



JUSTITSMINISTERIET

Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 5. november 2020
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Louise Degn Brammer
Sagsnr.: 2020-0030-4394
Dok.: 1538383

Hermed sendes endelig besvarelse af spørgsmål nr. 1493 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 22. juni 2020. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Peter Skaarup (DF).

Nick Hækkerup

/

Mette Johansen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 1493 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Ministeren bedes redegøre for, om der i dansk lovgivning eller administrativ ret findes en mulighed for, at en myndig dansk statsborger kan indgå en frivillig aftale med Justitsministeriet/ Kriminalforsorgen om, at personen fraskriver sig sit danske statsborgerskab og antager et andet statsborgerskab mod at få eftergivet en idømt fængselsstraf helt eller delvist herunder oplyse følgende:

- Vil ministeren støtte etablering af en sådan ret/lovgivning i fald muligheden ikke eksisterer i dag?
- Hvilke problemstillinger kan tale imod at en dømt dansk statsborger veksler sit danske statsborgerskab til straffrihed, når denne samtidigt antager et andet statsborgerskab eller har dobbelt statsborgerskab?
- Er der internationale forpligtelser, der forhindrer Danmark i at etablere en sådan ordning?
- Kendes en tilsvarende ordning ministeriet bekendt andre steder i verden?
- Vil en aftale mellem en dømt om afgivelse af dansk statsborgerskab mod straffrihed, og rette danske myndig hurtigt kunne tilvejebringes uden lovgivning, hvis et politisk flertal over for ministeren gav tilsagn om at støtte en sådan aftale?”

Svar:

1. Der findes ikke i dansk ret en ordning, hvorved en person med dansk statsborgerskab frivilligt kan indgå en aftale med Justitsministeriet eller dets underliggende myndigheder om, at vedkommende opgiver sit danske statsborgerskab til gengæld for straffrihed, hvis den pågældende ikke derved bliver statsløs.

Justitsministeriet er heller ikke bekendt med, at der i andre lande findes en sådan ordning. En egentlig undersøgelse vil dog kræve en høring af samtlige af Danmarks repræsentationer.

2. Justitsministeriet kan oplyse følgende om mulighederne for at etablere den ønskede ordning inden for rammerne af dansk og international ret:

2.1. Erhvervelse af dansk indfødsret er reguleret i grundlovens § 44, stk. 1, som bestemmer, at dansk indfødsret kun kan erhverves ved lov. Fortabelse af dansk indfødsret er imidlertid ikke reguleret i grundloven. Det er derfor Justitsministeriets vurdering, at grundlovens § 44 ikke vil være til hinder for, at der ved lov fastsættes en ordning som den, der er skitseret i spørgsmålet.

Det følger af grundlovens § 24, stk. 1, at ”[k]ongen kan benåde og give amnesti.” Ved benådning forstås almindeligvis individuel eftergivelse eller formildelse af en idømt straf. Der er tale om en grundlovsumiddelbar kompetence, som tilkommer regeringen (regeringsprærogativ).

Grundlovens § 24 indeholder ikke nogen beskrivelse af, hvilke omstændigheder der kan begrunde benådning. Der er dermed lagt op til et frit skøn, der dog er begrænset af almindelige uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, forbud mod magtfordrejning mv., jf. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2015), side 200, og Henrik Zahle, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udgave (2006), s. 234. Grundlovens § 24 indeholder desuden ingen regulering af, om benådning kan ske betingelsesløst eller på nærmere bestemte vilkår. Benådning kan således være ubetinget eller betinget af vilkår som ved betinget dom eller prøveløsladelse. Benådning sker næsten undtagelsesfrit i form af betinget strafeftergivelse med fastsættelse af prøvetid og eventuelt særvilkår. Det fremgår af Jens Peter Christensen m.fl., a.st., s. 200, at benådning i øvrigt forudsætter, at der ikke vurderes at være risiko for ny kriminalitet. Det bemærkes, at sidstnævnte forudsætning næppe er udtryk for en retlig begrænsning, men må antages at henvise til, at en sådan vurdering i praksis har været en forudsætning for benådning.

Grundlovens § 24 giver ikke hjemmel til at fravige indfødsretslovgivningen. Som det fremgår nedenfor under pkt. 2.3, har Udlændinge- og Integrationsministeriet imidlertid umiddelbart vurderet, at det efter den eksisterende indfødsretslov kan siges, at et legitimt behov for løsning kan være at indgå en frivillig aftale om straffrihed, hvis der er hjemmel hertil i anden lovgivning. På den baggrund er det umiddelbart vurderingen, at en ordning, hvorved personer med dobbelt statsborgerskab frivilligt kan indgå en aftale med Justitsministeriet eller relevante underliggende myndigheder om, at vedkommende opgiver sit danske statsborgerskab til gengæld for straffrihed, vil kunne gennemføres med hjemmel i grundlovens § 24. Dette gælder tilsvarende andre situationer, hvor en person frivilligt opgiver sit danske statsborgerskab, uden at den pågældende derved bliver statsløs. Det bemærkes hertil, at en generel benådningsordning med et sådant indhold må anses for en usædvanlig anvendelse af benådningsinstitutionen, hvilket i givet fald kan tale for at etablere en sådan ordning ved lov.

2.2. Retten til statsborgerskab er ikke udtrykkeligt omtalt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), men fratagelse af statsborgerskab

vil kunne rejse spørgsmål i forhold til EMRK artikel 8, der beskytter retten til respekt for privatlivet.

Justitsministeriet er ikke bekendt med, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Domstolen) har taget stilling til en lignende ordning, hvor der gives samtykke til fortabelse af statsborgerskab til gengæld for straffrihed.

Domstolen har dog i sin praksis udtalt, at en fratagelse af statsborgerskab efter omstændighederne kan rejse spørgsmål i relation til EMRK artikel 8. I sådanne sager vurderer Domstolen dels konsekvenserne af fratagelsen for den pågældende, herunder om den pågældende ved fratagelsen bliver statsløs, dels om fratagelsen kan karakteriseres som vilkårlig, jf. f.eks. Domstolens afvisningskendelser af 7. februar 2017 i *K2 mod Storbritannien*, og af 22. januar 2019 i *Said Abdul Salam Mubarak mod Danmark*. Det er den umiddelbare vurdering, at en ordning med et informeret samtykke til opgivelse af dansk statsborgerskab til gengæld for straffrihed næppe falder ind under anvendelsesområdet for EMRK artikel 8 og under alle omstændigheder ikke vil være udtryk for vilkårlighed. Det er endvidere bl.a. i forbindelse med vedtagelsen af lovforslag nr. 38 af 22. oktober 2019 om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Fratagelse af statsborgerskab fra fremmedkrigere m.v.) blevet vurderet, at det ikke vil være i strid med EMRK artikel 8, hvis en person fratages sit statsborgerskab i det tilfælde, hvor den pågældende har statsborgerskab i et andet land eller er berettiget hertil ved den blotte registrering hos det andet lands myndigheder.

Det er på den anførte baggrund Justitsministeriets umiddelbare vurdering, at EMRK artikel 8 ikke vil være til hinder for at gennemføre en ordning som den skitserede, hvorefter en myndig dansk statsborger, der idømmes en strafferetlig sanktion, kan samtykke til fortabelse af sit danske statsborgerskab til gengæld for straffrihed eller strafnedsættelse, hvis den pågældende ikke derved bliver statsløs.

2.3. Justitsministeriet har endvidere til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse fra Udlændinge- og Integrationsministeriet, der har oplyst følgende:

”Det fremgår af indfødsretslovens § 9, stk. 1, at udlændinge- og integrationsministeren eller den, han bemyndiger dertil, kan løse den, som er eller ønsker at blive fremmed statsborger, fra dennes statsborgerlige forhold til Danmark. Løsningen sker i det sidste tilfælde på betingelse af, at borgeren inden en vis frist bliver

statsborger i et andet land. Det fremgår af indfødsretslovens § 9, stk. 2, at løsning ikke kan nægtes en person, som er fremmed statsborger, og som har sin faste bopæl i et andet land.

Bestemmelsen indebærer, at en borger, der ikke har dobbelt statsborgerskab eller ikke har en aktuel ansøgning om fremmed statsborgerskab, ikke kan blive løst fra sit danske statsborgerskab.

Hvis der er tale om en borger med bopæl i det danske rige, som har dobbelt statsborgerskab eller har en aktuel ansøgning om fremmed statsborgerskab, er udgangspunktet, at ansøgningen om løsning ikke imødekommes. Løsning er dog ikke udelukket, hvis borgeren kan påvise et legitimt behov for at blive løst fra sit danske statsborgerskab.

Et legitimt behov kan eksempelvis være, at den pågældende borger ønsker at indgå i offentlig tjeneste for et andet land, som borgeren er statsborger i. Det kan endvidere være et legitimt behov for løsning, at borgerens dobbelte statsborgerskab står i vejen for en indrejsetilladelse til det andet land, som den pågældende er statsborger i.

Det er umiddelbart vurderingen, at et legitimt behov også kan være at indgå en frivillig aftale om straffrihed, hvis der er hjemmel hertil i anden lovgivning.

Det bemærkes hertil, at det i den juridiske litteratur om løsning fra dansk indfødsret er anført, at det kan indgå i vurdering af, om der kan ske løsning, om ansøgeren har begået kriminalitet. Det anføres i den forbindelse, at den pågældendes statsborgerskab kan have betydning ift. efterforskning og afsoning, hvorfor verserende sigtelser og uafsonede straffe kan tale imod løsning.¹ Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at disse hensyn ikke ville gøre sig gældende i en situation, hvor en ansøger benytter sig af en ordning, hvorefter der indgås en aftale om blive løst fra sit danske statsborgerskab mod at blive benådet for sin straf.

For så vidt angår de internationale forpligtelser, kan det oplyses, at Danmark den 6. juni 1977 ratificerede konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed (statsløsekonventionen). Det følger af statsløsekonventionens artikel 7 (a), at såfremt en kontraherende stats lovgivning tillader frasigelse af statsborgerret, må sådan frasigelse ikke medføre fortabelse af statsborgerret, medmindre den pågældende besidder eller erhverver anden statsborgerret.

¹ Jf. Indfødsretslovene I Lovtekster og Kommentarer af Knud Larsen (1948) side 183-184 og Indfødsretsloven med kommentarer af Birgit Kleis og Niels Beckman (2004) side 84.

Danmark ratificerede den 24. juli 2002 Den Europæiske Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret (statsborgerretskonventionen). Det følger af statsborgerretskonventionen artikel 8, at enhver kontraherende stat skal tillade, at en person kan løses fra sin statsborgerret under forudsætning af, at den pågældende ikke derved bliver statsløs. Staten kan imidlertid bestemme, at alene statsborgere, som har deres faste bopæl i et andet land, kan løses fra deres statsborgerskab.”

3. Det er samlet set Justitsministeriets umiddelbare vurdering, at der inden for rammerne af grundloven og Danmarks internationale forpligtelser vil kunne etableres en ordning som den, der er skitseret i spørgsmålet, såfremt den pågældende ikke herved bliver statsløs. Det bemærkes dog, at den endelige vurdering vil afhænge af ordningens nærmere udformning.

Det bør indgå i vurderingen af en sådan ordning, om en person, som benådes og samtidig løses fra sit danske statsborgerskab, fortsat kan opholde sig i Danmark på baggrund af et andet opholdsgrundlag.

Efter min opfattelse er det kendetegnende for et retssamfund, at gerningsmanden bliver draget til ansvar for sine kriminelle handlinger og udstår sin straf.

Det er samtidig generelt regeringens holdning, at udlændinge, der begår kriminalitet i Danmark, i videst muligt omfang bør udvises efter udlændingelovens udvisningsregler, og at de, hvis de tillige er danske statsborgere, i det omfang det er muligt inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, bør fratages deres danske statsborgerskab efter indfødsretslovens frakendelsesregler. Det bemærkes i den forbindelse, at lov nr. 1057 af 24. oktober 2019 om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven gør det muligt administrativt at fratage personer med dobbelt statsborgerskab deres danske statsborgerskab, hvis den pågældende har udvist en handlemåde, der er til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser.

Regeringen overvejer løbende mulighederne for at skærpe indsatsen. Senest har regeringen bl.a. foreslået at indføre forbud mod religiøse vielser af mindreårige og udvide udlændingelovens udvisningsregler, så en udlænding, der idømmes ubetinget frihedsstraf for at forestå en religiøs vielse mv. af en mindreårig, efter en konkret vurdering vil kunne udvises uanset varigheden af udlændingens ophold i Danmark. Det samme foreslås i forhold til udlændinge, som tvangsmæssigt fastholder nogen i et ægteskab mv. Endvidere har regeringen som led i udspillet mod vanvidskørsel foreslået, at udlændinge, der idømmes ubetinget frihedsstraf for bl.a. uagtsomt manddrab og uagtsom

legemsbeskadigelse i forbindelse med vanvidsbilisme, efter en konkret vurdering skal kunne udvises uanset varigheden af udlændingens ophold i Danmark.