apatridie sont encadrés par la loi française. Le juge français a repris les autres critères présentés tenant à la gravité des faits commis et les conséquences sur la vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par exemple, on relève dans une décision du Conseil d'Etat, l'évaluation de la proportionnalité de la déchéance au regard, d'un côté, de la nature et de **la gravité des faits**, ainsi que de **l'objectif de lutte contre le terrorisme** et, de l'autre côté, de **l'atteinte au droit au respect de la vie privée** (puisque la déchéance est reconnue comme affectant un élément constitutif de l'identité de la personne) **et familiale** et du **comportement ultérieur de l'intéressé**.³⁸⁹

La décision de déchoir un individu de sa nationalité française n'emportant pas automatiquement l'interdiction de son séjour sur le territoire français et son éloignement, la décision de déchéance n'a pas d'effet sur la présence sur le territoire français de celui qui est visé, comme sur ses liens avec les membres de sa famille. La jurisprudence nationale en déduit que, par conséquent, **une décision de déchéance de nationalité n'affecte pas le droit au respect de la vie familiale**.³⁹⁰

L'âge ne figure pas au nombre des conditions imposées par la loi ou la jurisprudence nationales.

En ce qui concerne **le retrait de la nationalité française en raison de son acquisition en dépit des conditions légales** relatives aux condamnations pénales et aux bonnes vie et mœurs également, **le droit au respect de la vie privée et familiale** et **l'obligation d'opérer un contrôle de proportionnalité** doivent *mutatis mutandis* être observés.

³⁸² Cf. *supra* 1.3..

³⁸³ Voir Dionisi-Peyrusse, Fasc. 80 : Nationalité – Perte et déchéance individuelles, *op. cit.*, N 135 à N 141.

³⁸⁴ Conseil d'Etat, 23.05.1986, n° 58806.

³⁸⁵ Conseil d'Etat, 08.06.2016, n° 394348. Voir également : Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 09.09.2015, n° 14-19196.

³⁸⁶ Cour de Justice de l'Union européenne, arrêt Rottman, *op. cit.* ; Conseil d'Etat, 11.05.2015, n° 383664.

³⁸⁷ Cour de Justice de l'Union européenne, arrêt Rottman, *op. cit.*, N 56.

³⁸⁸ Conseil d'Etat, 11.05.2015, *op. cit.*, N 7.

³⁸⁹ Conseil d'Etat, 08.06.2016, *op. cit.*, N 13 à N 15. Voir : X. Domino, Contrôle du juge sur les mesures de déchéance de nationalité, *Actualité Juridique Droit Administratif* 2016 (31), p. 1758.

³⁹⁰ Conseil d'Etat, 08.06.2016, *op. cit.*, N 15. Voir : Domino, Contrôle du juge sur les mesures de déchéance de nationalité, *op. cit.*, p. 1758.

Des conditions de **délais** sont encore prévues en matière de retrait de la nationalité pour défaut de conditions légales. Comme cela a déjà été exposé³⁹¹, le défaut de conditions légales permet au ministère public d'agir dans un **délai de deux ans après l'acquisition de la nationalité**³⁹². En outre, si la fraude ou le mensonge ont permis l'acquisition de la nationalité malgré le défaut de ces conditions légales, le délai de deux ans imparti pour l'action du ministère public **ne commence à courir qu'à partir du moment où cette fraude ou ce mensonge sont découverts**³⁹³. On remarque que l'antériorité des faits de nature à remettre en question l'acquisition de la nationalité française par rapport à la naturalisation n'est pas expressément encadrée par des délais³⁹⁴. Il en va de même pour la postériorité de la découverte des faits par rapport à la naturalisation en cas de fraude ou de mensonge, puisque le délai imparti aux autorités pour agir ne commence à courir qu'à partir du moment où les autorités ont connaissance des faits. Toutefois, ces dispositions ne sont pas de nature à affranchir les autorités françaises de leur obligation de veiller au respect du **principe de proportionnalité** susmentionné. Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions sont compatibles avec le respect du principe de proportionnalité, tel qu'imposé par le droit européen³⁹⁵.

En ce qui concerne la condition de **l'âge** de la personne concernée, le retrait de la nationalité pour défaut de la **condition légale d'absence de condamnation pénale** pour crime ou délit portant atteinte aux intérêts de la Nation ou constituant un acte de terrorisme, ou consistant en une peine d'emprisonnement sans sursis de 6 mois minimum est applicable à tous les cas d'acquisition de la nationalité française, y inclus des cas ouverts aux mineurs. Cependant, **sont exclus de son champ d'application les enfants mineurs susceptibles d'acquérir la nationalité française en raison de leur naissance (de parents étrangers) et résidence en France**³⁹⁶, **leur adoption simple ou le fait qu'ils ont été recueillis et élevés par un Français ou confiés au service de l'aide sociale à l'enfance**³⁹⁷, **ou de l'acquisition de la nationalité française par l'un de leurs parents**³⁹⁸.

Le retrait pour défaut de la **condition légale de bonnes vie et mœurs** n'est applicable qu'à des cas d'acquisition de la nationalité française **réservés aux majeurs**³⁹⁹, à **l'exception** de la naturalisation accordée « à l'enfant mineur resté étranger bien que l'un de ses parents ait acquis la nationalité française s'il justifie avoir résidé en France avec ce parent durant les cinq années précédant le dépôt de la demande »⁴⁰⁰.

2. Procédures

2.1. Procédure de retrait de la nationalité

La **déchéance de nationalité** est prononcée par **décret du Gouvernement, pris après avis conforme du Conseil d'Etat**⁴⁰¹.

Avant de prendre un tel décret, le Gouvernement « notifie les motifs de droit et de fait justifiant la déchéance de la nationalité française, en la forme administrative ou par lettre recommandée avec

³⁹¹ *Supra* 1..

³⁹² Code civil, articles 26-4 et 27-2.

³⁹³ Code civil, articles 26-4 et 27-2.

³⁹⁴ Voir par exemple : Conseil d'Etat, 09.11.2016, *op. cit.*, considérant n° 4.

³⁹⁵ Conseil d'Etat, 2^{ème} chambre, 09.11.2017, n° 409782, N 7.

³⁹⁶ Code civil, articles 21-7, 21-11.

³⁹⁷ Code civil, article 21-12.

³⁹⁸ Code civil, article 22-1.

³⁹⁹ Code civil, article 21-22 aliéna 1^{er}.

⁴⁰⁰ Code civil, article 21-22 aliéna 2nd.

⁴⁰¹ Code civil, article 25 alinéa 1^{er}.

demande d'avis de réception. A défaut de domicile connu, un avis informatif est publié au Journal officiel de la République française »⁴⁰² ; **la procédure peut ainsi être menée en l'absence de l'intéressé**. Suite à cela, la personne concernée peut faire part de ses **observations en défense** au ministre chargé des naturalisations. Elle dispose d'un délai d'un mois, à compter de la notification ou de la publication, pour ce faire.⁴⁰³ En outre, le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions administratives, est consulté. Ce n'est qu'avec l'avis conforme du Conseil d'Etat que la déchéance pourra être déclarée par le Gouvernement.⁴⁰⁴

A l'expiration du délai d'un mois laissé à la personne concernée pour présenter ses observations en défense, et si le Conseil d'Etat a rendu un avis conforme, le Gouvernement pourra déclarer la déchéance de la nationalité par décret⁴⁰⁵. Ce décret doit être motivé.⁴⁰⁶ Il est **publié au Journal officiel de la République française**, et prend « effet à la date de [sa] signature, sans toutefois qu'il soit porté atteinte à la validité des actes passés par l'intéressé ni aux droits acquis par des tiers antérieurement à la publication du décret sur le fondement de la nationalité française de l'intéressé. »⁴⁰⁷.

En ce qui concerne **le retrait de la naturalisation** pour défaut de conditions légales tenant aux **condamnations pénales**⁴⁰⁸, le ministère public⁴⁰⁹ ou le Gouvernement⁴¹⁰ (en fonction du fondement en vertu duquel la nationalité française a été acquise), dans le délai de deux ans à partir de l'enregistrement de la déclaration de nationalité ou à partir de la publication du décret portant acquisition de la nationalité ou naturalisation ou à partir de la découverte de la fraude ou du mensonge⁴¹¹, peuvent contester l'acquisition de la nationalité.

Lorsque l'action est introduite par le Gouvernement, ce dernier « notifie à l'intéressé, en la forme administrative ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, les motifs de droit et de fait justifiant qu'il ait perdu la qualité de Français. **A défaut de domicile connu, un avis informatif est publié au Journal officiel** de la République française. **L'intéressé dispose d'un délai d'un mois** à dater de la notification ou de la publication de l'avis au Journal officiel pour faire parvenir au ministre chargé des naturalisations **ses observations en défense**. Après l'expiration de ce délai, le

⁴⁰² Décret n° 93-1362 du 30.12.1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française (version consolidée au 18.06.2019), article 61, alinéas 1^{er} et 2^{ème}.

⁴⁰³ Décret n° 93-1362 du 30.12.1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, article 61, alinéa 3.

⁴⁰⁴ Décret n° 93-1362 du 30.12.1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, article 61, alinéa dernier.

⁴⁰⁵ Décret n° 93-1362 du 30.12.1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, article 61, alinéa dernier.

⁴⁰⁶ Décret n° 93-1362 du 30.12.1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, article 61.

⁴⁰⁷ Décret n° 93-1362 du 30.12.1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, article 63.

⁴⁰⁸ Code civil, article 21-27.

⁴⁰⁹ Pour les déclarations de nationalité ; article 26-4 du Code civil.

⁴¹⁰ Pour les décisions administratives ; article 27-2 du Code civil.

⁴¹¹ Cf. *supra* 1.5..

Gouvernement peut déclarer, par **décret motivé pris sur avis conforme du Conseil d'Etat**, que l'intéressé a perdu la qualité de Français »⁴¹².

Lorsque l'action est introduite par le ministère public, l'instance est introduite devant le **tribunal de grande instance** (juridiction civile) où demeure la personne concernée ou celui de Paris si elle ne demeure pas en France⁴¹³, sauf lorsque la question de nationalité se pose devant une juridiction répressive comportant un jury criminel⁴¹⁴. Les règles de procédure ne diffèrent alors pas, d'après nos recherches, de celles de la procédure générale.

2.2. Recours

Le décret prononçant la **déchéance de nationalité** peut donner lieu à **un recours devant le Conseil d'Etat** (juridiction administrative suprême). La formation de jugement alors saisie est composée par d'autres membres (siégeant au contentieux) que ceux ayant été consultés préalablement à la prise du décret de déchéance (formations administratives du Conseil d'Etat)⁴¹⁵.

Le Conseil d'Etat statue souverainement en qualité de juge de premier ressort. **Sa décision n'est susceptible d'aucun recours**⁴¹⁶.

En ce qui concerne le **retrait de la naturalisation** pour défaut de conditions légales, lorsque c'est un **décret du Gouvernement** qui rapporte la naturalisation, un **recours pour excès de pouvoir** peut être introduit, dans les conditions de droit commun. Ainsi, le **Conseil d'Etat** est, ici également, compétent pour apprécier de la légalité de ce décret.⁴¹⁷

En ce qui concerne le **retrait de la naturalisation** pour défaut de conditions légales, lorsque c'est une **décision du tribunal de grande instance** qui retire la naturalisation, les recours disponibles contre la décision du tribunal ne diffèrent pas de ceux généralement prévus par le droit commun (appel, puis cassation).

3. En pratique

L'éloignement du territoire national n'est pas une conséquence immédiate de la perte de la nationalité française. **Il n'est pas prévu qu'une personne déchue se verra éloignée par voie de conséquence**⁴¹⁸. Cela étant, dans la mesure où la personne concernée remplit les critères nécessaires au prononcé d'une décision d'éloignement, voire d'une interdiction du territoire français empêchant son retour pour une durée déterminée, ou à titre définitif, elle pourra⁴¹⁹ en

⁴¹² Décret n° 93-1362 du 30.12.1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, article 59, par renvoi de l'article 62 de ce même décret.

⁴¹³ Code de procédure civile, article 1039.

⁴¹⁴ Code civil, article 29.

⁴¹⁵ Code de la justice administrative, article R. 122-21-1. Le Conseil d'Etat est chargé aussi bien de l'exercice de fonctions administratives que placé au sommet de l'ordre de juridiction administratif.

⁴¹⁶ Code de justice administrative, article L. 111-1.

⁴¹⁷ Fulchiron, Fasc. 71 : Nationalité – naturalisation – Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique : la naturalisation, *op. cit.*, N 200, se référant aux décisions du Conseil d'Etat du 19.01.1973, Fernandez : JDI 1973, p. 737, et du 08.04.1998, n° 179314.

⁴¹⁸ Voir Conseil d'Etat, section du contentieux, 26.09.2007, n° 301967, avant-dernier considérant.

⁴¹⁹ D'une part les dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui encadrent les mesures d'éloignement indiquent que les autorités *peuvent* les prononcer, mais ne les y obligent pas (voir par exemple les articles L 511-1 et L 521-1). En outre, certaines catégories de

faire l'objet. Ainsi, par exemple, un acte de terrorisme peut entraîner la peine complémentaire d'interdiction du territoire français et l'expulsion.

La presse indique une récente déchéance de nationalité pour terrorisme, et que le Ministère de l'Intérieur aurait informé qu'**entre 1996 et 2016, 13 déchéances de nationalité** ont été prononcées pour terrorisme, dont 5 en 2015⁴²⁰. Nos recherches n'ont pas permis de trouver d'informations relatives au nombre de retraits d'actes portant acquisition de la nationalité française en raison des activités terroristes de l'intéressé.

personnes bénéficient d'une protection contre l'éloignement. Ainsi, par exemple, les mineurs ne peuvent en aucun cas faire l'objet ni d'une obligation de quitter le territoire français (article L 511-4 1° du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), ni d'une décision d'expulsion (article L 521-4 du même code), ni d'une interdiction du territoire français (article 20-4 de l'Ordonnance n° 45-174 du 02.02.1945 relative à l'enfance délinquante). Cependant, une décision d'éloignement des parents du mineur entraînera l'éloignement de ce dernier ; voir par exemple : F. Jault-Seseke et al, Droit de la nationalité et des étrangers, Paris 2015, N 714, se référant à la décision du Conseil d'Etat du 10.03.1999, n° 199049, N 718.

420

Voir par exemple : G. Dussourt, Un Franco-marocain condamné pour terrorisme déchu de sa nationalité française, 01.06.2019, disponible sous : <https://www.bfmtv.com/police-justice/un-franco-marocain-condamne-pour-terrorisme-dechu-de-sa-nationalite-francaise-1703579.html> (25.07.2019); ou encore L'Express, Condamné pour terrorisme, un Franco-marocain déchu de sa nationalité française, 01.06.2019, disponible sous : https://www.lexpress.fr/actualitesociete/condamne-pour-terrorisme-un-franco-marocain-dechu-de-sa-nationalite-francaise_2081557.html (25.07.2019).

I. ITALIE

Le droit italien contient des dispositions relatives aussi bien à la perte de la nationalité italienne qu'à la révocation d'une citoyenneté acquise. Cette distinction est récente et a été introduite par une loi de 2018, voulue par l'actuel gouvernement italien et conçue comme une technique de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Le présent rapport se focalise, ainsi, sur la révocation d'une citoyenneté acquise.

Ainsi, il précise le mode d'acquisition de la nationalité retirée :

Il s'agit de 10 modalités différentes d'acquisition, dont la liste figure au 1.3. ci-dessous.

Cette révocation est uniquement la conséquence de la condamnation à des crimes particulièrement révélateurs du potentiel danger que représente le citoyen dont l'intégration à la communauté italienne est remise en question pour la cohésion de la société italienne.

Il s'agit de crimes de terrorisme, d'association directe à la subversion de l'ordre démocratique etc., mais aussi de crimes dont l'objectif est de soutenir, pratiquement ou financièrement, ces associations.

Aucune mention n'est faite à propos du risque d'apatridie.

1. Inquadramento della decadenza dalla cittadinanza italiana

La disciplina in vigore in Italia in materia di decadenza – *rectius* revoca – della cittadinanza italiana è contenuta nella legge 1° dicembre 2018 n.132⁴²¹ che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113⁴²².

L'art. 14 di quest'ultimo regola la "revoca della cittadinanza italiana" apportando modifiche alla legge italiana di riferimento: la legge 5 febbraio 1992, n. 91⁴²³, in particolare attraverso l'inserimento di un articolo 10 bis, che così dispone :

"d) dopo l'articolo 10 è inserito il seguente: «Art. 10-bis. - 1. La cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, e' revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché' per i reati di cui agli articoli 270-ter e 270-quinquies.2, del codice penale. La revoca della cittadinanza e' adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno.»."

La nuova disciplina è entrata in vigore il 5 ottobre 2018, salvo le modificazioni apportate in sede di conversione del decreto-legge, che sono entrate in vigore il 4 dicembre 2018.

⁴²¹ Vedila in in Gazz. Uff., 3 dicembre 2018, n. 281: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché' misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate".

⁴²² Gazzetta Uff. 04/10/2018 n. 231.

⁴²³ Gazzetta Uff. 15/02/1992 n. 38.

1.1. Motivi del ritiro

La legge di riferimento, n. 91 del 1992, in esito alla riforma del 2018 distingue i casi di “revoca” della cittadinanza italiana – che si riferiscono a stranieri che hanno acquisito, nel corso della loro vita, la cittadinanza italiana – dai casi di “perdita” della cittadinanza italiana che possono riferirsi anche ai cittadini che sono italiani dalla nascita.

Per quanto riguarda la perdita, la norma di riferimento è l’art. 12 della legge che stabilisce:

“1. Il cittadino italiano perde la cittadinanza se, avendo accettato un impiego pubblico od una carica pubblica da uno Stato o ente pubblico estero o da un ente internazionale cui non partecipi l'Italia, ovvero prestando servizio militare per uno Stato estero, non ottempera, nel termine fissato, all'intimazione che il Governo italiano può rivolgergli di abbandonare l'impiego, la carica o il servizio militare.

2. Il cittadino italiano che, durante lo stato di guerra con uno Stato estero, abbia accettato o non abbia abbandonato un impiego pubblico od una carica pubblica, od abbia prestato servizio militare per tale Stato senza esservi obbligato, ovvero ne abbia acquistato volontariamente la cittadinanza, perde la cittadinanza italiana al momento della cessazione dello stato di guerra.”

La norma **non è di interesse** per il presente rapporto comparativo, in quanto elaborata con riferimento a ipotesi che non rientrano tra quelle in oggetto, oltre al fatto che, nei quasi trenta anni di vigenza della norma, la sua applicazione è stata scarsa o nulla.

Diversamente, il nuovo art. 10bis della legge è stato elaborato **proprio nel quadro di una strategia di lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata**.

Tale norma prevede, come già detto, la **revoca di una cittadinanza acquisita** nel corso della vita, **attraverso determinate modalità (1.1.1.) in caso di condanna definitiva per un certo tipo di reati (1.1.2.)**.

1.1.1. Modalità di acquisizione della cittadinanza soggetta a revoca

L’art. 10 bis richiama gli articoli 4, comma 2, 5 e 9 della legge 91 del 1992 che si riferiscono:

- Allo straniero nato in Italia che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e che da quel momento abbia dichiarato di voler acquisire la cittadinanza italiana (art. 4 comma 2).
- Al coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano che abbia acquistato la cittadinanza italiana quando risiede legalmente da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica, ovvero dopo tre anni dalla data del matrimonio, se non vi è stato scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili e se non sussiste separazione legale (art. 5).
- allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera c), (art. 9, a)).
- allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente all’ adozione, (art. 9, b))
- allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato, (art. 9, c).
- al cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica, (art. 9, d)).

- **all'apolide** che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica, (art. 9, e)).
- allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica (art. 9, f)).
- allo straniero quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato (art. 9, comma 2).

1.1.2. Reati che comportano la revoca della cittadinanza

La condanna definitiva di una persona per aver commesso i reati tassativamente elencati dall'art-10bis permette la revoca della cittadinanza.

Si tratta di una misura che consegue a una condanna definitiva per i seguenti reati:

1. Delitti commessi per finalità di **terrorismo** o di **eversione dell'ordinamento costituzionale** per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni;
2. Delitto di **ricostituzione, anche sotto falso nome o in forma simulata di un'associazione sovversiva** dell'ordinamento dello Stato di cui è stato ordinato lo scioglimento. Per associazione sovversiva si intende un'associazione "diretta e idonea a sovvertire violentemente gli ordinamenti economici o sociali costituiti nello Stato ovvero a sopprimere violentemente l'ordinamento politico e giuridico dello Stato",⁴²⁴
3. Delitto di **assistenza a tali associazioni sovversive**, attraverso il fornire rifugio o vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano ad esse;⁴²⁵
4. Delitto di **assistenza a** associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico attraverso il fornire rifugio o vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano ad esse;⁴²⁶
5. Delitto di **partecipazione a banda armata**⁴²⁷.
6. Delitto di sottrazione, distruzione, dispersione, soppressione o deterioramento di beni o denaro, sottoposti a sequestro per prevenire il **finanziamento di condotte con finalità di terrorismo**⁴²⁸.

1.2. Condanna

La cittadinanza è revocata agli stranieri che l'abbiano ottenuta **dopo la maggiore età, laddove subiscano una condanna per reati connessi al terrorismo** (in particolare di obbedienza jihadista) o

⁴²⁴ La norma si ricava dal rinvio operato dall'art. 407, comma 2, lettera a), n. 4), all'art. 270, III comma, Codice penale (CP).

⁴²⁵ La norma si ricava dal rinvio operato dall'art. 270 *ter* all'art. 270 CP.

⁴²⁶ La norma si ricava dal rinvio operato dall'art. 270 *ter* all'art. 270bis CP.

⁴²⁷ La norma si ricava dal rinvio operato dall'art. 407, comma 2, lettera a), n. 4), all'art.306, II comma, CP.

⁴²⁸ Le condotte con finalità di terrorismo sono "condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia". La norma si ricava dal rinvio operato dall'art. -quinquies.2 CP all'art. 270sexies CP.

per reati commessi nel quadro della **criminalità organizzata** (mafia, camorra, 'ndrangheta, sacra corona unita, etc., ma in questo caso, soprattutto le criminalità organizzata: albanese, cinese, nigeriana, rumena, georgiana, ucraina etc.⁴²⁹).

Si veda nel dettaglio il paragrafo 1.1.2.

1.3. Modalità di acquisizione della cittadinanza soggetta a revoca

Precisiamo qui di seguito i modi di acquisizione della cittadinanza soggetta a revoca, in aggiunta a quanto anticipato sub par. 1.1.1.

La cittadinanza italiana è suscettibile di revoca solo se è stata acquisita con una delle seguenti modalità:

1. Se è stata acquisita da uno **straniero nato in Italia**, che vi ha risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e ha **dichiarato di voler acquistare** la cittadinanza italiana entro un anno dal raggiungimento della maggiore età;⁴³⁰
2. Se è stata acquisita con **decreto del Ministro dell'interno dal coniuge**, straniero o apolide, di cittadino italiano **che risiede legalmente da almeno due anni successivi al matrimonio**⁴³¹ nel territorio della Repubblica che l'abbia richiesta al sindaco del comune di residenza, a condizione che non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi prima dell'emanazione del decreto;⁴³²
3. Se è stata acquisita con **decreto del Ministro dell'interno dal coniuge**, straniero o apolide, di cittadino italiano **residente all'estero**, che **dopo tre anni dalla data del matrimonio**⁴³³ l'abbia richiesta alla competente autorità consolare, a condizione che non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi prima dell'emanazione del decreto;⁴³⁴
4. Se è stata acquisita **con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno dallo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado** sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi **risiede legalmente da almeno tre anni**;
5. Se è stata acquisita **con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno dallo straniero maggiorenne** adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da **almeno cinque anni successivamente alla adozione**;

⁴²⁹ Si veda la Relazione 2018 del Procuratore nazionale e della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, (<https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/osservatorio-parlamentare/altri-atti-parlamentari/direzione-nazionale-antimafia-e-direzione-investigativa-antimafia/relazione-2018-del-procuratore-nazionale-e-della-direzione-nazionale-antimafia-e-antiterrorismo/>), la relazione della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Fenomeno delle Mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere (<https://www.statoquotidiano.it/wp-content/uploads/2018/02/commissione-antimafia-relazione-2018.pdf>) e le relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia: http://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/page/relazioni_semestrali.html.

⁴³⁰ Art. 4, comma 2 L. 1992 n. 91.

⁴³¹ Il termine è di un anno in presenza di figli nati o adottati dai coniugi.

⁴³² Art. 5, L. 1992 n. 91.

⁴³³ Il termine è di 18 mesi in presenza di figli nati o adottati dai coniugi.

⁴³⁴ Art. 5, L. 1992 n. 91.

6. Se è stata acquisita **con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno** dallo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato;
7. Se è stata acquisita **con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno dal cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee** se risiede legalmente da almeno **quattro anni** nel territorio della Repubblica;
8. Se è stata acquisita **con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno** dall'**apolide** che risiede legalmente da almeno **cinque anni** nel territorio della Repubblica;
9. Se è stata acquisita **con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno** dallo **straniero** che risiede legalmente da almeno **dieci anni** nel territorio della Repubblica.
10. Se è stata acquisita **con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro degli affari esteri**, dallo straniero quando questi abbia reso **eminenti servizi all'Italia**, ovvero quando ricorra un **eccezionale interesse dello Stato**.

1.4. Apolidia

L'art. 10*bis* (sopra 1.2.) non fa riferimento alcuno al rischio di apolidia in caso di revoca della cittadinanza. Inoltre, tra le modalità di acquisto della cittadinanza alle quali l'art. 10 bis rinvia figura la lettera e) dell'art. 9 che prevede termini ridotti per l'acquisto della cittadinanza italiana da parte di un apolide.

Anche se va prudentemente osservato che bisognerà attendere i casi di applicazione della legge per verificare la conformità dell'art. 10bis alla costituzione italiana, allo stato attuale appare senz'altro possibile revocare la cittadinanza concessa all'apolide ai sensi dell'art. 9 lett. e), in virtù dell'art. 10 bis l. 1992 n. 91.

Vero è che l'Italia si è prevalsa del diritto di apporre una riserva alla Convenzione delle Nazioni Unite del 30 agosto 1961 sulla "riduzione dei casi di apolidia"⁴³⁵ in conformità all'art. 8, par. 3 della stessa.

Detto articolo prevede la possibilità di ritirare la cittadinanza in uno dei seguenti casi :

- « a) Si un individu, dans des conditions impliquant de sa part un manque de loyalisme envers l'État contractant,
 - i) A, au mépris d'une interdiction expresse de cet État, apporté ou continué d'apporter son concours à un autre État, ou reçu ou continué de recevoir d'un autre État des émoluments, ou
 - ii) A eu un comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État ;
- b) Si un individu a prêté serment d'allégeance, ou a fait une déclaration formelle d'allégeance à un autre État, ou a manifesté de façon non douteuse par son comportement sa détermination de répudier son allégeance envers l'État contractant. »

Tuttavia la riserva vale solo per i motivi di revoca già previsti dalla legislazione in vigore al momento della ratifica e dunque non opera con riferimento al "Decreto sicurezza" che è di tre anni successivo alla l. 29 settembre 2015, n. 162 di ratifica della convenzione⁴³⁶.

⁴³⁵ l. 29 settembre 2015, n. 162.

⁴³⁶ Alberto Aimi, Il "Decreto Sicurezza" 2018: I Profili Penalistici, Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, fasc.1, 1 MARZO 2019, pag. 135.

Questa considerazione ha portato a ritenere che “il Ministero dell'interno non potrebbe in nessun caso proporre un provvedimento di revoca della cittadinanza nei confronti di chi non possenga anche la cittadinanza di un altro Stato”⁴³⁷. Questa conclusione è coerente con la relazione al disegno di legge che riserva espressamente e pedagogicamente “quanto disciplinato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia”⁴³⁸.

1.5. Altre condizioni

Le condizioni sono quelle dell'art. 10bis (sopra 1.1.).

La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati indicati dall'art. 10bis, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno.

Dal momento che l'Italia è Stato membro dell'Unione europea, le autorità nazionali dovranno osservare il **principio di proporzionalità**, ovvero considerare la situazione personale del cittadino, prima di applicare la misura.

Per quanto concerne le modalità di adozione delle misure, bisognerà attendere l'emanazione dei **decreti attuativi** della legge, che il Governo è delegato ad adottare **entro il 30 settembre 2019** (art. 1 l. 132/2018).

Le modalità di acquisto della cittadinanza che può essere revocata si riferiscono esclusivamente agli **stranieri che abbiano già raggiunto la maggiore età** e questo perché ai sensi della legge 91 del 1992 la cittadinanza potrà essere acquisita da un minore solamente nelle ipotesi di riconoscimento o dichiarazione giudiziale della filiazione (art. 2 comma 1), adozione (art. 3) e naturalizzazione dei genitori (art. 14), ossia ipotesi non contemplate dalla norma in esame.

Particolare attenzione dovrà essere data alla disposizione che si **riferisce allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente all'adozione**; oltre a specificare che essa si applica ai maggiorenni deve essere fatto presente che il legislatore ha qui inteso solamente il caso della cittadinanza acquisita **con adozione ordinaria** ossia quella disciplinata dagli artt. 291 e ss. del c.c., secondo cui la cittadinanza è ottenuta **non per effetto automatico dell'adozione** ma dopo 5 anni dalla trascrizione della sentenza di adozione su richiesta dell'interessato. **La disposizione non si riferisce pertanto ai minorenni che abbiano acquisito la cittadinanza tramite il procedimento di adozione internazionale.**

⁴³⁷ *Ibidem.*

⁴³⁸ Relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, 4 ottobre 2018, in A.P. Sen., XVIII leg., 840, 4.

2. Procedure

2.1. Procedura per il ritiro della nazionalità

Il procedimento è identico per l'acquisto come per la revoca della cittadinanza, che avvengono con un Decreto del Presidente della Repubblica italiana (DPR), come previsto dall'art. 1, comma 1, lett. aa) della legge 12 gennaio 1991 n. 13 come modificato dalla riforma del 2018 (sopra par. 1).⁴³⁹

La procedura per il ritiro della nazionalità è la normale procedura amministrativa prevista per l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica, ed avviene su proposta del Ministro dell'interno.

La procedura specifica per il ritiro deve ancora essere **chiarita dai decreti attuativi** che non sono ancora stati emanati.

Si può comunque osservare che **non è possibile far discendere in via automatica** la revoca della cittadinanza dalla mera pronuncia di una sentenza di condanna definitiva per i reati indicati perché questo implicherebbe una violazione dei principi di diritto comunitario elaborati in relazione al principio di "non refoulement"⁴⁴⁰ ma generalizzabili alla materia in esame.

2.2. Ricorso

In attesa che la situazione si chiarisca grazie all'emanazione dei decreti attuativi, si rileva che il ricorso contro il DPR di revoca avviene attraverso la normale procedura amministrativa (ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) e, in secondo grado, al Consiglio di Stato).

Si può ricordare che contro tutti i provvedimenti amministrativi è inoltre sempre possibile un ricorso straordinario al capo dello Stato ai sensi degli articoli 8 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199.

3. In pratica

Il primo caso italiano di revoca della cittadinanza riguarda Abderrahim Moutaharrik, conosciuto anche come il pugile dell'ISIS, divenuto cittadino italiano nel 2015 e della cui cittadinanza è stata chiesta la revoca da parte del Ministro dell'interno al Presidente della Repubblica nel 2019⁴⁴¹.

In attesa che una prassi si consolidi, si possono formulare le seguenti osservazioni:

Non vi sono norme che impongono automaticamente l'espulsione al momento della revoca della cittadinanza. Tuttavia, lo straniero o apolide deve avere un titolo di soggiorno per essere presente sul territorio. Venuto meno il titolo, il soggetto sarà oggetto di un provvedimento di espulsione.

⁴³⁹ Gazz. Uff. 17 gennaio 1991, n. 14.

⁴⁴⁰ Corte giust. UE, sez. II, 13 settembre 2018, Ahmed, C-369/17, punti 54 e 55. Con riferimento alle cause di esclusione dello status di rifugiato in seguito a reati di diritto comune (Corte giust. UE, grande sezione, 9 novembre 2010, B. e D., C-57/09 e C-101/09, punto 87 sugli art. 12 § 2 lett. b direttiva 2011/95/UE) e di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite (Corte giust. UE, grande sezione, 31 gennaio 2017, Lounani, C-573/14, punto 72 art. 12 § 2 lett. c direttiva 2011/95/UE).

⁴⁴¹ <http://www.lecconews.news/lecco-citta/via-la-cittadinanza-a-moutaharrik-il-pugile-dellisis-lo-propone-il-viminale-e-una-prima-volta-246690/>

Per questo motivo, la dottrina non ha mancato evidenziare che l'espulsione a seguito del decreto rischia di esporre l'Italia a violare il principio del "non refoulement": ex art. 33 co. 1 della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati del 28 luglio 1951, dell'art. 19 § 2 CDFUE e degli artt. 2 e 3 Cedu, che, secondo una consolidata interpretazione della Corte di Strasburgo. Queste norme, infatti "pongono un divieto assoluto di allontanamento dello straniero verso un Paese in cui quest'ultimo potrebbe essere esposto al pericolo reale di perdere la vita o di subire torture o di essere comunque sottoposto a trattamenti inumani o degradanti"⁴⁴².

⁴⁴² Alberto Aimi, Il "Decreto Sicurezza" 2018: I Profili Penalistici, Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, fasc.1, 1 MARZO 2019, pag. 135.

J. PAYS-BAS

There are some differences in procedure, both for withdrawal and appeal, between deprivation on grounds of Art. 14(1)-(3) and Art. 14(4) of the Netherlands Nationality Act 1984 (NNA):

- Before withdrawing nationality based on Art. 14(1)-(3), the Minister is required to send a written notice of intent to withdraw to the person concerned. An actual decision to withdraw only takes place 16 weeks after having notified the person concerned. The Minister, however, is not required to send such a notice if nationality is being revoked on the basis of Art. 14(4).
- The revocation of nationality in Art. 14(4) is accompanied by a ‘pronouncement of undesirability’, meaning that the person can no longer enter the country. This may pose a problem in the subsequent appeals procedure. In fact, a different appeals procedure exists for withdrawal of nationality on the basis of Art. 14(4). An appeal is automatically lodged within four weeks of the decision if the person concerned does not personally do so. The problematic nature of the ‘pronouncement of undesirability’ was illustrated in a recent case, in which the judge held that she could not decide on the decision to withdraw and the pronouncement of undesirability because the persons concerned were absent from the Netherlands.⁴⁴³ Their absence was, however, due to them been pronounced as undesirable, which prevents them from returning to the Netherlands. As such, the ‘special’ appeals procedure becomes highly ineffective.

1. Legal framework concerning deprivation of citizenship

Article 2(1) of the Dutch Constitution provides that “Dutch nationality shall be regulated by Act of Parliament”. As such, the rules regarding acquisition, loss and deprivation of the Dutch nationality are contained in the NNA.⁴⁴⁴ The deprivation⁴⁴⁵ of nationality is specifically discussed in Article 14 of the NNA, as part of Chapter 5 of the Act. Dutch nationality can only be withdrawn based on the provisions of this Chapter (Art. 14(7), NNA). The Nationality Act came into force in 1984, and has been amended on several occasions. The content of these amendments is set out below within the discussion of the specific reasons for withdrawal.

Article 14

“1. Our Minister may revoke the acquisition or the granting of the Dutch citizenship, shall it be resting upon false declaration or deceit on the side of the person concerned, or upon concealment of a fact relevant to acquisition or granting. The revocation shall be retroactive until the moment of the acquisition or granting of the Dutch citizenship. The revocation shall not be possible if more than twelve years have passed since the acquisition or granting. The third sentence shall not be applicable if the person concerned has been sentenced for an offence referred to in Articles 6, 7 and 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court as of 17 July 1998 (Trb. 2000, 120).

2. Our Minister may revoke the Dutch citizenship of a person irrevocably sentenced for:
- a. an offence set forth in Titles I-IV of the Second Book of the Dutch Criminal Code for which the law provides for a term of imprisonment of more than eight years;
 - b. a criminal offence referred to in Articles 83, 134a or 205 of the Dutch Criminal Code;

⁴⁴³ Available at: <https://www.navigator.nl/document/id0d1846ba2e6c4bc0865d1030aba9094d/ecli-nl-rbdha-2018-7617-rb-den-haag-26-06-2018-nr-sgr-177082-en-1715048>

⁴⁴⁴ Netherlands Nationality Act 1984. Available at: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003738/2018-08-01#Hoofdstuk5>

⁴⁴⁵ Please note that reference has only been made to the explicit “withdrawal” or “deprivation” (i.e. revocation by an act of a State authority) of nationality, rather than the “loss” (i.e. automatic termination under the operation of the law) of nationality.

- c. a criminal offence similar to the offences referred to in clause (a) for which the criminal legislation of either country of the Kingdom provides for a term of imprisonment of eight years or more, or an offence for which the criminal legislation of either country of the Kingdom provides for a similar definition as offences referred to in clause (b);
- d. a criminal offence referred to in Articles 6, 7 and 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court as of 17 July 1998 (Trb. 2000, 120).

3. Our Minister may revoke the Dutch citizenship of a person who has reached the age of sixteen years and who voluntarily enters into foreign military service of a state involved in hostilities against the Kingdom or against a union the Kingdom is a member of.

4. Our Minister may, for the reasons of the national security, revoke the Dutch citizenship of a person who has reached the age of sixteen and is outside of the Kingdom if it seems, based on his/her behavior, that he/she has joined an organization included by Our Minister, according to the advice of the Council of Ministers of the Kingdom, in a list of organizations participating in a national or international armed conflict and constituting a threat to the national security.

5. A person who lost the Dutch citizenship on the grounds of the provisions of paragraphs two, three or four, can acquire the Dutch citizenship again. In special cases, having heard the Council of State of the Kingdom, We may deviate from the provisions of the first sentence if at least five years have passed since the loss of the Dutch citizenship.

6. The Dutch citizenship shall be lost by a minor as a result of termination of family legal relationship from which it derives pursuant to Articles 3, 4, 5, 5a, 5b, 5c or 6 (1), preamble and clause (c), as well as pursuant to Article 4 as it was before the entry into force of the Kingdom Act amending the Kingdom Act on Dutch Citizenship in relation to the acquisition, granting and loss of the Dutch citizenship dated 21 December 2000, Stb. 618, and pursuant to Article 5 as it was before the entry into force of the Kingdom Act dated 3 July 2003 amending the Kingdom Act due to the adoption of the Conflict of Laws on Adoption Act (Stb. 284). The loss referred to in sentence one shall not occur if the other parent, at the moment when the relationship is terminated, is Dutch or was Dutch at the moment of his/her death. The loss shall neither occur if the Dutch citizenship may also derive based on Article 3 (3), or Article 2 (a) of the Law dated 12 December 1892 on Dutch Citizenship and Residency (Stb. 268).

7. The Dutch citizenship shall not be lost otherwise than based on the provisions of this Chapter.

8. With the exception of the case referred to in paragraph one, the loss of the Dutch citizenship shall not occur if it would result in statelessness.

9. The list referred to in paragraph four, upon approval or amendment, shall be sent to the Second Chamber of the States General, to the States of Aruba, to those of Curaçao and those of Sint Maarten and published in the Government Gazette (de Staatscourant), in the Publications Gazette (het Afkondigingsblad) of Aruba, in the Publications Gazette (het Publicatieblad) of Curaçao and in the Publications Gazette (het Afkondigingsblad) of Sint Maarten.

10. Further rules as to the elements involved in the weighing of interests with regard to a decision on the revocation of the Dutch citizenship based on paragraphs one, two, three or four shall be established by or by virtue of order in council for the Kingdom."

The following is an overview of the grounds for withdrawal of nationality, accompanied with the year in which the ground has been included in the NNA:

- Art. 14(1); 1984 : Fraudulent acquisition of nationality.
- Art. 14(2); 2010 : Conviction for various criminal offences, including terrorist offences, joining foreign armed forces, and offences under the Rome Statute. Interesting here is the inclusion of conviction for offences under Art. 83 of the Dutch Criminal Code 1811 (DCC), which refers to the commission of terrorist offences.

- Art. 14(2)(b); 2016 : Amendment to paragraph (b), adding as a ground for withdrawal conviction for an offence under Art. 134a DCC. This makes withdrawal possible when a person has been convicted for the assistance in or preparation of the commission of a terrorist offence, rather than the actual commission of such an offence.
- Art. 14(3); 2017 : Voluntarily entering the foreign military service of a State involved in hostilities against the Netherlands. Revocation of nationality is also possible in this case when a person has not yet reached the age of 18 (and is thus a minor).
- Art. 14(4); 2017 : Joining an organization that is listed as constituting a threat to national security. Revocation is possible when a person is still a minor, and when that person is not in the country.

It is interesting to note the development that has taken place over the years, with the gradual expansion of grounds of deprivation. Furthermore, a quick development took place from 2016 to 2017. Whereas in 2016 deprivation was only allowed as a response to a criminal conviction, 2017 saw the introduction of deprivation as a preventative measure.

1.1. Reasons for withdrawal

In its original form, as promulgated in 1984, Article 14 of the NNA only provided for deprivation of nationality in cases where nationality had been obtained or granted based on the provision of fraudulent information or deception, or by omission of any fact relevant to the acquisition or granting of the Dutch nationality (currently Art. 14(1)). For instance, when a person fails to declare in their naturalisation process that they have been convicted in the past, this would constitute an omission of a fact relevant to the naturalisation process, and would provide a ground for deprivation of nationality under Art. 14(1).⁴⁴⁶

In 2010, Article 14 of the NNA was amended to allow for deprivation in cases of a criminal conviction (Art. 14(2)).⁴⁴⁷ As such, the Dutch Minister may revoke the Dutch nationality of a person who by a final and conclusive court judgment has been convicted for⁴⁴⁸:

- Article 14(2)(a): “A criminal offence referred to in Titles I through IV of Book Two of the Dutch Criminal Code that carries a sentence of eight years or more.”
- Article 14(2)(b): “A criminal offence referred to in Articles 83 or 205 of the Dutch Criminal Code.”
- Article 14(2)(c): “A criminal offence similar to those referred to under (a) that carries a prison sentence of eight years or more according to one of the Criminal Codes of the countries forming the Kingdom, or a criminal offence similar to those referred to under (b) according to one of the Criminal Codes of the countries from the Kingdom.
- Article 14(2)(d): “A criminal offence referred to in Articles 6, 7 and 8 of the Rome Statute.”

On the basis of the above, in 2010 the law did not provide for withdrawal for preventative law enforcement, but rather provides for withdrawal based on a criminal conviction.

Another amendment to the NNA was introduced in 2016, by virtue of which conviction of a crime referred to in Art. 134(a) DCC was added to Article 14(2)(b) as another ground for nationality

⁴⁴⁶ See the Handbook Netherlands Nationality Act 2003. Available at: <https://wetten.overheid.nl/BWBW33099/2019-01-01>

⁴⁴⁷ Act of 17 June 2010, amending the Netherlands Nationality Act with regard to multiple nationality and other nationality issues. Available at: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-242.html>

⁴⁴⁸ The nature of these offences are set out in Section 1.2.

deprivation.⁴⁴⁹ Based on this, anyone convicted for assistance in the commission of a terrorist offence as well as the preparation of such offences would be liable to be deprived of their Dutch nationality.

Based on Article 14(2)(a), a person convicted for a criminal offence described in Book Two, Titles I through IV, of the DCC⁴⁵⁰ can be deprived of their nationality, **if the crime committed carries a sentence of eight years or more**. Crimes under the following titles may provide reasons to withdraw:

- Title I: Crimes Against the Safety of the State; for instance, an attack on the King (Art. 92) or an attempt to bring the Kingdom under foreign rule (Art. 93).
- Title II: Crimes Against Royal Dignity; for instance, an attack on the life or freedom of the spouse of the King (Art. 108(1)).
- Title III: Crimes Against Heads of Friendly States and Other Internationally Protected Persons; for instance, an attack on the life or freedom of a head of a friendly state (Art. 115(1)).
- Title IV: Crimes Related to the Exercise of State Duties and State Rights; for instance, using (a threat of) force to interfere in a meeting of the States-General, and preventing decision-making (Art. 121).

Based on Article 14(2)(b), a person convicted for a criminal offence referred to in Arts. 83, 134(a) and 205 of the DCC can be deprived of their nationality, regardless of the length of sentence they carry. An elaboration of Arts. 83, 134a and 205 is provided below.

- Article 83: This article concerns the **commission** of terrorist offences. It lists crimes that, when committed with terrorist intent, are to be considered terrorist offences. ‘Terrorist intent’, according to Art. 83a, is to be understood as “the intention of causing fear among the population or a part of the population, or unlawfully compelling a public authority or international organisation to act or to refrain from certain acts or to tolerate certain acts, or of seriously disrupting or destroying the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a country or an international organisation.”
- Article 134a: This article concerns cases of **assistance** in the commission of terrorist offences as well as the **preparation** of such offences. It states that “any person who intentionally obtains or attempts to obtain for himself or another person means or information for the commission of a terrorist offence or a serious offence for the preparation or facilitation of a terrorist offence, or gains knowledge or skills for that purpose or imparts this knowledge or these skills to another person, shall be liable to a term of imprisonment not exceeding eight years or a fine of the fifth category.”
- Article 205: “(1) Any person who, without leave of the King, recruits another person for foreign military service or armed combat shall be liable to a term of imprisonment not exceeding four years or a fine of the fifth category.”

Finally, in 2017⁴⁵¹, two new paragraphs were inserted into Article 14 (paragraphs 3 and 4 respectively), and new grounds for deprivation were introduced:

⁴⁴⁹ Act of 5 March 2016, amending the Netherlands Nationality Act to broaden the possibilities for deprivation of Dutch nationality in the event of terrorist crimes. Available at: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-121.html>

⁴⁵⁰ Dutch Criminal Code 1881. Available at: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2019-04-01/#BoekTweede>

⁴⁵¹ Act of 10 February 2017, amending the Netherlands Nationality Act in relation to deprivation of Dutch nationality in the interest of national security. Available at: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-52.html>

- Article 14(3): “Our Minister may revoke the Dutch nationality of a person who has reached the age of sixteen and who has voluntarily entered into foreign military service of a State involved in hostilities against the Kingdom [of the Netherlands] or union the Kingdom is a member of.”
- Article 14(4): “Our Minister may, in the interest of national security, revoke the Dutch nationality of a person who has reached the age of sixteen and is outside the Kingdom, if his conduct demonstrates that he has joined an organization included by Our Minister, in accordance with the advice of the Council of Ministers, in a list of organizations participating in a national or international armed conflict and pose a threat to the national security.”

Legislation provides for withdrawal of nationality for reasons of behaviour which constitutes a threat to national security.

The following organizations have been listed as constituting a threat to national security: (1) Al-Qaeda and organizations affiliated with Al-Qaeda; (2) Islamic State in Iraq and al-Sham (ISIS) and organizations affiliated with ISIS; and (3) Hay’at Tahrir al-Sham.⁴⁵² **Joining a terrorist group constitutes a reason for withdrawal of nationality.**

It is further provided in Article 14(5) that “a person who has lost Dutch nationality on the grounds of the provisions of paragraphs two, three or four, cannot reacquire the Dutch nationality.” It is possible for the Minister to deviate from this in special cases, in agreement with the Council of State, if at least five years have passed since the loss of Dutch citizenship.

1.2. Criminal conviction

Criminal convictions for certain crimes do constitute a reason for withdrawal of nationality, as is stated in Art. 14(2) of the NNA. Withdrawal of nationality may only take place if someone has been “irrevocably sentenced” for one of the crimes listed in Article 14(2), meaning that appeal is no longer possible. A literal reading of the provision appears to result in the conclusion that the person convicted does not necessarily have to be in prison before nationality is revoked. All that is necessary is that the conviction is final and can no longer be appealed.

Criminal conviction is not required in order to withdraw nationality under Article 14(3) and 14(4). The commentary to Article 14(4) even explicitly states that it is meant to be a preventative measure.⁴⁵³ Furthermore, revocation under Article 14(1) also does not require prior criminal conviction, as it is sufficient that fraudulent behaviour or omission of relevant facts in the application for naturalization be established.

1.3. Form of acquisition of the deprived citizenship

Withdrawal of nationality does not depend on the way it has been acquired. None of the paragraphs make reference to the way of acquisition of nationality, as they simple state that the Minister can “revoke Dutch nationality”.⁴⁵⁴

⁴⁵² Decision of the Minister of Security and Justice of 2 March 2017 (No. 2050307), establishing the list of organizations that pose a threat to national security. Available at: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-13023.html>

⁴⁵³ Explanatory Memorandum to the Act of 10 February 2017, amending the NNA in relation to deprivation of Dutch nationality in the interest of national security. Available at: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34356-3.html>

⁴⁵⁴ Only Art. 14(1) of the NNA refers to the “acquisition or grant” of Dutch nationality. With acquisition denoting the obtaining of nationality “by operation of the law” as well as “through option”, and the

1.4. Statelessness

Article 14(8) of the Dutch Nationality Act makes reference to statelessness resulting from deprivation of nationality, holding that: “with the exception of the case referred to in paragraph one, the loss of Dutch nationality shall not occur if it would result in statelessness”. Only in cases where nationality is withdrawn based on Art. 14(1), which does not provide a basis for withdrawal based on terrorism, may it result in statelessness. As such, if nationality is withdrawn on grounds of terrorism (as is the case with, for instance, Art. 14(2)(b) or Art. 14(4)), this may only take place if it does not result in statelessness.

Originally, the possession of a foreign nationality was included in the registration of a person’s personal data on nationality on the basis of Art. 31(1)(a)(4) of the Municipal Administration of Personal Data 1994.⁴⁵⁵ However, with the replacement of this law by the ‘Basic Registration of Persons Act’ in 2013, this is no longer the case.⁴⁵⁶ According to Art. 2.7(1)(a)(5) of that law, when registering information regarding nationality, “no information about a foreign nationality is included in addition to information about Dutch nationality or the fact that a person is treated as a Dutch national.”

The lack of registration of a foreign nationality might be problematic when attempting to determine whether or not a person is left stateless as a result of the withdrawal of Dutch nationality.

1.5. Other conditions

There are no other material conditions to be fulfilled in order to deprive someone of their nationality.

Revocation under Article 14(1) NNA is impossible in cases where the acquisition or grant of nationality took place over 12 years ago, unless the individual has been convicted of international crimes under the Rome Treaty.

The nationality of minors may only be revoked under Article 14(3) and Article 14(4):

- Article 14(3) : “Our Minister may revoke the Dutch nationality of a person who has reached the age of sixteen...”
- Article 14(4) : “Our Minister may, in the interest of national security, revoke the Dutch nationality of a person who has reached the age of sixteen...”

In his decision to withdraw nationality, the Minister is required to take into account a number of things, depending on the Article that serves as the basis for withdrawal.

- Art. 14(1) NNA: The Minister will take into account, among other things, the nature and seriousness of the false declaration, deception or concealment, the possible statelessness of the person concerned after revocation, as well as the length of time that has elapsed since the acquisition or grant, and the possible loss of EU Citizenship as a result of withdrawal of nationality.⁴⁵⁷
- Art. 14(2) NNA: The Minister will take into account, amongst other things: (a) the consequences of the loss of Union Citizenship, in the case that this results from the

grant of nationality covering cases of naturalisation, withdrawal of nationality may occur regardless of the way it has been obtained.

⁴⁵⁵ Available at: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006723/2014-01-01>

⁴⁵⁶ Available at: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033715/2019-02-03>

⁴⁵⁷ Art. 68, Decision on Acquisition and Loss of Nationality 2002 (DALN).

- revocation of nationality; and (b) very special personal circumstances of the person concerned, insofar as these are relevant for the decision to withdraw nationality.⁴⁵⁸
- Art. 14(3) NNA: The Minister will take into account, amongst other things: (a) the consequences of the loss of Union Citizenship, in the case that this results from the revocation of nationality; and (b) the possible status as a minor of the person concerned and very special personal circumstances of the person concerned, insofar as these are relevant for the decision to withdraw nationality.⁴⁵⁹
 - Art. 14(4) NNA: The Minister will take into account, amongst other things: (a) the proportionality of the measure, in view of the role that the person concerned plays in the organization referred to under Art. 14(4) NNA and the associated degree of threat to national security that emanates from the person concerned; (b) the possible importance of the investigation, prosecution and sentencing of the person concerned and the possibility of imposing a custodial sentence; (c) the consequences of the loss of Union Citizenship, in the case that this results from the revocation of nationality; and (d) the possible status as a minor of the person concerned and very special personal circumstances of the person concerned, insofar as these are relevant for the decision to withdraw nationality.⁴⁶⁰

Though it is not a material condition to be fulfilled, it is nevertheless important to note that if the nationality of a person is revoked on the basis of Art. 14(4) NNA (i.e. membership of a terrorist organization), this revocation is accompanied by a so-called ‘pronouncement of undesirability’ on grounds of Art. 67(1)(c) of the Aliens Act 2000.⁴⁶¹ It was clarified in an explanatory memorandum to the Act of 10 February 2017, amending the NNA in relation to deprivation of Dutch nationality in the interest of national security, that this pronouncement served to prevent the legal return of the person concerned.⁴⁶² According to Art. 22A(7) NNA, appeal against the decision to revoke Dutch nationality under Art. 14(4) NNA, is also deemed to include an appeal against the pronouncement of undesirability. So, appeal against this measure is possible.

2. Procedures

2.1. Procedure for withdrawing citizenship

Procedural rules regarding the withdrawal of nationality are contained in Chapter VI (on Loss of Dutch Nationality) of the ‘Decision on Acquisition and Loss of Nationality’ (DALN) (2002).⁴⁶³ Different rules apply depending on the legal basis for withdrawal.

The Minister is required to send a written notice of intent to withdraw nationality to the person directly concerned (in the case of withdrawal under Art. 14(2) and (3) NNA), as well as the authority

⁴⁵⁸ Art. 68(a), DALN.

⁴⁵⁹ Art. 68(b), DALN.

⁴⁶⁰ Art. 68(c)(1), DALN.

⁴⁶¹ Aliens Act 2000. Available at: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2019-02-27#Hoofdstuk7>.

⁴⁶² Available at: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34356-3.html>; for a more detailed explanation of the pronouncement of undesirability, please consult: <https://ind.nl/en/pages/entry-ban-return-decision-and-pronouncement-of-undesirability.aspx>

⁴⁶³ Decision of 15 April 2002, on the Acquisition and Loss of Nationality. Available at: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013605/2017-03-01#Opschrift>. Such decisions are referred to as ‘Koninklijke Rijksbesluiten’ (Royal Decrees) or ‘Algemene Maatregel van [Rijks] Bestuur’ (General Measure of National Administration). They generally contain further rules for the implementation of an Act such as the Dutch Nationality Act. In this case, the Decision has its legal basis in Arts. 21 and 23 of the Dutch Nationality Act.

that handled the naturalisation (in the case of withdrawal under Art. 14(1) NNA).⁴⁶⁴ In the intent to withdraw, the Minister will state at least: (a) the reasons for withdrawal; (b) the possibility for those involved to submit written objections to the decision and the way and the timeframe in which this can be done; and (c) that those submitting writing objections may request that his personal details be kept confidential.⁴⁶⁵ The Minister will take a decision to withdraw nationality on the grounds of Art. 14(1)-(3) NNA, within sixteen weeks after sending a written notice of intent.⁴⁶⁶ There is no mention of an obligation to send such a written notice of intent when the withdrawal of nationality is based on Art. 14(4) NNA.

If the Minister decides to withdraw nationality on the basis of Art. 14(1)-(4), he will send a copy of the decision to the person whose nationality has been withdrawn, the authority responsible for maintaining the basic registration of the personal information of the person concerned, or the Dutch Minister of Foreign Affairs.⁴⁶⁷ The decision to withdraw will state the persons whose nationality is withdrawn.⁴⁶⁸ The second, third and fourth paragraph of Article 66 (DALN) apply *mutatis mutandis*, meaning that (a) the notice of withdrawal will be sent to the address of the person concerned if known, or to his last known address if no current address is available; (b) in case the Minister deems it necessary, he shall issue his notice of withdrawal publicly; and (c) in case the Minister deems it necessary, he shall publish his notice of withdrawal in one or more of the local journals of the suspected place of residence of the person concerned or in the designated official journal of the Netherlands (i.e. the Staatscourant).

2.2. Appeals

The possibility for appeals, for deprivation decisions taken on the basis of Art. 14(1) to 14(3) NNA, is laid down in the General Administrative Law 1992 (GAL).⁴⁶⁹ The appeals procedure consists of three levels: objection, appeal, and higher appeal. The rules regarding the procedures are scattered across three Chapters of the GAL, and are discussed in more detail below.

An important note is that appeals procedures do not have a suspensive effect, and the person remains without (Dutch) nationality during the appeal.⁴⁷⁰

Objection (Minister of Justice):

- Any appeals procedure in relation to Art. 14 NNA commences with submitting a notice of objection on the decision to the administrative body that took the decision (Art. 7:1 GAL). In this case, that body is the Minister of Justice. Essentially, the person thus asks the body that took the decision to review that decision (Art. 1:5(1) GAL).
- The notice of objection must be submitted within six weeks after having received the decision to withdraw Dutch nationality (Art. 6:7 GAL).
- Those that have a stake in the case are allowed to be heard before the administrative body decides on the objection to his decision (Art. 7:2(1) GAL).
- The administrative body will decide on the objection within six weeks, counting from the day on which the term for submitting the notice of objection has expired (Art. 7:10 GAL).

⁴⁶⁴ Art. 66(1), DALN.

⁴⁶⁵ Art. 66(6), DALN.

⁴⁶⁶ Art. 69(1), DALN.

⁴⁶⁷ Art. 70(1), DALN.

⁴⁶⁸ Art. 69(2), DALN.

⁴⁶⁹ General Administrative Law 1992. Available at: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2019-04-02>

⁴⁷⁰ Art. 6:16, GAL.

- In case the objection is deemed admissible, a reconsideration of the contested decision will take place on that basis (Art. 7:11 GAL)

Appeal (Administrative Judge at a court of law):

- An appeal can be raised against the decision taken by the administrative body (i.e. the Minister of Justice) on the notice of objection (Art. 7:1 GAL). Because the person appeals to a decision of a minister, the place of residence determines with which court to lodge the appeal. If the person does not have a place of residence in the Netherlands, the seat of the administrative body is decisive (Art. 8:7(2) GAL).
- An appeal must be filed with the administrative judge (Art. 6:4(2) GAL; Art. 8:1 GAL) within six weeks (Art. 6:7 GAL) after the day on which the decision, including approval of that decision, was published in the prescribed manner (Art. 6:8(3) GAL).
- Parties in the case are allowed to be assisted with a legal representative (Art. 8:24(1) GAL).
- The administrative judge can call parties, either in person or their legal representatives, to be heard. In case not all parties are called to be heard, the parties not called upon are given the opportunity to attend the hearing and to give an explanation of the case (Art. 8:44(1) GAL).
- The judge will rule on the case within six weeks after investigations have closed, and will provide this ruling in writing (Art. 8:66 GAL).

Higher appeal (administrative justice department of the Council of State): According to Art. 6:24 GAL, a similar procedure applies to the lodging of a higher appeal on a decision to revoke nationality. The appeals procedure is similar in the sense that the decision of the lower judge can be appealed, the appeal must be lodged within six weeks, both parties can be heard, etc. The only difference is that the appeal is lodged with a different (higher) body, which in this case is the administrative justice department of the Council of State.⁴⁷¹

A different appeals procedure is available for deprivation decisions taken on the basis of Art. 14(4) NNA, which is laid down in Art. 22A NNA. This procedure differs from the regular appeals procedure on various levels:

- It is possible to directly appeal to an administrative judge in the court of The Hague (Art. 22A(1) NNA), rather than having to file a notice of objection with the administrative body first.
- The appeal must be lodged by the person concerned within four weeks after the decision (Art. 22A(2)), rather than the usual six weeks.
- If the person concerned does not personally lodge an appeal, an automatic procedure enters into force, which is referred to as 'appeal by law' (i.e. beroep van rechtswege). The Minister of Justice notifies the court of his decision to revoke nationality (Art. 22A(3) NNA), and once the court has received this notice, the person concerned is deemed to have lodged an appeal against the decision. In other words, an appeal against the decision to withdraw nationality is always lodged, either by the person concerned or automatically upon receiving notice from the Minister of Justice of the decision to withdraw.
- Higher appeal can be lodged against the ruling of the court of first instance with the administrative justice department of the Council of State (Art. 22A(4) NNA).

⁴⁷¹ See Art. 14-2(3) of the Handbook Netherlands Nationality Act 2003. Available at: <https://wetten.overheid.nl/BWBW33099/2019-01-01>.

3. In practice

Number of Withdrawals

In a report published by the National Coordinator of Counterterrorism and Security, which covered the period December 2017 until April 2019, it became clear that by March 2019, the Dutch Minister of Justice and Security had revoked nationality of 13 persons.⁴⁷² Of these, two decisions were based on Article 14(2)(b)⁴⁷³ and eleven were based on Article 14(4).⁴⁷⁴ Furthermore, the Minister has sent out a written notice of intent to withdraw nationality to six other individuals, which are currently awaiting a decision.

Cases

Only very few concrete cases are publicly available, and those that are available are usually anonymised. This makes it difficult to find information on how withdrawals are being implemented in practice. The only two cases about which there is detailed information available are those of 'B' and 'Z', which appeared first before the administrative Court in the Hague and subsequently the administrative justice department of the Council of State. A summary of these cases and the decisions by the Court and Council of State is set out below.

Facts of the cases

Both appellants (B and Z) were dual nationals, and in possession of both Dutch and Moroccan nationality. In 2015 and 2016 respectively, the appellants were convicted of participating in an organisation whose purpose it is to commit terrorist offences and sentenced to six years imprisonment. Both had travelled to Syria, where they joined ISIS, Jabhat al-Nusra or an affiliated jihadist group. In these two cases, B and Z were not the only ones convicted for terrorist offences: in the case of B, three more men were convicted,⁴⁷⁵ and in the case of Z, seven more men and one more woman were convicted.⁴⁷⁶

On 11 September 2017, the State Secretary of Justice and Security revoked the Dutch nationality of B and Z, also pronouncing them 'undesirable', on grounds of Article 14(4) NNA. At that time, both appellants were still in Syria and therefore absent from the Netherlands and were both still in Syria. Interestingly, it appears as though B and Z were the only two individuals from among the larger groups convicted whose Dutch nationality was revoked and who were subsequently declared undesirable. There is no information available about the other persons convicted and what their nationality status was (i.e. dual or mono nationality).

Procedure before the Administrative court in the Hague in 2018

In both cases, the administrative Court in the Hague (the Court) ruled as follows:⁴⁷⁷

⁴⁷² National Coordinator of Counterterrorism and Security, *Report Integrated Approach Terrorism* (2019). Available at: <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2019/rapportage-over-aanpak-terrorisme-naar-de-tweede-kamer.aspx> (pp. 11).

⁴⁷³ Deprivation of nationality from a person convicted for a criminal offence referred to in Arts. 83, 134(a) and 205 of the Dutch Criminal Code.

⁴⁷⁴ Deprivation of nationality from a person "if his conduct demonstrates that he has joined an organization included by Our Minister, in accordance with the advice of the Council of Ministers, in a list of organizations participating in a national or international armed conflict and pose a threat to the national security".

⁴⁷⁵ See: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2016:8464>

⁴⁷⁶ See: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:14365>

⁴⁷⁷ *B v State Secretary of Justice and Security* [2018] Case No. 17/6834 and 17/15049 and *Z v State Secretary of Justice and Security* [2018] Case No. 17/7082 and 17/15048.

- The revocation of Dutch nationality of B and Z and the attached declarations of undesirability are within the scope of European Union law.
- The 'notification procedure' laid down in Article 22A(3) NNA⁴⁷⁸ amounts to a limitation of the right to be heard and the principle of effective legal protection, which is incompatible with Article 47 of the EU Charter. This is because in cases where this procedure is applicable, the person concerned is generally unaware of the revocation of nationality and declaration of 'undesirability' and has not been in contact with the appointed legal counsellor.
- These restrictions to effective legal protection are not justified because they infringe upon the core values of a fair trial. The Court took into account that the decisions of 11 September 2017 have immediate effect, that B and Z became unable to exercise rights attached to their Dutch nationality and lost the right to enter the Netherlands. Even if B and Z decide to lodge another appeal, that does not have suspensory effect on the decision to revoke nationality.
- Ultimately, however, the Court in this case decided that because of the notification procedure is not in line with the principle of effective legal protection and thereby amounted to an irregular procedure, it could not proceed to judge the merits of the case.
- **The Court declared the appeals inadmissible: In light of the fact that the appellants (B and Z) were not present at the hearing and could therefore not bring forward relevant facts and circumstances, the Court found itself unable to judge the decisions to revoke nationality and declarations of undesirability.**

The ultimate ruling of the Court in this case illustrates the problems associated with attaching a pronouncement of undesirability to the revocation of nationality, combined with the possibility to revoke nationality when a person is residing abroad. As a result of being pronounced undesirable, the person whose nationality has been revoked under Article 14(4) NNA is unable to return to the Netherlands and likewise unable to attend court hearings. Yet, as the Court notes, the absence of the person concerned from the trial leave the Court unable to rule on whether the decision to revoke nationality (and the attached pronouncement of undesirability) was lawful and justified. Because of this, the Court held that it could not rule on the decision and therefore the decision was to be upheld. It is a vicious circle: (1) revocation of nationality is accompanied with a declaration of undesirability, meaning the person cannot return to the country; (2) the Court cannot rule on the decision unless the person is present at trial; (3) the person cannot be present at trial because he was declared undesirable. It is an unchangeable situation.

Procedure before the Council of State

A year later, both cases appeared jointly in higher appeal before the administrative justice department of the Council of State (the Department).⁴⁷⁹ As the rulings are again similar, only that in the case *Z v State Secretary of Justice and Security* will be discussed below, also because the ruling in *B v State Secretary of Justice and Security* bases itself largely on the other ruling. The Department ruled as follows:

⁴⁷⁸ If the person concerned does not personally lodge an appeal, an automatic procedure enters into force, which is referred to as 'appeal by law' (i.e. beroep van rechtswege). The Minister of Justice notifies the court of his decision to revoke nationality (Art. 22A(3) NNA), and once the court has received this notice, the person concerned is deemed to have lodged an appeal against the decision. In other words, an appeal against the decision to withdraw nationality is always lodged, either by the person concerned or automatically upon receiving notice from the Minister of Justice of the decision to withdraw.

⁴⁷⁹ [B v State Secretary of Justice and Security](#) [2019] Ruling 201806104/1/V6 and [Z v State Secretary of Justice and Security](#) [2019] Ruling 201806107/1/V6.

- That the Court had wrongfully declared that Article 22(A)(3) NNA was to be non-binding due to incompatibility with Art. 47 of the EU Charter. Though the Department agreed with the Court that the measure infringes upon the right to be heard, as safeguarded under Art. 47 of the Charter, it notes that it does not constitute a disproportionate and intolerable intervention which affects the core of the rights guaranteed. This is because the procedure under Article 22(A)(3) NNA is an *addition* to regular legal protection, and ensures at the very least that a legal counsellor is able to lodge an appeal against the decision if the person is not present, even if the counsellor is prevented from having contact with the person concerned and the latter cannot be personally present. Furthermore, contrary to what the Court held, a restriction of the right to be heard resulting from the notification procedure under Article 22(A)(3) NNA is justified in order to safeguard national safety and security. Therefore, this limitation is proportionate.
- That the case should be considered on its merits: “Doing what the Court should have done, the Department will review the decisions of 11 September 2017 in light of the grounds of appeal lodged against it.”.
- That the decision to revoke nationality and the accompanying declaration of undesirability were wrongful. The State Secretary had based his decision to revoke Dutch nationality on the basis of facts that *predate the entering into force of Article 14(4) NNA* (which entered into force on 1 March 2017). Such retroactive application of the provision violated the principle of legal certainty. Considering this, neither the revocation nor the declaration of undesirability can be maintained.
- **The final outcome of this case was, therefore, that the decision to revoke nationality and to declare the applicants undesirable were to be annulled.**

Recent parliamentary questions on deprivation of nationality and the response of the Minister

On 27 June 2019, the Minister for Security and Justice issued a written response to two sets of Parliamentary questions pertaining to nationality deprivation in the national security context, submitted on 23 May and 4 June by members of the VVD (People’s Party for Freedom and Democracy) and PVV (Party for Freedom) parties respectively. The manner in which the questions were asked demonstrate an interest within these political parties in increasing the use of nationality deprivation, based on their perception that such measures are essential in safeguarding national safety and security. For instance, in its questions, the VVD expresses concern about the fact that the OM (Public Prosecution Service) and the AIVD (General Intelligence and Security Service) ascribe less priority to this measure than they deem necessary, and go so far as to ask the Minister how he will ensure that the public prosecutor will “prioritise deprivation of nationality, rather than criminal prosecution”. The questions asked by the PVV seem to view this measure as a way to ‘ward off’ asylum seekers and immigrants from Islamic countries and use strong language to convey their message (e.g. “slaughterers”). The assumption appears to be that if the Government fails to deprive these persons of their nationality, safety in the Netherlands would be “definitively destroyed”.

In the response to these Parliamentary questions, the idea that deprivation of nationality plays an important role in counter-terrorism is supported by the Minister of Justice and Security. Interestingly, however, the strength of this support is somewhat tempered, and the Minister made some noteworthy statements in answering the questions which can be summarised as follows:

- Categorically preventing access to Dutch territory by means of nationality deprivation is not realistic, nor is it a structurally desirable solution for this complex migration issue.
- Organisations such as the OM and the AIVD have no explicit role in the actual measure of deprivation, and given the fact that the OM is specifically concerned with upholding the legal order by means of prosecuting criminal acts, a prioritisation of deprivation of nationality on their part is not appropriate.

- Deprivation of nationality is only possible when the person meets the requirements as stated in the law, and when there has been an examination of the individual circumstances of that person.

The Minister also clarified some procedural matters, explaining that an official message from the AIVD stating that someone has joined a terrorist organisation, which indicates behaviour of that person on behalf of this organisation, as well as a Court ruling in a criminal case, may serve as evidence that someone has joined a terrorist organisation and therefore as ground for deprivation of nationality. It is possible for someone whose nationality has been deprived, and has therefore been declared undesirable, to be allowed into the country in order for him/her to serve a sentence imposed by the Court.

On July 15 2019, the Minister for Security and Justice issued a letter reporting on the execution of a motion adopted by parliament in April 2019 that had requested the Government to actively review the files of all recognized Dutch persons who have travelled abroad for terrorist purposes with a focus on the possibility for withdrawal of Dutch nationality in the interest of national security. In his response, the Minister indicates that even though political parties are calling for increased use of the measure of nationality deprivation, it is difficult to implement. He provides the following update:

- Over the past years, approximately 300 people left for Syria and Iraq with jihadist intentions. Of these, around 60 persons have returned to the Netherlands, and around 90 people have died in battle. Of the approximately 150 persons remaining outside of the Netherlands, it is estimated that 100 of them have dual nationality and thereby may be subjected to revocation of their Dutch nationality.
- To date, nationality has been revoked in 11 cases. The expectation is that this measure will still be invoked in 'a few' other cases. There are several reasons why the number of revocations is likely to remain limited:
- There is not always sufficient evidence available to base a revocation on. Knowledge of the fact that someone has joined a terrorist organisation is, in and of itself, insufficient to form the basis for revocation. An additional requirement is a description of the facts from which it is clear that the person has joined a terrorist group and that his actions support this group.
- It must furthermore be established beyond reasonable doubt that the person concerned endorses the goals pursued by the terrorist organisation and that he intended to join the organization.
- It thus concerns concrete factual information regarding the actions the person concerned has committed outside of the Netherlands. Such information is not easily accessible. It may also be difficult for the AIVD to present an official message indicating that the person has joined a terrorist organisation, due to reasons of secrecy or safety.

In response to this update from the Minister, a member of the VVD posed a further set of questions on 22 July 2019 to which no answers have yet been provided. The questions point once again to the active interest taken by this political party in increasing the use of nationality deprivation and urge the Minister to find ways to do so. The questions asked are the following:

- Are there other sources, besides an official message from the AIVD or a judgment from a court, that are capable of indicating a connection with a terrorist organisation?
- In taking decisions regarding deprivation of nationality, it is required that the importance of criminal prosecution and judgment is taken into account. However, how do you take into account, in making such decisions, that criminal law cannot prevent someone who has travelled abroad and is trained in the use of violence from returning to the Netherlands? Is it not the prevention of return in order to protect national safety that should prevail?

- Why has the AIVD not yet published an official message regarding involvement with a terrorist organisation of the 100 persons you have stated could be the subject of revocation of nationality? And how long will it take for that to still happen?
- If it has been demonstrated that someone has joined a terrorist organisation, is it thereby not anyway established beyond reasonable doubt that the person concerned endorses the objectives pursued by a terrorist organisation?
- How is the statement that the OM can request a temporary suspension of a declaration of undesirability, because the person concerned has the right to be present at his or her criminal trial, to be understood in light of the fact that the purpose of withdrawing Dutch nationality is precisely to prevent someone from entering Dutch territory? And to what extent is the fact that the right to be present at a trial is not absolute taken into account?
- How do, as described in the law, ensure that “everything possible is done to prevent return to the Netherlands if the person concerned poses a threat to national security?” And how does the OM ensure that this policy can be implemented? Do you have any indications that the OM does not cooperate in the implementation of this policy or even counteracts it?

K. ROYAUME-UNI

The revocation – or deprivation/withdrawal – of British citizenship status is regulated by a single provision of primary legislation, namely the ***British Nationality Act 1981***. Although in force since 1983, this provision has been amended on several occasions since. It provides powers to the relevant government minister to revoke citizenship status on four specific grounds.

Three of the grounds for withdrawal concern alleged **dishonesty** by naturalised or registered citizens in relation to the circumstances in which they acquired their citizenship. The fourth ground for revoking citizenship, applying to all citizens, regardless of how their nationality was acquired, is that of deprivation where it is **‘conducive to the public good.’** This wording, introduced in 2003, provides considerable discretion to the government minister with regard to the reasons for which a person may have his or her citizenship status withdrawn. In particular, although it will often relate to **reasons of national security**, non-statutory guidance states that it may pertain to terrorism, serious organised crime or other ‘unacceptable behaviours’. **It does not require that the individual concerned has committed a particular criminal offence.**

Deprivation of citizenship status where it is ‘conducive to the public good’ is **expressly prohibited in circumstances where it would leave the individual concerned stateless.** However, a new subsection was added to the legislative provision in 2014, allowing the government minister to circumvent this rule in relation to naturalised citizens who have acted in a manner seriously prejudicial to the vital interests of the UK and **who it is believed may be able to become a national of another state.** Moreover, this requirement to avoid rendering a person stateless **does not apply to those whose citizenship status is being withdrawn on one of the three dishonesty-based grounds.**

The number of orders for the withdrawal of British citizenship status by the UK Government **has risen dramatically in recent years**, with those made on the ‘public good’ ground increasing from a handful per year only four years ago to more than a hundred in 2017. With **the details of individual cases remaining confidential**, the reasons behind the growth in numbers are not clear. Reported case law indicates that many deprivations of citizenship relate to national security concerns following involvement by British citizens in terrorism and other conflicts abroad, particularly participation in the activities of so-called Islamic State. However, recent examples have emerged which suggest that the government is increasingly relying on the wider powers to withdraw citizenship status. **Disputes over what constitutes ‘statelessness’** have also been the focus of jurisprudence in this area.

1. Legal framework concerning deprivation of citizenship

Deprivation of citizenship is governed by section 40 of the *British Nationality Act 1981* (the “BNA 1981”).⁴⁸⁰ Such a power is exercised in the name of the government minister, the Home Secretary (the Secretary of State for internal affairs) by the government agency known as *UK Visas and Immigration*.⁴⁸¹ This **legislative provision is supported by non-statutory guidance** published by *UK Visas and Immigration*, historically known as the *Nationality Instructions* (the “NIs”). Chapter 55 of the NIs addresses the question of deprivation and nullity of British citizenship, and is intended to

⁴⁸⁰ *British Nationality Act 1981*, available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61> (27.03.2019).

⁴⁸¹ Gov.uk, *UK Visas and Immigration*, available at <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-visas-and-immigration> (28.03.2019).

be referred to by agents of *UK Visas and Immigration* in the application of the power to deprive a person of British citizenship under section 40 of the BNA 1981.⁴⁸²

Section 40(1) of the BNA 1981 defines ‘citizenship status’ as a reference to a person’s status as a British citizen as well as a number of other forms of status. Section 40 goes on to provide the following:

- “(2) The Secretary of State may by order deprive a person of a citizenship status if the Secretary of State is satisfied that deprivation is conducive to the public good.
- (3) The Secretary of State may by order deprive a person of a citizenship status which results from his registration or naturalisation if the Secretary of State is satisfied that the registration or naturalisation was obtained by means of –
 - (a) fraud
 - (b) false representation, or
 - (c) concealment of a material fact.
- (4) The Secretary of State may not make an order under subsection (2) if he is satisfied that the order would make a person stateless.
- (4A) But that does not prevent the Secretary of State from making an order under subsection (2) to deprive a person of a citizenship status if –
 - (a) the citizenship status results from the person’s naturalisation,
 - (b) the Secretary of State is satisfied that the deprivation is conducive to the public good because the person, while having that citizenship status, has conducted him or herself in a manner which is seriously prejudicial to the vital interests of the United Kingdom, any of the Islands, or any British overseas territory, and
 - (c) the Secretary of State has reasonable grounds for believing that the person is able, under the law of a country or territory outside the United Kingdom, to become a national of such country or territory.”

Section 40(5) addresses the formalities of the written notice which the Secretary of State must provide before any order is made under section 40. Section 40A makes provision for appeals against any order to deprive a person of his or her citizenship,⁴⁸³ and section 40B requires the Secretary of State to arrange for a review of the operation of the deprivation power set out under section 40(4A) (deprivations of citizenship status which leave a person stateless in circumstances where that status has arisen from the person’s naturalisation) to be undertaken periodically.

Although section 40 of the BNA 1981 has been in force since 1st January 1983, it was substituted in its entirety on 1st April 2003, together with the addition of the new section 40A.⁴⁸⁴ The version in force for 20 years prior to April 2003 stated that the Secretary of State could deprive a person of citizenship who had acquired that British citizenship by way of registration or naturalisation only, and on one or more of four specific grounds which, in each case, could only be relied on if the Secretary of State was also satisfied that it was not conducive to the public good that that person

⁴⁸² UK Visas and Immigration, Guidance: Chapter 55 - *Deprivation and nullity of British citizenship*, Nationality policy guidance, (the “*Nationality Instructions*” (“NIs”)) published 27th July 2017, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/631643/deprivation-nullity-Chapter-55.pdf (27.03.2019).

⁴⁸³ See section 2.2. of this country report, below.

⁴⁸⁴ BNA 1981, *op. cit.*, sections 40 and 40A substituted for section 40 by *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, sections 4(1) and (4) and 162 (with section 159).

should continue to be a British citizen.⁴⁸⁵ There was, however, no statutory exclusion for cases in which the deprivation of British citizenship would render a person stateless.⁴⁸⁶ These reflected powers previously in place under the *British Nationality Act 1948*,⁴⁸⁷ which had been in force since 1st January 1949.

Section 40(2) of the substituted 2003 section 40 was also subsequently revised, on 16th June 2006, changing the existing conduct-based test for making an order for deprivation from anything, “*seriously prejudicial to the vital interests*” of the UK, to the current formulation of: conduct leaving the Secretary of State, “*satisfied that deprivation is conducive to the public good.*”⁴⁸⁸ One commentator reports this as representing a serious increase in the potential range and penetration of the statutory regime for deprivation of nationality⁴⁸⁹ and a Parliamentary Joint Committee on Human Rights held in 2005 that the new test contains insufficient guarantees against arbitrariness and gives rise to a risk of incompatibility with a number of human rights standards.⁴⁹⁰

Finally, section 40(4A) (and the corresponding section 40B) was also inserted into the BNA 1981 with effect from 28th July 2014.⁴⁹¹

1.1. Reasons for withdrawal

There are four grounds under UK law on which a British citizen or any person possessing some other British ‘citizenship status’ as defined therein, may be deprived of that status.⁴⁹² **None of these grounds are specific to involvement in terrorism**, or as a precautionary measure.

The first ground for withdrawing citizenship status, provided for by section 40(2) of the BNA 1981, is **where the Secretary of State is satisfied that deprivation is ‘conducive to the public good’**. This may take place in relation to any UK citizen, regardless of the basis on which he or she originally obtained citizenship.⁴⁹³

⁴⁸⁵ In order to do so, the Secretary of State had to be satisfied that: (a) registration or naturalisation had been obtained by fraud, false representation or concealment of material fact (section 40(1)); (b) the person had shown disloyalty or disaffection towards Her Majesty by act or speech (section 40(3)(a)); (c) the person had unlawfully traded or communicated with an enemy during any war in which Her Majesty was engaged or had been engaged in or associated any business carried out to assist an enemy in that war (section 40(3)(b); or (d) the person had been sentenced in any country to twelve months or more imprisonment within five years of the date of naturalisation or registration and the person would not become stateless (sections 40(3)(c) and 40(5)(b). In each case, the Secretary of State could deprive a person of their British citizenship only if satisfied that it was not conducive to the public good that that person should continue to be a British citizen.

⁴⁸⁶ Except with regard to the final ground concerning imprisonment (see *ibid*).

⁴⁸⁷ *British Nationality Act 1948*, original version available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/11-12/56/enacted> (08.05.19), section 20.

⁴⁸⁸ *British Nationality Act 1981*, *op. cit.*, section 40(2) substituted by *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*, sections 56(1) and 62.

⁴⁸⁹ See Eric Fripp (ed.), *The Law and Practice of Expulsion and Exclusion from the United Kingdom*, 2015, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, para. 12.51.

⁴⁹⁰ House of Lords and House of Commons Joint Committee on Human Rights, *Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Terrorism Bill and Related Matters –Third Report of Session 2005-2006*, House of Lords Paper 75-I, House of Commons 561-I, 5th December 2005, the Stationery Office Limited, available at <https://publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtrights/75/75i.pdf> (08.05.2019), at p. 6.

⁴⁹¹ BNA 1981, *op. cit.*, section 40(4A) inserted by *Immigration Act 2014*, sections 66(1) and 75(3).

⁴⁹² According to section 40 of the BNA 1981, *op. cit.*

⁴⁹³ Under the statutory structure concerning British citizenship provided by the BNA 1981, *op. cit.*, individuals become entitled to citizenship by one of four routes: birth or adoption (section 1), descent (section 2), registration (sections 3-5 and 10) or naturalisation (section 6).

The legislation offers **no further detail** as to what ‘**conduciveness to the public good**’ might refer to. No particular behaviour, type of criminal offence or form of terrorist activity is specified. Chapter 55 of the NIs, however, indicate that the phrase **may be interpreted by the Secretary of State very broadly**. Paragraph 55.4.4 defines ‘conduciveness to the public good’ as:

“depriving in the public interest on the grounds of **involvement in terrorism, espionage, serious organised crime, war crimes or unacceptable behaviours.**”⁴⁹⁴

That ‘conduciveness to the public good’ is to be interpreted in such broad terms means that only a minimal degree of limitation is placed on the Secretary of State’s powers to withdraw citizenship on this ground.⁴⁹⁵

Moreover, it should be noted that the NIs are a document which may be altered at will by the Secretary of State without public consultation or recourse to Parliament. It is reported that the exercise of the power to deprive a person of his or her citizenship status is **shrouded in secrecy** and that the Secretary of State has chosen to defend litigation brought by journalists seeking information as basic as the number of times on which the power has been exercised.⁴⁹⁶ There is also no other specific guidance in the NIs with regard to deprivation on the ‘conductive’ basis; this contrasts with the position in relation to the power of deprivation under section 40(3) of the BNA 1981, on which there is detailed guidance.⁴⁹⁷

The other three grounds for withdrawing citizenship status, provided by section 40(3), are only available to the Secretary of State where the person obtained his or her citizenship from the registration⁴⁹⁸ of their citizenship status or by way of naturalisation. These are where that **registration or naturalisation was obtained by means of: (a) fraud; (b) false representation; or (c) concealment of a material fact.**⁴⁹⁹ The NIs attempt an interpretation of the statutory language, stating that ‘false representation’ means, “*a representation which was dishonestly made on the applicant’s part – i.e., an innocent mistake would not give rise to a power to order deprivation under this provision,*” and ‘concealment of any material fact’ denotes concealment which was material to the process by which British citizenship was obtained, with no requirement for dishonesty being specified.⁵⁰⁰ Fraud is said to encompass either of the above.⁵⁰¹ Facts which are ‘material’ are defined by reference to whether relevant facts ‘would have’ affected the decision to grant citizenship. Examples provided by the NIs of what this might refer to include undisclosed convictions or other information which would have affected a person’s ability to meet the good character requirement.⁵⁰² This could therefore arguably include previous convictions for terrorist-related offences, although where the principal reason for deprivation of citizenship is national security,

⁴⁹⁴ NIs, *op. cit.*, para. 55.4.4.

⁴⁹⁵ Eric Fripp (ed.), *The Law and Practice of Expulsion and Exclusion from the United Kingdom*, *op. cit.*, para. 12.53.

⁴⁹⁶ *Ibid*, with reference to *The Home Office v. The Information Commissioner and Cobain (Information rights: Freedom of information – absolute exemptions)* [2014] UK Upper Tribunal 306 (Administrative Appeals Tribunal).

⁴⁹⁷ *Ibid*, para. 12.53.

⁴⁹⁸ According to the requirements set out under section 3-5 of the BNA 1981, *op. cit.* ‘Registration’ refers broadly to those cases in which an individual has registered British citizenship according to certain conditions being met (depending on the date of birth of the applicant) where that person is a minor or seeks registration as a British Overseas Territories citizen.

⁴⁹⁹ BNA 1981, *op. cit.*, section 40(3).

⁵⁰⁰ Eric Fripp (ed.), *The Law and Practice of Expulsion and Exclusion from the United Kingdom*, *op. cit.*, para. 12.41 with reference to para. 55.4 of the NIs, *op. cit.*

⁵⁰¹ NIs, *op. cit.*, para. 55.4.3.

⁵⁰² NIs, *op. cit.*, para. 55.7.2.

serious organised crime or other unacceptable behaviours, the process is more likely to take place under section 40(2) of the BNA 1981 ('conduciveness to the public good').

1.2. Criminal conviction

As discussed above, the scope of what may constitute 'conductive to the public good' as a ground on which a person may have his or her citizenship removed is intentionally broad. In particular, although decision-making process may take into account an individual's involvement in criminal activity or his or her criminal record, a decision that deprivation of citizenship status is conducive to the public good is **not contingent on a conviction** (or convictions) for any specific criminal offence.

As referred to above,⁵⁰³ **examples provided by guidance** in the NIs of the type of criminal behaviour which might make it conducive to the public good for the Home Secretary to deprive a person of citizenship status **include involvement in terrorism, espionage, serious organised crime or war crimes**. There is **no requirement that the person concerned must have been convicted** of a particular offence in relation to such behaviour.⁵⁰⁴

Recent jurisprudence has offered some indicators as to how the Home Secretary should consider behaviour which might make it conducive to the public good to deprive a person of his or her citizenship status. In the 2018 case of *Abdul Aziz and Others v. Secretary of State for the Home Department*,⁵⁰⁵ the Court of Appeal supported the Home Secretary's decision to strip the appellants, members of a notorious Rochdale grooming gang, of their British citizenship. In upholding the decision, it agreed with the finding of the earlier court (the Upper Tribunal)⁵⁰⁶ that criminality of the kind of which the appellants had been found guilty could be characterised as "serious organised crime" within the meaning of paragraph 55.4.4 of the NIs. The crimes, which involved the grooming and sexual exploitation of several girls aged in their early teens were said to be plainly very serious and with a sufficient element of organisation.⁵⁰⁷

⁵⁰³ See section 1.1. of this country report, above.

⁵⁰⁴ See Sandra Mantu, 'Terrorist' citizens and the human right to nationality, *Journal of Contemporary European Studies*, 2018, Volume 26, no.1, pp. 28-41 at 32: "One of the specialities of the UK system is that citizenship deprivation can occur in the absence of criminal conviction, thus giving the executive leeway in deciding what sorts of actions can be sanctioned with deprivation."

⁵⁰⁵ *Abdul Aziz and Others v. Secretary of State for the Home Department* [2018] England & Wales Court of Appeal (Civil Division) 1884.

⁵⁰⁶ For more detail on the appeals system, see section 2.2. of this country report, below.

⁵⁰⁷ *Abdul Aziz and Others v. Secretary of State for the Home Department*, *op. cit.*, para. 36, *per* Lord Justice Sales. However the Court of Appeal did provide some clarity as to the process to be followed by the Home Secretary in considering whether deprivation of citizenship was conducive to the public good. First, it disagreed with the view of the lower courts that in determining "unacceptable behaviours" in the words of the NIs, it is enough to say that it was rationally open to the Secretary of State to assess whether the individual's behaviour fell within those words. Instead, it said, evidence would be needed that an evaluative judgment had been made with full reasoning. Secondly, it would not be enough for a court to support the decision of a Home Secretary by saying that it was reasonably open to the decision-maker to consider that the deprivation of citizenship was conducive to the public good. The Secretary of State and the tribunal of first instance (the First Tier Tribunal – see section 2.2. of this country report, below) were bound in law to apply the policy guidance in the NIs, or to say that they were departing from it and then give rational and defensible reasons for doing so. In the present case the decision-makers had not purported to do that (paras 34-35).

1.3. Form of acquisition of the deprived citizenship

As discussed above,⁵⁰⁸ the basis on which citizenship status may be withdrawn can depend on how that status was originally acquired.

Where citizenship status is removed under section 40(2) of the BNA 1981,⁵⁰⁹ the only condition precedent is that, “*the Secretary of State is satisfied that deprivation is conducive to the public good.*” No reference is made to how that citizenship status was acquired: this may be by birth or adoption, descent, naturalisation or registration.⁵¹⁰ However, where citizenship status is removed on the basis that it was obtained by fraud, false representation or concealment of a material fact pursuant to section 40(3) of the BNA 1981, this can only take place in relation to a person who has gained that status through registration or naturalisation.

It might also be noted that a growing number of recent cases in which citizenship status has been declared by the Secretary of State as void (or voidable) only apply to individuals who have obtained such status by registration or naturalisation. In other words, where citizenship status has been obtained by deception or omission, the Secretary of State has, rather than exercising statutory powers to withdraw a citizenship status under section 40(3), instead maintained that the original grant be treated as having never taken place at all. This is often seen in cases involving impersonation of others in order to obtain documentation as holders of citizenship.⁵¹¹

As will be seen below,⁵¹² a further statutory condition applying to the deprivation of citizenship on the basis that it is ‘conducive to the public good’ (under section 40(2) of the BNA 1981) which does not apply to cases under section 40(3), is that withdrawal under section 40(2) must not leave that person stateless⁵¹³ whereas the withdrawal of citizenship status under section 40(3) contains no such requirement.

1.4. Statelessness

There is nothing set out in legislation to prevent a person being left stateless where the Secretary of State exercises the power to make an order depriving a person of citizenship status on the grounds that he or she had obtained citizenship status by way of naturalisation or registration and had done so fraudulently, under a false representation or by concealing a material fact.⁵¹⁴ Accordingly, this power, under section 40(3) of the BNA 1981, does not prohibit such an order even where the individual would be left stateless having never had another nationality or having previously lost his or her nationality. Indeed, the imposition of statelessness is expressly permitted by the United Nations’ 1961 *Convention on the Reduction of Statelessness*,⁵¹⁵ as an exception to the normal principle given in Article 8(1) that a State Party to the Convention shall not deprive a person of his or her nationality if such deprivation would render him or her stateless. Article 8(2)(b) of the

⁵⁰⁸ See section 1.1. of this country report, above.

⁵⁰⁹ BNA 1981, *op. cit.*

⁵¹⁰ As referred to above, the four routes by which individuals become entitled to citizenship are set out in sections 1-6 of the BNA 1981, *op. cit.* See section 1.1. of this country report above as to the meaning of ‘registration’.

⁵¹¹ See Eric Fripp (ed.), *The Law and Practice of Expulsion and Exclusion from the United Kingdom*, *op. cit.*, paras. 12.25 to 12.27.

⁵¹² See section 1.4. of this country report, below.

⁵¹³ BNA 1981, *op. cit.*, section 40(4). Subject, as will be seen, to section 40(4A) of the BNA 1981, *op. cit.*

⁵¹⁴ BNA 1981, *op. cit.*, section 40(3).

⁵¹⁵ UNHCR, the UN Refugee Agency, *Convention on the Reduction of Statelessness*, 1961, available at <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/3bbb286d8/convention-reduction-statelessness.html> (03.04.2019).

Convention expresses this exception as a situation in which, “*the nationality has been obtained by misrepresentation or fraud,*”

The power of the Secretary of State to deprive a person of citizenship status under section 40(2) of the BNA 1981 on the grounds that it is conducive to the public good is, however, restricted. Section 40(4) explicitly provides that the Secretary of State may not make such an order where it would leave the person stateless.⁵¹⁶ No specific exception to this principle exists for cases in which the individual concerned has, for example, been involved in jihadist terrorism. However, in 2014, a new section 40(4A) was introduced into the BNA 1981,⁵¹⁷ allowing the Secretary of State to circumvent the requirement to avoid statelessness in a limited subset of cases. This is strictly in circumstances in which the individual is a naturalised British citizen and two conditions are met:

- that the Secretary of State is satisfied that the deprivation is conducive to the public good because the person, while having that citizenship status, has conducted himself or herself in a manner which is seriously prejudicial to the vital interests of the UK, any of the islands or any British overseas territory;⁵¹⁸ and
- that the Secretary of State has reasonable grounds for believing that the person is able, under the law of a country or territory outside the UK, to become a national of such a country or territory.⁵¹⁹

What is meant by a person *being able* to become a national of such a country or territory is not clear, but parliamentary debate in the run up to the introduction of the provision indicated that it does not require that the person has a right or automatic entitlement to that nationality, nor does it simply mean that the person may apply for the exercise of a general discretion to grant citizenship to any country that has such discretion. Rather, the Secretary of State must have reasonable grounds to believe that, at the end of any application process – if one is required – the person will become a national of another country. The Secretary of State will make the decision based on the information she has before her, and the circumstances of each case will be different.⁵²⁰

The *Immigration Act 2014*, which introduced and inserted section 40(4A) into the BNA 1981 also required this additional element of the deprivation power to be reviewed after the first year of being in force, and at three-year intervals thereafter.⁵²¹

1.5. Other conditions

Conditions precedent concerning the deprivation of citizenship status are set out under section 40 of the BNA 1981. Other than those conditions set out therein, no other legislative conditions apply, and there is no published list of factors which the Secretary of State must, in making such a decision, take into account.

In exercising the power to deprive a person of citizenship, however, the Secretary of State, or case workers acting on his or her behalf, must act in accordance with common law established principles

⁵¹⁶ For text of the legislative provision, see section 1 of this country report, above.

⁵¹⁷ BNA 1981, *op. cit.*, section 40(4A) inserted by *Immigration Act 2014*, *op. cit.*, sections 66(1) and 75(3).

⁵¹⁸ BNA 1981, *op. cit.*, section 40(4A)(b).

⁵¹⁹ *Ibid*, section 40(4A)(c).

⁵²⁰ Lord Taylor of Holbeach, Parliamentary Under-Secretary of State for Criminal Information, House of Lords Hansard, 12th May 2014, columns 1674-75, as referred to in Eric Fripp (ed.), *The Law and Practice of Expulsion and Exclusion from the United Kingdom*, *op. cit.*, para. 12.65.

⁵²¹ BNA 1981, *op. cit.*, section 40B. This, and the use of the deprivation power in practice are considered in section 3 of this country report, below.

of public law: namely, without illegality, irrationality or procedural impropriety.⁵²² These are the grounds, under English law, on which a person may challenge the exercise of power by a public body through the mechanism of judicial review.⁵²³ Regard must also be had to the European Convention on Human Rights, in particular the impact deprivation would have on the individual's right to respect for private and family life, including whether it would nevertheless be proportionate. It is generally acknowledged in case law that such factors must be borne in mind as part of the decision-making process.⁵²⁴ Indeed, the extent to which regard has been made to these fundamental principles may be reviewed as part of any appeal against a decision to deprive a person of his or her citizenship.⁵²⁵

2. Procedures

2.1. Procedure for withdrawing citizenship

The procedure to be followed by the Secretary of State in making an order to depriving an individual of citizenship status is set out at section 40(5) of the BNA 1981, and supplemented by secondary legislation in the form of the *British Nationality (General) Regulations 2003*.⁵²⁶ Section 40(5) of the BNA 1981 states:

- “(5) Before making an order under this section in respect of a person the Secretary of State must give the person written notice specifying: -
- (a) That the Secretary of State has decided to make an order,
 - (b) The reasons for the order, and
 - (c) The person's right of appeal under section 40A(1) or under section 2B of the Special Immigration Appeals Commission Act 1997.”

Regulation 10 of the *British Nationality (General) Regulations 2003* sets out the methods by which service of a notice proposing to deprive a person of citizenship under section 40 of the BNA 1981 can be effected. Previously only possible by sending the notice to the person by post, this regulation was amended in 2018 to extend the number of delivery methods to include fax, email and courier.⁵²⁷ Where the person's whereabouts are not known, no address has been provided or the address is no longer in use and no representative of the person appears to be acting for the person, the notice is deemed to have been given by the Secretary of State where such circumstances are recorded and a copy is placed on the person's file.⁵²⁸ A person may request a copy of his or her

⁵²² As defined in the case of *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service* [1985] Law Reports, Appeal Cases (Third Series) 374 (House of Lords)

⁵²³ This is the principal means by which the High Court exercises supervision over public authorities in accordance with the doctrine of *ultra vires*.

⁵²⁴ In the case of *AHK and others v. SSHD* [2013] England and Wales High Court 142 (Administration Court), Justice Ouseley indicated that some further quality of arbitrariness or discrimination in a nationality decision might engage Article 8 of the European Convention on Human Rights.

⁵²⁵ See section 2.2. of this country report, below.

⁵²⁶ *British Nationality (General) Regulations 2003*, Statutory Instrument no. 548 of 2003, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukSI/2003/548/contents/made> (04.04.2019).

⁵²⁷ Under Regulation 3 of the *British Nationality (General)(Amendment) Regulations 2018*, Statutory Instrument no. 851 of 2018, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukSI/2018/851/made> (04.04.2019).

⁵²⁸ *Ibid*, revising regulation 10(4) of the *British Nationality (General) Regulations 2003*, *op. cit.*

Home Office file or specific information (including a particular decision letter) and will receive a response within one month of his or her identity being verified by the Home Office.⁵²⁹

Further guidance on the procedure to be followed by caseworkers of the UK's *Visas and Immigration*, acting in the name of the Secretary of State, is set out in chapter 55 of the NIs.⁵³⁰ However, this only applies to the deprivation process in relation to naturalised or registered citizens in cases of fraud, false representation or concealment of material fact. There is no requirement that the person concerned be given a right of reply prior to the decision being taken, only that the written notice is sent to that person's last known address. Any deprivation order is also said to be 'non-suspensive'. In other words, the order can be made (and the person even deported from the UK, if they are not already outside the UK) whilst the right of appeal is being exercised.

2.2. Appeals

As referred to above, the notice sent to the person to whom the deprivation notice applies must contain the reasons for the order and his or her right of appeal under section 40A(1) of the BNA 1981 or under section 2B of the *Special Immigration Appeals Commission Act 1997*.

Under section 40A(1) of the BNA 1981, a person given such notice may appeal to what is known as the First-Tier Tribunal.⁵³¹ However, this provision is set aside by section 40A(2) BNA 1981 if the Secretary of State certifies that it was taken wholly or partly in reliance on information which in his or her opinion should not be made public in the interests of national security, or in the interests of the relationship between the UK and another country, or otherwise in the public interest. In that event, the right of appeal is the Special Immigration Appeals Commission.⁵³²

Section 40A(3) of the BNA 1981 provides that a number of rules and practice directions of the *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* which apply to appeals against immigration and asylum decisions shall also apply to an appeal to the Tribunal against a deprivations decision.

Appeals against decisions of the First-tier Tribunal may, with permission of the First-tier Tribunal, be made to the Upper Tribunal. The First-tier Tribunal may give permission to appeal on limited grounds only, and the relevant rules indicate that any application must identify an alleged error or errors of law in the First-tier Tribunal's decision as a condition of such an application being

⁵²⁹ See Gov.uk, *Guidance – Request personal information held in the borders, immigration and citizenship system*, Updated 20th July 2018, available at <https://www.gov.uk/government/publications/requests-for-personal-data-uk-visas-and-immigration/request-personal-information-held-by-uk-visas-and-immigration> (17.07.2019).

⁵³⁰ UK Visas and Immigration, *Guidance: Chapter 55 - Deprivation and nullity of British citizenship, Nationality policy guidance, (the "Nationality Instructions")*, *op. cit.*

⁵³¹ The First-tier Tribunal is part of the UK courts system, consisting of 7 chambers, including the Immigration and Asylum Chamber. See Gov.uk, HM Courts and Tribunals Service, *First-tier Tribunal (Immigration and Asylum)*, available at <https://www.gov.uk/courts-tribunals/first-tier-tribunal-immigration-and-asylum> (04.04.2019).

⁵³² The Special Immigration Appeals Commission ("SIAC") is a court established under the *Special Immigration Appeals Commission Act 1997* to deal principally with persons deported from the UK by the Home Secretary under various statutory powers, normally relating to national security. Independent of the Government, it also deals with appeals against decisions to deprive UK citizens of their citizenship status. Her Majesty's Courts and Tribunals Service has published online guidance on the process to be followed by applicants seeking to appeal: see Gov.uk, HM Courts & Tribunals Service, *Guidance – Apply to the Special Immigration Appeals Commission*, available at <https://www.gov.uk/guidance/appeal-to-the-special-immigration-appeals-commission> (04.04.2019).

considered.⁵³³ The Upper Tribunal is a superior court of record, having an equivalent status to the High Court, meaning it can set precedents and enforce its own decisions.⁵³⁴ Appeals against decisions of the Upper Tribunal may be made to the Court of Appeal (in England and Wales) or the Court of Session (in Scotland), and appeals against decisions of the Court of Appeal may be made to the UK's highest court, the Supreme Court.

Appeals against decisions of the Special Immigration Appeals Commission, however, are made directly to the Court of Appeal, whose decisions, in turn, are appealable to the Supreme Court.⁵³⁵

3. In practice

In June 2016, the Government department for domestic matters, the *Home Office*, responded to a Freedom of Information request that asked for the number of deprivation decisions made each year since 2006.⁵³⁶ This revealed that 81 individuals had been deprived of their citizenship status between 2010 and 2015. From less than five deprivation orders per year in 2009 and 2010, this had increased to six in 2011 and 2012, respectively, followed by 18 in 2013, 23 in 2014 and 19 in 2015. As to the reasons for the deprivation decisions, 36 were taken on the grounds that the Secretary of State was satisfied that deprivation was conducive to the public good, and 45 were due to the person's registration or naturalisation having been obtained by means of fraud, false representation or concealment of a material fact.

The number of Britons losing citizenship on the ground that it is conducive to the public good has, however, risen dramatically in recent years. From only four in 2014 and five in 2015, this rose to 14 in 2016 and 104 in 2017.⁵³⁷ The government has not given a reason for the significant increase in withdrawals of citizenship status, although it has commented in its latest "Transparency Report"⁵³⁸ that,

"Deprivation is particularly important in helping prevent the return to the UK of certain dual-national British citizens involved in terrorism-related activity in Syria or Iraq."⁵³⁹

In particular, it is reported that a feature of the use of the 'public good' deprivation power which might not have been anticipated at the time of the legislative changes broadening the scope of the

⁵³³ *The Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Immigration and Asylum Chamber) Rules 2014* (Statutory Instrument 2604 of 2014), available at <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/2604/contents/made> (17.07.2019), rule 33(4).

⁵³⁴ See Gov.uk, HM Courts & Tribunals Service, *Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)*, available at <https://www.gov.uk/courts-tribunals/upper-tribunal-immigration-and-asylum-chamber> (04.04.2019).

⁵³⁵ Gov.uk, HM Courts & Tribunals Service, *Guidance – Apply to the Special Immigration Appeals Commission*, *op. cit.*

⁵³⁶ See Whatdotheyknow.com, 'Citizenship deprivations for the last 10 years' – Home Office letter to Mr Colin Yeo, 20th June 2016, available at <https://www.whatdotheyknow.com/request/citizenship-deprivations-for-las#incoming-827666> (08.04.2019).

⁵³⁷ See chart by Statista reproduced in the Independent, *Shamima Begum: Number of people stripped of UK citizenship soars by 600% in a year*, 20th February 2019, available at <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/shamima-begum-uk-citizenship-stripped-home-office-sajid-javid-a8788301.html> (08.04.2019).

⁵³⁸ HM Government, *Transparency Report 2018: Disruptive and Investigatory Powers*, July 2018, available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/727961/CCS207_CCS0418538240-1_Transparency_Report_2018_Web_Accessible.pdf (09.04.2019).

⁵³⁹ *Ibid*, para. 5.9.

power from activity by the person concerned which is seriously prejudicial to the UK is that it has been predominantly applied to individuals whilst they are outside the UK.⁵⁴⁰ In 2014, it was reported that 15 out of the 17 or 18 individuals identified by the Bureau of Investigative Journalism were outside the UK at the time the deprivation power was exercised.⁵⁴¹

The details of citizenship deprivation cases are generally, however, confidential. It is nevertheless reported that cases typically involved alleged Islamic extremists alleged to be personally involved in terrorism-related activity.⁵⁴²

Cases which do come to light are those challenged before the courts; it is reported that all but two of the reported cases involving use of the ‘public good’ deprivation power involve activities which relate to issues of national security.⁵⁴³ The only known recent cases to involve serious crime are *Abdul Aziz and Others v. Secretary of State for the Home Department* (see above)⁵⁴⁴ and *Pirzada (Deprivation of citizenship: general principles)*.⁵⁴⁵ The latter concerned an Afghan asylum seeker who had successfully applied for naturalisation in 2008, but was subsequently convicted of various offences connected to posing as a qualified medical practitioner. The ultimate decision to withdraw his citizenship status was based on grounds of deception notwithstanding that it principally related to matters occurring after the grant of naturalisation; it is said that the decision was in truth, probably one based in substance on public good.⁵⁴⁶

In view of the prohibition, under section 40(4) of the BNA 1981, against making a person stateless, it will be necessary for the Secretary of State to be satisfied that a British citizen has another nationality before taking action to deprive them of their citizenship status. A number of cases before the courts have considered whether ‘stateless’ in section 40(4) means *de jure* stateless (without nationality under the laws of any state) and not *de facto* stateless (with nationality but denied the protection which go with it). The meaning of statelessness under domestic law has been interpreted by reference to Article 1(1) of the 1954 *Convention relating to the Status of Stateless Persons*⁵⁴⁷ whose definition of statelessness is, “a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.”⁵⁴⁸

⁵⁴⁰ See Eric Fripp (ed.), *The Law and Practice of Expulsion and Exclusion from the United Kingdom*, *op. cit.*, para. 12.54.

⁵⁴¹ Patrick Galey and Alice K. Ross, *Interactive: The 53 Britons Stripped of their Nationality*, Bureau of Investigative Journalism, 3rd June 2014, available at <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2014-06-03/interactive-the-53-britons-stripped-of-their-nationality> (09.04.2019).

⁵⁴² See Colin Yeo, *How is the government using its increased powers to strip British people of their citizenship?*, 9th August 2018 at [Freemovement.org](https://www.freemovement.org.uk/british-nationals-citizenship-deprivation/), available at <https://www.freemovement.org.uk/british-nationals-citizenship-deprivation/> (09.04.2019).

⁵⁴³ These include: *M2 (Deprivation of Citizenship: Substantive)* [2015] UK Special Immigration Appeals Commission SC_124_2014, *S1, T1, U1 & V1 v. Secretary of State for the Home Department* [2016] England and Wales Court of Appeal (Civil Division) 560, *Pham v. Secretary of State for the Home Department* [2015] UK Supreme Court 19.

⁵⁴⁴ See section 1.2. of this country report, above.

⁵⁴⁵ *Pirzada (Deprivation of citizenship: general principles)* [2017] UK Upper Tribunal 196 (Immigration Appeals Commission).

⁵⁴⁶ See Colin Yeo, *How is the government using its increased powers to strip British people of their citizenship?*, *op. cit.*

⁵⁴⁷ *1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons*, available at https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1954-Convention-relating-to-the-Status-of-Stateless-Persons_ENG.pdf (10.04.2019).

⁵⁴⁸ *Ibid*, Article 1(1).

This issue was considered by the Supreme Court in the 2015 case of *Pham v. Secretary of State for the Home Department*⁵⁴⁹ with regard to an individual born in Vietnam (and therefore of Vietnamese nationality) who acquired British citizenship before later travelling to Yemen and the Arabian Peninsula to train as a terrorist. It was ruled that a 2011 decision of the Home Secretary to deprive Pham of his British citizenship on the grounds that it would be conducive to the public good did not leave him stateless; although Vietnam declined to accept him, there was no evidence of a decision made or practice adopted by the Vietnamese government which treated Pham as a non-national “by operation of its law”. The effect of the order was to render Pham *de facto* stateless but not *de jure* stateless. Accordingly, Pham did not fall within Article 1(1) of the 1954 Convention and there was no breach of section 40(4) of the BNA 1981.

The question of revoking British citizenship in circumstances where it is not clear if an individual has dual nationality have recently received considerable media attention in the case of Shamima Begum.⁵⁵⁰ In 2015, Begum, then a 15-year old British citizen living in London, travelled to Syria to join the so-called Islamic State. Discovered, in 2019 in a refugee camp in Syria, she expressed her wish to return to the UK. On 19th February 2019, however, the Home Office wrote to Begum’s family, confirming that her British citizenship was to be revoked on ‘public good’ grounds. Although the Home Office refuses to comment on individual cases, it has been intimated that Begum has both Bangladeshi and British citizenship, and that the revocation of her UK citizenship does not, therefore, leave her stateless. The Bangladeshi Government, however, has stated unequivocally that Begum is not a Bangladeshi citizen, and that she has never applied to become one.⁵⁵¹

The various laws and regulations concerning citizenship in Bangladesh, combined with a lack of jurisprudence have, however, made the question of dual nationality unclear. In particular, as in other cases, the central issue concerns whether a second nationality may have been automatically acquired at birth and whether the application before that State’s authorities for recognition of that citizenship is necessary for giving legal effect to that status, or if it simply amounts to an application to obtain proof of that status.⁵⁵²

⁵⁴⁹ *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, *op. cit.*

⁵⁵⁰ See The Guardian newspaper, *Shamima Begum: Isis Briton faces move to revoke citizenship*, 19th February 2019, available at <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/19/isis-briton-shamima-begum-to-have-uk-citizenship-revoked> (10.04.2019).

⁵⁵¹ The Guardian newspaper, *Shamima Begum will not be allowed here, says Bangladesh*, 20th February 2019, available at <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/feb/20/rights-of-shamima-begums-son-not-affected-says-javid> (10.04.2019).

⁵⁵² For an analysis of the relevant laws and regulations, see Farhaan Uddin, *Shamima Begum may be a Bangladeshi Citizen After All*, Blog of the European Journal of International Law, March 14th 2019, available at <https://www.ejiltalk.org/shamima-begum-may-be-a-bangladeshi-citizen-after-all/> (10.04.2019).

L. SUÈDE

Withdrawal of citizenship because of a person's illicit or prejudicial behavior is not permitted in Sweden. Since the adoption of the 2001 Citizenship Act that introduced the fully acceptance of dual citizenship, there are only two modes of loss of citizenship: (1) automatic loss due to birth and residence abroad and (2) voluntary renunciation of citizenship. Given that these are the only means of loss of citizenship, other reasons such as fraudulent conduct in the application procedure or serious prejudicial behavior cannot lead to the loss of Swedish citizenship. Under the previous 1958 Citizenship Act, dual citizenship were not permitted and a Swedish national therefore lost his or her citizenship following the acquisition of a foreign citizenship.

The basic right of a person to not be deprived of his or her Swedish citizenship is safeguarded in the Instrument of Government (*Regeringsformen (1974:152)*) (Chapter 2 section 7), which is a basic law that has constitutional status. At the time of the adoption of the Instrument of Government in 1974, the main reason behind the provision was to hinder that the prohibition of deportation of Swedish citizens could be circumvented by withdrawing the citizenship.⁵⁵³ The only exception to this general principle of non-deprivation of citizenship is the above mentioned automatic loss due to birth and residence abroad (i.e. limited ties to Sweden).

1. Legal framework concerning deprivation of citizenship

Under Swedish law, only two modes of loss of citizenship exist: (1) **automatic loss due to birth and residence abroad** and (2) **voluntary renunciation of citizenship**. Accordingly, withdrawal of citizenship because of a person's illicit or prejudicial behavior is not permitted in Sweden.

The loss of citizenship is regulated in the Citizenship Act (*Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap*) which entered into force on 1 July 2001.

The provision on automatic loss due to birth and residence abroad (section 14) and the provision on voluntary renunciation of citizenship (section 15) have not been subject to any amendments and read, in essence, as follows:

“Section 14 - Loss of Swedish citizenship⁵⁵⁴

A Swedish citizen loses his or her Swedish citizenship on reaching the age of twenty-two if he or she

⁵⁵³ Government bill prop. 1975/76:209 p. 121.

⁵⁵⁴ This is a non-official translation. The provisions in Swedish:

14 § - Förlust av svenskt medborgarskap

En svensk medborgare förlorar sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller tjugotvå år, om han eller hon

1. är född utomlands,

2. aldrig haft hemvist i Sverige, och

3. inte heller varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet²⁴.

På ansökan som görs innan den svenske medborgaren fyller tjugotvå år får dock medges att medborgarskapet behålls.

När någon förlorar svenskt medborgarskap enligt första stycket, förlorar även hans eller hennes barn sitt svenska medborgarskap, om barnet förvärvat detta på grund av att föräldern varit svensk medborgare. Barnet förlorar dock inte sitt medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap och barnet härleder sitt svenska medborgarskap även från honom eller henne.

Förlust av svenskt medborgarskap sker inte om detta skulle leda till att personen blir statslös.

1. was born abroad,
2. has never been domiciled in Sweden, and
3. has never been here under circumstances that indicate a link with Sweden.

However, permission to retain citizenship may be granted if an application is made before the Swedish citizen has reached the age of twenty-two.

[...]

A person cannot lose his or her Swedish citizenship if that would result in that the person becomes stateless.”

“Section 15 - Release from Swedish citizenship⁵⁵⁵

A person who is or wishes to become a foreign citizen may on application be released from his or her Swedish citizenship. Release shall be granted if the applicant is not domiciled in Sweden. Release may be denied a person who is domiciled in Sweden only if special grounds exist.

If the applicant is not already a foreign citizen the release shall be conditional on his or her acquisition of citizenship of another country within a certain period of time.”

The basic right of a person to not be deprived of his or her Swedish citizenship is laid down in constitutional law. The Instrument of Government (*Regeringsformen (1974:152)*) Chapter 2 section 7 states that “**no Swedish citizen who is domiciled in the Realm or who has previously been domiciled in the Realm may be deprived of his or her citizenship**”. This means that any rules on deprivation of citizenship would first require an amendment to the Instrument of Government. An amendment to Instrument of Government requires two identical parliamentary decisions, which must be separated by a general election.⁵⁵⁶

1.1. Reasons for withdrawal

As described above (question 1), a citizenship can only be withdrawn either by automatic loss due to birth and residence abroad (i.e. limited ties to Sweden) or upon application by the person concerned (i.e. voluntary release of citizenship).

There are no other situations, such as fraudulent conduct in the application procedure or serious prejudicial behavior, which can lead to the withdrawal of the Swedish citizenship.

1.2. Criminal conviction

Criminal conviction cannot result in the withdrawal of the citizenship. The only reasons for withdrawal are those described above.

⁵⁵⁵ This is a non-official translation. The provisions in Swedish:

15 § - Befrielse från svenskt medborgarskap

Den som är eller önskar bli utländsk medborgare får på ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse skall medges den som saknar hemvist i Sverige. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse endast om det finns särskilda skäl.

Är sökanden inte redan utländsk medborgare skall som villkor för befrielsen från svenskt medborgarskap krävas att han eller hon inom viss tid förvärvar medborgarskap i ett annat land.

⁵⁵⁶ Regeringsformen (1974:152), Chapter 8 section 14.

1.3. Form of acquisition of the deprived citizenship

The form of acquisition does not matter for the withdrawal of citizenship under section 14 (loss because of limited ties to Sweden) and section 15 (voluntary release of citizenship) in the Citizenship Act.⁵⁵⁷

However, it may be noted that a Swedish citizen can only lose the citizenship under section 14 if he or she is born abroad, has never been domiciled in Sweden, and has never been in Sweden under circumstances that indicate a link with Sweden.

1.4. Statelessness

The avoidance of statelessness is one of the principles underpinning the 2001 Citizenship Act.⁵⁵⁸ Therefore, a person cannot lose his or her citizenship under section 14 of the Act, if that would result in that the person becomes stateless.

The principle of the avoidance of statelessness is also reflected in section 15 of the Citizenship Act (voluntary release of citizenship). It provides that if the applicant is not already a foreign citizen the release shall be conditional on his or her acquisition of citizenship of another country within a certain period of time.

It may be noted that following the adoption of the 2001 Citizenship Act, dual citizenships are fully accepted in Sweden.

1.5. Other conditions

The conditions for withdrawal have been described above (see question 1). There are certain specific rules as regards residence in the Nordic countries. According to section 17 of the Citizenship Act, a person cannot lose his or her citizenship under section 14, if he or she has resided for a period of at least 7 years in either Denmark, Finland, Iceland or Norway.⁵⁵⁹

2. Procedures

2.1. Procedure for withdrawing citizenship

Section 14 - automatic loss due to birth and residence abroad (i.e. limited ties to Sweden)

The Swedish Migration Agency (*Migrationsverket*) is the competent authority to decide on the automatic loss of citizenship regulated in section 14 of the Citizenship Act.⁵⁶⁰ The decision is made *ex officio* by the authority.

Section 15 - voluntary release of citizenship

An application shall be submitted to the Migration Agency, which is tasked with deciding on the release in accordance with section 15 of the Citizenship Act.⁵⁶¹

⁵⁵⁷ Skatteverket rättsliga vägledning 2019 - Förlust av svenskt medborgarskap, available at <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2018.3/330333.html> (29.03.2019).

⁵⁵⁸ G. Hermansson, Kommentar till lag (2001:82) om svenskt medborgarskap, Karnov 2019, introductory commentary.

⁵⁵⁹ Citizenship Act (*Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap*) section 22 and Citizenship Ordinance (*Meborgarskapsförordning (2001:218)*) section 12.

⁵⁶⁰ Citizenship Act (*Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap*) section 22.

⁵⁶¹ Citizenship Act (*Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap*) section 22.

2.2. Appeals

A decision of the Migration Agency on automatic loss (section 14 of the Citizenship Act) can be appealed to the Migration Court (*Migrationsdomstolen*). A decision of the Migration Court can be appealed to the Migration Court of Appeal (*Migrationsöverdomstolen*).⁵⁶² The same rules apply to the Migration Agency's decision on voluntary release (section 15 of the Citizenship Act).

3. In practice

To our knowledge, the application in practice of the rules concerning automatic loss due to birth and residence abroad have not been subject to any commentary in the literature.

⁵⁶²

Citizenship Act (*Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap*) section 26.

IV. ANALYSE COMPARATIVE

Reprenant la structure principale des rapports nationaux, l'analyse comparative parcourt l'ensemble des ordres juridiques sélectionnés pour y observer l'**encadrement** de la déchéance de nationalité dans les Etats qui la prévoient (1) et **les procédures** y relatives (2). Les développements hétéroclites présentés dans les rapports nationaux sur la pratique des Etats ne peuvent cependant faire l'objet d'une comparaison pertinente (3).

1. Encadrement de la déchéance de nationalité

Parmi les ordres juridiques sélectionnés, la majorité d'entre eux prévoit des mesures permettant de **déchoir un citoyen de sa nationalité** (1.1). Certaines de ses mesures reposent sur des **condamnations pénales**, et d'autres s'en affranchissent (1.2). La plupart des rapports nationaux font état, par ailleurs, de la possibilité de retirer la nationalité acquise par **fraude lors de la procédure de naturalisation**, sur des motifs analogues à ceux de la déchéance (1.3). Or le retrait pour fraude n'offre le plus souvent pas les mêmes garanties aux personnes concernées, qu'en matière de déchéance de nationalité. Pour cette dernière, l'étude de droit comparé met en évidence des conditions plus ou moins protectrices selon les Etats, tenant en particulier à la distinction ou non entre les **modes d'acquisition** de la nationalité (1.4), au risque d'**apatridie** (1.5), aux **délais** limitant les possibilités de déchéance (1.6), à l'**âge** de la personne concernée (1.7) et plus généralement au respect du **principe de proportionnalité** (1.8).

1.1. De la possibilité de déchoir un individu de sa nationalité

La première division que l'analyse comparative permet d'établir tient en la **distinction** entre les Etats ayant **prévu la possibilité de déchoir un individu de sa nationalité** à des fins de répression ou de prévention d'un comportement non souhaité ou réprimé, d'une part, **et les Etats qui ne le prévoient pas**, d'autre part.

Ainsi, le droit suédois et le droit canadien ne prévoient **aucune mesure** permettant de déchoir de sa nationalité une personne, en réaction à la commission d'un acte réprimé ou non souhaité.

En Espagne, seule la perte de la nationalité pour engagement dans une armée étrangère en dépit d'une interdiction expresse du Gouvernement peut être interprétée comme étant une mesure à visée répressive ou préventive d'un comportement non souhaité ou réprimé. Cependant cette disposition n'est applicable que dans les cas d'**engagements dans des armées régulières d'Etats reconnus souverains**. Elle n'est donc en particulier pas applicable aux engagements dans des organisations terroristes. L'introduction d'une disposition visant à permettre la déchéance de la nationalité espagnole pour terrorisme d'obédience djihadiste a été débattue mais non retenue, en raison des graves conséquences, non seulement pour l'individu en cause, mais aussi pour toute sa famille alors privée des droits découlant de la nationalité.

Les autres Etats prévoient la possibilité de déchoir de sa nationalité un individu, **lorsque son comportement porte un préjudice important aux intérêts de l'Etat en constituant certaines infractions pénales** (y compris pour la commission d'actes de terrorisme : Danemark, Pays-Bas, Australie, Italie, Belgique et France), ou bien **sans qu'il y ait besoin d'une condamnation pénale lorsque l'individu a rejoint une organisation terroriste** (Australie, Allemagne et Autriche), voire plus largement lorsque la déchéance de sa nationalité **contribue à l'intérêt public** (Royaume-Uni).

1.2. De la nécessité d'une condamnation pénale

Le principe est que la condamnation pénale est une condition de la déchéance au Danemark, aux Pays-Bas, en Belgique, en France, en Australie et en Italie. Aux Pays-Bas, le motif mis en avant pour justifier de l'introduction de la mesure de déchéance tient d'ailleurs en cette seule condamnation. En Italie, les motifs indiqués sont le potentiel danger que représente le citoyen pour la cohésion de la société italienne, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. En France, on invoque encore l'indignité ou le manque de loyalisme à l'égard du pays, pour justifier les possibilités de déchoir un individu de sa nationalité. Au Danemark, les travaux préparatoires ayant introduit cette mesure ajoutent à la déloyauté envers le Danemark, la volonté de protéger ses intérêts vitaux. En Belgique, c'est la gravité du comportement et l'atteinte sérieuse aux intérêts nationaux qui sont indiquées.

Au sein de ce groupe d'Etats, font dans une certaine mesure **exception au principe** de la nécessité d'une condamnation pénale des dispositions belge, française et australienne.

En Belgique, une disposition (adoptée antérieurement à celles qui prévoient la déchéance pour condamnation pénale) prévoit laconiquement que la déchéance est encourue par ceux qui **manquent gravement à leurs devoirs de citoyen** belge. Néanmoins, les juges qui retiennent ce fondement ont pu invoquer des condamnations pénales passées pour qualifier les manquements aux devoirs.

En France, l'une des catégories de mesures de déchéance ne conditionne pas son applicabilité à une condamnation; il s'agit de la déchéance de nationalité prononcée à l'encontre d'**une personne qui s'est livrée, au profit d'un Etat étranger, à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France**. Cependant, le caractère d'exception au principe de la nécessité d'une condamnation pénale de cette mesure, ainsi que sa pertinence en matière de terrorisme peuvent être relativisés. En effet, d'une part, le Gouvernement français considère que la réalité des faits doit être établie, et que cela résulte le plus généralement d'une condamnation définitive. D'autre part, les actes doivent avoir été menés au profit d'un Etat étranger; ce qui n'est pas sans exiger la reconnaissance d'un Etat, qui tirerait un profit d'actes terroristes⁵⁶³. Cette disposition n'a donc pas vocation à s'appliquer à des activités terroristes.

En Australie, la condamnation est une condition nécessaire lorsque la déchéance repose sur la *commission d'infractions* liées au terrorisme. Mais le motif de la déchéance peut aussi reposer sur un **engagement dans une activité terroriste**. Il n'y a alors pas nécessairement constitution d'une infraction pénale; la déchéance n'en est pas moins possible, et ce, par conséquent, en dehors de toute condamnation pénale. Les motifs de loyauté envers le pays, de prévention et de dissuasion le justifient. Il convient cependant de remarquer que, les engagements dans des activités terroristes qui ne constituent pas en eux-mêmes des infractions pénales en Australie, constitueraient des infractions pénales dans d'autres Etats, comme par exemple aux Pays-Bas (voir également l'E-Avis de l'ISDC 2017-02 : *Strafbarkeit der Rekrutierung und Ausbildung von Terroristen*⁵⁶⁴).

Au Royaume-Uni, **la condamnation pour la commission d'une infraction pénale n'est, par principe, pas nécessaire**, et la déchéance de nationalité s'opère de manière particulièrement discrétionnaire.

⁵⁶³ Voir par exemple: L. Le Barreau, L'Etat islamique: réalités juridiques et rigueurs terminologiques, La Gazette juridique 2015 (1), disponible sous: <https://univ-droit.fr/la-gazette-juridique/10753-l-etat-islamique-realites-juridiques-et-rigueurs-terminologiques> (14.05.2019).

⁵⁶⁴ J. Fournier, P. Dedié, I. Pretelli, C. Viennet, H. Westermarck, *Strafbarkeit der Rekrutierung und Ausbildung von Terroristen*. Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich, 2016, E-Avis ISDC 2017-02, disponible sous : <https://www.isdc.ch/media/1437/e-2017-02-15-156-strafbarkeit.pdf> (13.05.2019).

La loi prévoit de façon extensive que la déchéance peut être prononcée si elle est favorable à **l'intérêt public**. Un texte administratif à valeur non contraignante propose néanmoins une définition de ce qui est favorable à l'intérêt public en indiquant l'implication dans le terrorisme, l'espionnage, le crime organisé grave, les crimes de guerre et les comportements inacceptables. Mais l'exercice du pouvoir de déchéance de la nationalité n'en reste pas moins discrétionnaire, notamment en ce que la condamnation pour la commission de ces faits n'est pas une condition expresse, nécessaire au prononcé de la déchéance.

Par ailleurs, quatre Etats prévoient que **la participation à un groupe armé peut entraîner la déchéance de nationalité en dehors de toute condamnation pénale**.

Ainsi, en **Autriche** (alors que dans cet Etat, comme cela a déjà été mentionné, la déchéance ne punit pas les infractions pénales en général), la participation volontaire à des hostilités à l'étranger, aux côtés d'un groupe armé organisé, dans le cadre d'un conflit armé, peut conduire à la privation de la nationalité autrichienne. La doctrine autrichienne a néanmoins critiqué l'inefficacité de cette mesure lorsque les actes de terrorisme sont commis par un individu dont l'engagement auprès d'un groupe terroriste serait de peu de temps ou de poids.

Aux **Pays-Bas**, il est possible depuis 2017 de déchoir de sa nationalité une personne qui a quitté le territoire national et dont le comportement démontre qu'elle a rejoint une des organisations expressément indiquées par le Gouvernement comme participant à un conflit armé national ou international et représentant une menace pour la sécurité nationale. Une condamnation pénale n'est alors pas une condition de la déchéance; cette mesure est expressément indiquée comme ayant un objectif de prévention en cas de menace à la sécurité nationale.

Dans le même sens, en **Australie**, depuis 2015 la déchéance est encourue par ceux qui servent dans les forces armées d'un pays en guerre avec l'Australie ou, en particulier, se battent ou sont au service d'une organisation terroriste; les motifs servant à justifier cette possibilité de déchéance tiennent à l'allégeance ou la loyauté dues au pays et à son peuple par tout citoyen australien, ainsi qu'à ses caractères préventif et dissuasif.

En **Allemagne**, une loi de 2019 introduit une disposition dans le même sens : un individu qui participe à des hostilités lancées par une organisation terroriste est considéré comme s'étant détourné de l'Allemagne et de ses valeurs fondamentales pour se tourner vers une autre puissance étrangère et, par voie de conséquence, perd la nationalité allemande.

Il convient cependant de remarquer que, parmi les Etats qui prévoient la déchéance de nationalité comme une sanction s'ajoutant à une peine de nature pénale, **les infractions relatives aux actes de terrorisme peuvent comprendre la participation à un groupe armé** (voir également notre avis de droit comparé *Strafbarkeit der Rekrutierung und Ausbildung von Terroristen*⁵⁶⁵).

Enfin, on rappelle ici que les Etats qui punissent, par la déchéance de nationalité, **le service dans l'armée régulière d'un autre Etat ou l'occupation de fonctions politiques ou administratives dans un Etat étranger** précisent que cette mesure n'est **pas pertinente en matière de terrorisme**. Il a été souligné la non applicabilité de ces mesures au terrorisme dans des Etats comme l'Espagne, l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie. En Espagne, ce cas de figure ne semble pas applicable aux personnes condamnées pour actes de terrorisme obédience djihadiste, puisque cela impliquerait l'existence ou la reconnaissance d'un Etat souverain (et de son armée régulière) qui serai(en)t ainsi qualifié(s) de terroriste(s). En Allemagne, l'incapacité de l'entité en question à remplir des devoirs fondamentaux de protection dus en vertu de la nationalité de ses membres est

⁵⁶⁵

Fournier et al, *Strafbarkeit der Rekrutierung und Ausbildung von Terroristen*, *op. cit.*.

encore mise en avant. En France, cette mesure n'est plus utilisée depuis 1973 (il est aussi prévu que le Français qui se comporte en fait comme le national d'un pays étranger peut perdre sa nationalité française, mais cette disposition n'est plus non plus utilisée depuis 40 ans). En Italie, une disposition similaire est en vigueur, mais elle n'est pas non plus estimée pertinente en matière de terrorisme. En Autriche, l'existence d'une disposition relative à la participation à des hostilités auprès d'un groupe armé et visant spécialement le terrorisme a pour conséquence de rendre non pertinente la mesure ici en question relative au service dans l'armée d'un autre Etat.

1.3. Retrait de la nationalité pour fraude lors de la procédure de naturalisation

Outre la déchéance visant la répression ou la prévention d'un comportement non souhaité ou réprimé, plusieurs rapports nationaux font état de la **possibilité de retirer la nationalité déjà acquise, en cas de fraude du demandeur lors de sa procédure de naturalisation**. Ces mesures sont pertinentes au Danemark, aux Pays-Bas, en Australie, en Autriche, en Allemagne, au Canada, en France et, potentiellement, au Royaume-Uni et en Belgique, en ce que les normes nationales de ces Etats considèrent comme une acquisition frauduleuse de la nationalité justifiant son retrait, le fait de donner intentionnellement des informations incorrectes ou induisant en erreur ou en omettant des informations décisives pour l'acquisition de la nationalité, comme, en particulier, une condamnation passée à l'emprisonnement, l'expulsion du pays ou l'implication dans des activités à but terroriste.

Or, le retrait de la nationalité pour fraude lors de la procédure de naturalisation **n'offre pas les mêmes garanties** que les mesures prévoyant la déchéance de nationalité, notamment en termes de protection contre l'apatridie, en raison du plus faible degré de gravité du comportement de nature à justifier le retrait, ou de l'absence de délais de prescription en tout cas jusqu'à ce que la fraude soit portée à la connaissance de l'administration, voire de la plus large marge d'appréciation laissée au pouvoir exécutif pour motiver un retrait.

1.4. Du mode d'acquisition de la nationalité

En ce qui concerne le mode d'acquisition de la nationalité susceptible d'être perdue, deux groupes d'Etats se distinguent : d'un côté, la France, la Belgique et l'Italie prévoient que **seuls leurs nationaux ayant été naturalisés** peuvent faire l'objet de mesures de déchéance ; de l'autre côté, l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Australie **ne distinguent pas entre les nationaux d'origine et ceux ayant acquis la nationalité** par naturalisation : tous peuvent être déchus en vertu des mesures pertinentes exposées.

1.5. De l'apatridie

Tous les Etats dont le droit prévoit la déchéance de nationalité pour des actes réprimés ou non souhaités pouvant avoir attrait au terrorisme **interdisent la perte lorsqu'elle aurait pour conséquence l'apatridie** de la personne concernée (à l'exception de l'Italie où la question n'est pas encore résolue).

On relève toutefois **une exception** dans le droit anglais, qui comporte une dérogation pour les cas de déchéances nécessaire au *public good* ; si en principe l'apatridie de la personne concernée reste une condition rédhibitoire, elle n'empêchera pas la déchéance si la personne a été naturalisée britannique, si son comportement est sérieusement préjudiciable aux intérêts vitaux du pays, et si les autorités ont des raisons leur permettant de raisonnablement croire que cette personne est en mesure de devenir le citoyen d'un pays ou territoire selon les lois y en vigueur.

Ainsi, si des Etats ne distinguent pas selon le mode d'acquisition de la nationalité, ils n'en visent pas moins **exclusivement les binationaux**.

Au regard de **l'objectif de tenir à distance les terroristes**, on relève une réforme nationale récente qui permet de pallier l'interdiction de rendre apatride et d'atteindre ceux qui ne disposent que d'une nationalité. Le droit australien prévoit ainsi la possibilité d'**interdire temporairement le territoire national à tout citoyen** qui s'est engagé dans des activités terroristes à l'étranger.

En comparaison avec l'encadrement de la déchéance de nationalité, les normes permettant le **retrait de la mesure de naturalisation pour fraude**, notamment pour des activités liées au terrorisme, ne prêtent **qu'une attention incidente** (au titre du principe de proportionnalité le cas échéant) **aux conséquences pour l'intéressé en matière d'apatridie** (France, Autriche, Allemagne, Belgique – dans cet Etat, les autorités laisseront un délai à l'intéressé pour tenter de récupérer une autre nationalité –, Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas, Canada et Australie dans certains cas). On relève néanmoins que la Suède interdit toute perte de nationalité qui aurait pour conséquence l'apatridie de l'intéressé. Par ailleurs, en Australie, le retrait de la nationalité pour fraude ne peut pas non plus avoir pour conséquence l'apatridie de l'individu concerné lorsque le motif du retrait est la commission d'une infraction grave.

1.6. Des délais

Dans plusieurs ordres juridiques, **la possibilité de prononcer la déchéance de nationalité est limitée dans le temps**.

Certains Etats ne permettent la déchéance que **dans les premières années qui suivent la naturalisation**. Ainsi, aux Pays-Bas, la déchéance ne peut plus intervenir après que douze années se sont écoulées depuis la naturalisation (sauf crime international défini dans le Statut de Rome de 1998). Dans le même sens, en Belgique, la déchéance faisant suite à une condamnation pénale est limitée aux faits commis dans les 10 ans suivant l'obtention de la nationalité belge (ou dans les 5 ans lorsque la nationalité est retirée pour fraude lors de la procédure de naturalisation), sauf pour les infractions terroristes pour lesquelles la loi ne prévoit pas de limitation dans le temps après la naturalisation.

Un ordre juridique prévoit que le délai ne commence pas à courir à partir de la naturalisation, mais **à partir du moment où les conditions sont réunies pour le prononcer de la déchéance**. Ainsi, en Italie, la déchéance doit être prononcée au plus tard trois ans après l'entrée en force de chose jugée de la condamnation pour l'une des infractions justifiant une décision de déchéance.

Un ordre juridique impose que soient respectées des conditions tenant **à la fois à la date de la naturalisation et à la commission des faits reprochés**. Ainsi, en France, en principe, la déchéance de nationalité ne pourra intervenir que lorsque les faits reprochés ont été commis avant l'acquisition de la nationalité française ou, au plus tard, 10 ans (voire 15 ans pour certaines infractions telles qu'un acte de terrorisme) après celle-ci. En outre, la déchéance doit être prononcée dans un délai maximum de 10 ans (voire 15 ans par exemple en cas de terrorisme) après la perpétration des faits. Ainsi, par la combinaison de ces règles, la déchéance de la nationalité française peut intervenir au plus tard jusqu'à 20 ans (voire 30 ans en cas de terrorisme notamment) après l'acquisition de la nationalité.

Enfin, la longueur de la période s'étant écoulée depuis la commission des faits reprochés ou l'acquisition de la nationalité peut également être prise en compte, dans le cadre d'un test de **proportionnalité**⁵⁶⁶, comme par exemple au Danemark.

⁵⁶⁶

Cf. *infra* 1.8.

1.7. De l'âge

L'analyse des rapports nationaux a encore fait apparaître une dernière condition expresse pour pouvoir procéder à la déchéance de la nationalité. Il s'agit de l'âge de la personne concernée. Des dispositions fixant un **âge minimum** sont ainsi relevées.

En **Australie**, l'âge minimum d'un individu pouvant être déchu de sa nationalité est de 14 ans pour certains motifs de déchéance (pour d'autres motifs un âge minimum n'est pas indiqué mais l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en considération pour l'exercice du pouvoir d'exemption de la mesure automatique de déchéance).

Aux **Pays-Bas**, joindre une organisation armée identifiée comme terroriste peut engendrer la déchéance dès 16 ans.

En **Allemagne**, un mineur ne peut pas se voir imposer la déchéance de sa nationalité.

En **Italie**, la majorité de la personne concernée est une condition implicite de la déchéance, car cette dernière ne peut être prononcée qu'à l'égard des personnes ayant acquis la nationalité italienne pendant leur majorité.

Dans les autres Etats dont le droit permet la déchéance en réponse à des faits liés au terrorisme, des limites tenant à l'âge – avancé ou du mineur – ne sont pas mentionnées. L'âge pourrait néanmoins y être pris en compte dans le cadre du **contrôle de proportionnalité**⁵⁶⁷. Certainement, la minorité de la personne concernée devrait au moins être prise en compte dans le processus décisionnel, puisque l'ensemble des Etats sélectionnés est tenu de faire de **l'intérêt supérieur de l'enfant** une considération primordiale dans les décisions qu'ils prennent les concernant⁵⁶⁸.

1.8. Du principe de proportionnalité

Le **contrôle de proportionnalité** est en particulier imposé par le droit de l'Union européenne, ainsi qu'en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit au respect de la vie privée. La Cour de justice de l'Union européenne a précisé des critères de contrôle en ce sens. Elle indique notamment qu'il convient de tenir compte « des conséquences éventuelles que cette décision emporte pour l'intéressé et, le cas échéant, pour les membres de sa famille en ce qui concerne la perte des droits dont jouit tout citoyen de l'Union ». La Cour précise à cet égard qu'il est nécessaire de vérifier, notamment, si la « perte est justifiée par rapport à la **gravité de l'infraction** commise [...], au **temps écoulé** entre la décision de naturalisation et la décision de retrait ainsi qu'à la possibilité pour l'intéressé de **recouvrer sa nationalité d'origine** »⁵⁶⁹.

Les rapports de droits danois, français, néerlandais et britannique font, en ce sens, état d'**examen des situations individuelles**. Par exemple, au Danemark, la longueur de la période s'étant écoulée depuis la naturalisation, les liens familiaux, sociaux et culturels avec le Danemark, ainsi que les liens avec l'autre pays dont la personne a aussi la nationalité, la naissance et l'enfance passée sur le territoire danois sont pris en compte.

Un tel contrôle de proportionnalité n'est pas, à proprement parler, opéré en Australie **dans les cas où la perte de la nationalité est automatique** lorsque les conditions sont réunies. Toutefois, le ministre compétent peut, s'il le souhaite, ne pas procéder au retrait de la nationalité si des éléments

⁵⁶⁷ Cf. *infra* 1.8.

⁵⁶⁸ Convention relative aux droits de l'enfant, conclue à New York le 20.11.1989, article 3 paragraphe 1 notamment.

⁵⁶⁹ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt Rottman, 05.10.2010, aff. C-135/08, N 56.

semblables à ceux pris en compte dans les pays européens pour effectuer le test de proportionnalité sont présents (âge, si c'est un mineur l'intérêt supérieur de l'enfant, le lien avec l'autre pays dont il a la nationalité, l'intérêt public et le niveau de menace qu'il représente pour l'Australie).

2. Procédures

La déchéance de nationalité est **décidée ou constatée dans le cadre de procédures** menées par des autorités nationales (2.1), dont les décisions peuvent faire l'objet de **recours** (2.2).

2.1. De la décision ou du constat de la déchéance

Dans la majorité des Etats sélectionnés, la déchéance de nationalité est décidée ou constatée par **le pouvoir exécutif** (France (sur avis conforme du pouvoir judiciaire), Autriche, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Australie et Italie). Au Danemark, le pouvoir judiciaire prononce la déchéance, sur demande du pouvoir exécutif. En Belgique, **le pouvoir judiciaire** est compétent.

Cela étant, l'ensemble des procédures permet à l'intéressé, dès ce stade, de présenter ses **observations en réponse** (on réserve le cas de l'Italie où le décret précisant la procédure n'est pas encore adopté). On note toutefois des exceptions. Ainsi, aux Pays-Bas : le droit ne fait pas mention de la possibilité pour l'intéressé de présenter ses observations lorsque le retrait de la nationalité est justifié par le fait qu'il a rejoint une des organisations listées en raison de la menace qu'elles représentent pour la nation. En Australie, l'intéressé ne recevra notification que dans la mesure où la sécurité nationale n'en est pas menacée.

En l'absence de l'intéressé, la majorité des Etats prévoit que la déchéance pourra tout de même être opérée. Les autorités pourront alors avoir recours à d'autres moyens que la notification directe à la personne, soit que les autorités auront recours à la publication dans un journal officiel ou non (France, Belgique et Pays-Bas), la nomination d'un curateur qui représentera l'intéressé (Australie), ou encore que l'information sera mentionnée dans son dossier (Royaume-Uni). Seul le droit danois prévoit que la déchéance ne pourra *a priori* pas être prononcée en l'absence de l'intéressé. On réserve par ailleurs le cas du droit italien qui nécessite encore l'adoption de décrets d'application.

2.2. Des recours

L'ensemble des Etats dont le droit prévoit la possibilité de déchoir un individu de sa nationalité en raison d'activités liées au terrorisme prévoit des **voies de recours** contre de telles décisions.

Certains Etats prévoient en premier lieu qu'opposition peut être formée **devant l'autorité ayant pris la décision ou un recours hiérarchique** (certains Länder allemands, l'Australie, les Pays-Bas, l'Italie et dans certains cas la Belgique).

L'ensemble des Etats ouvrent des **voies de recours juridictionnelles**. La France n'ouvre qu'un niveau d'appel. En Belgique le pourvoi en cassation n'est possible (après l'opposition formée devant l'instance ayant prononcé la déchéance) que lorsque les parents de l'intéressé sont de nationalité belge, sauf lorsque la déchéance est prononcée à titre de peine complémentaire ; dans ce dernier cas, les voies de recours sont celles qui sont généralement ouvertes. L'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et en principe l'Italie (sauf si les décrets d'application de la loi attendus prévoient une exception à la procédure normale) prévoient un double degré de juridiction. Le Royaume-Uni ouvre en principe quatre voies successives de contestation devant les tribunaux. Toutefois, trois voies seulement seront ouvertes lorsque la décision de déchéance se fonde sur des informations qui ne doivent pas être rendues publiques pour des raisons de sécurité nationale, ou dans l'intérêt des

relations entre le Royaume-Uni et un autre Etat, ou encore dans l'intérêt public. Dans ce dernier cas, le droit anglais prévoit que l'intéressé doit saisir une instance spéciale, la *Special Immigration Appeals Commission* (dont les décisions pourront être contestées devant deux instances successives de l'ordre juridictionnel normal). Le rapport de **droit anglais est le seul à faire état d'une voie de recours spéciale.**

Néanmoins, on relève des particularités aux Pays-Bas et en Australie. Aux Pays-Bas, lorsque la déchéance n'est pas consécutive d'une condamnation pénale mais qu'elle est décidée en raison du fait que l'intéressé a rejoint une organisation listée en raison de sa participation à un conflit armé et de la menace qu'elle constitue pour la sécurité nationale, il est prévu que si l'intéressé n'interjette pas appel lui-même, une procédure se déclenche automatiquement et un **appel de droit** est interjeté. En Australie, il est distingué en fonction des motifs de déchéance, ou plutôt du caractère automatique de la déchéance ou de la nécessité de sa détermination par le ministre compétent. Ainsi, la déchéance qui est la conséquence directe de l'engagement de l'intéressé dans des activités terroristes ou une organisation terroriste peut ne pas pouvoir être contestée. Pour ces motifs effectivement, le ministre compétent saisi d'une contestation peut décider de ne pas examiner la demande de dérogation à la déchéance automatique. S'il accepte d'examiner la demande, la décision qu'il prendra alors pourra faire l'objet de contestations successives devant trois niveaux juridictionnels. Cependant, si le ministre n'accepte pas d'examiner la demande, il semble que l'intéressé ne sera pas en mesure d'emprunter ces voies de recours successives, car il n'y aura **pas de décision à contester**. Hors la déchéance automatique pour activité terroriste ou participation à une organisation terroriste – c'est-à-dire lorsque la déchéance est décidée par le ministre en raison de la commission d'infractions graves liées au terrorisme – les trois niveaux juridictionnels sont ouverts pour contestation.

3. En pratique

A la question de savoir comment le retrait de la nationalité est mis en œuvre dans la pratique pour les binationaux, les rapports nationaux mentionnent pour la plupart des pratiques observées. Ces dernières ne peuvent toutefois pas faire l'objet d'une comparaison. En effet, face au caractère très ouvert de la question posée, ainsi qu'au manque d'informations disponibles pour y répondre, les rapports ne peuvent prétendre à l'exhaustivité ou à la représentativité, et relèvent chacun des **éléments de caractères factuels ou juridiques hétéroclites.**

INSTITUT SUISSE DE DROIT COMPARÉ

Dr. Carole Viennet
Cheffe de projet

Dr. Lukas Heckendorn Urscheler
Vice-directeur

Allemagne	Prof. Kay Hailbronner <i>Correspondant pour le droit allemand</i>
Australie	Prof. Alexander Reilly <i>Correspondant pour le droit australien</i>
Autriche	Corinna Hartl <i>Référendaire &</i> Dr. Johanna Fournier, LLM <i>Conseillère juridique, ordres juridiques germanophones &</i> Verena Kühnel <i>Conseillère juridique, ordres juridiques germanophones</i>
Belgique	Mélanie Van Ham <i>Correspondante pour le droit belge</i>
Danemark	Henrik Westermærk, LLM <i>Conseiller juridique, ordres juridiques scandinaves</i>
Espagne	Dr. Alberto Aronovitz <i>Conseiller juridique, ordres juridiques hispanophones et lusophones</i>
France	Dr. Carole Viennet <i>Conseillère juridique, ordres juridiques francophones</i>
Italie	Dr. Ilaria Pretelli <i>Conseillère juridique, droit italien</i>
Pays-Bas	Institute on Statelessness and Inclusion <i>Correspondant pour le droit néerlandais</i>
Royaume-Uni	John Curran, LLM <i>Conseiller juridique, Common Law</i>
Suède	Henrik Westermærk, LLM <i>Conseiller juridique, ordres juridiques scandinaves</i>