

Ministeren

Indfødsretsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Indfødsretsudvalget har den 24. april 2025 stillet følgende spørgsmål nr. 2 til L 163 efter ønske fra Brigitte Klintskov Jerkel (KF) til udlændinge- og integrationsministeren, som hermed besvares.

Spørgsmål nr. 2 til L 163:

Vil ministeren redegøre for, hvorvidt lovforslaget er i overensstemmelse med Grundloven, som det fremgår af forslagsstillernes bemærkninger?

Svar:

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet et bidrag fra Justitsministeriet, der har oplyst følgende:

”1. Det bemærkes indledningsvis, at grundloven ikke indeholder bestemmelser, som udtrykkeligt regulerer spørgsmålet om fratagelse af indfødsret.

Det følger af grundlovens § 44, stk. 1, at ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov.

Bestemmelsen vedrører alene adgangen til at træffe afgørelse om tildeling af dansk indfødsret til udenlandske statsborgere eller statsløse personer. Bestemmelsen regulerer således ikke spørgsmålet om fratagelse af dansk indfødsret.

Lovforslagets forenelighed med grundloven skal i stedet overvejes i forhold til grundlovens § 3, som har følgende ordlyd:

”§ 3. Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.”

Grundlovens magtfordelingsprincip, som det er kommet til udtryk i grundlovens § 3, giver ikke nogen skarp afgrænsning af den kompetence, der tilkommer henholdsvis den udøvende, den dømmende og

16. september 2025

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Indfødsret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2025 - 6338
Akt-id 3179419

den lovgivende magt, jf. bl.a. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 166 ff. og Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, Institutioner og regulering, 3. udgave (2001), side 246 ff.

Det er indgående drøftet i den statsretlige litteratur, om bestemmelsen i grundlovens § 3 sætter grænser for, om der kan lovgives om enkeltpersoners konkrete retsforhold (såkaldt singulær lovgivning), uden at den lovgivende magts udnyttelse af lovgivningskompetencen kommer i konflikt med den udøvende og den dømmende magts beføjelser.

Det synes nu at være den almindelige statsretlige opfattelse, at sætningen i § 3, 2. pkt., om den udøvende magt ikke sætter nogen grænse for lovgivningsmagts kompetence. Der er efter denne opfattelse eksempelvis ingen hindring for, at der lovgives alene med virkning for enkeltpersoner, uagtet afgørelser af denne karakter træffes af administrationen. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 307 f, Max Sørensen, a.st., side 200 f, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 237 f, Henrik Zahle, a.st., side 251 f, Peter Germer, Statsforfatningsret, 4. udgave (2007), side 93 ff og Jørgen Steen Sørensen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (redigeret af Henrik Zahle), (2. udgave, 2006), side 133.

Derimod har det i den statsretlige litteratur været genstand for diskussion, om reglen i § 3, 3. pkt., hvorefter den dømmende magt er hos domstolene, begrænser lovgivningsmagts kompetence. Det har i den forbindelse været den overvejende opfattelse i litteraturen, at reglen i § 3, 3. pkt., sætter visse grænser for adgangen til singulær lovgivning, jf. Poul Andersen, a.st., side 564 f, Max Sørensen, a.st., s. 289 fog i Juristen 1959, side 452, Lars Nordskov Nielsen i Ugeskrift for Retsvæsen 1961, side 342, Jens Peter Christensen, Forfatningsretten og det levende liv (1990), side 208, Jørgen Steen Jørgensen, Ugeskrift for Retsvæsen 1991, side 425, Henrik Zahle, a.st., side 93 f, Peter Germer, a.st., side 14 og Jørgen Steen Sørensen, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (redigeret af Henrik Zahle), 2. udgave (2006), side 133 f.

Der er ved den såkaldte Tvind-dom (Ugeskrift for Retsvæsen 1999, side 841) taget stilling til en sådan problemstilling. Ved dommen fandt Højesteret, at § 7 i lov nr. 506 af 12. juni 1996, hvorved en række navngivne skoler blev afskåret fra at modtage visse statslige og kommunale tilskud, var i strid med grundlovens § 3, 3. pkt. Højesteret udtalte i den forbindelse, at det i overensstemmelse med den almindelige opfattelse i den forfatningsretlige litteratur må antages, at grundlovens § 3, 3. pkt., sætter visse grænser for, i hvilket omfang lovgivningsmagten kan lovgive om enkelte personers retsforhold, dvs. singulær lovgivning. Højesteret henviste i den forbindelse til, at denne forståelse er i overensstemmelse med det retssikkerhedshensyn, der er et af de bærende hensyn bag magtadskillelsen i § 3. Højesteret udtalte endvidere,

at bestemmelsen i § 7 reelt var en endelig afgørelse af en konkret retstvист, og at en sådan afgørelse efter grundlovens § 3 ikke henhører under lovgivningsmagten, men under den dømmende magt med de deri liggende retsgarantier for borgerne.

Det fremgår endvidere af Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 4. udgave (2024), s. 179 f., at grundlovens § 3, 3. pkt., sætter grænser for lovgivningsmagtens muligheder for at gribe ind i verserende eller afgjorte retssager gennem singulær lovgivning. Det fremgår endvidere, at det på baggrund af Tvind-sagen, hvor den afgørende præmis for at erklære loven grundlovsstridig var, at loven "[...] reelt [var] en endelig afgørelse af en konkret retstvист [...]", endvidere må antages, at singulær lovgivning med det formål eller den virkning at afskære en ellers nærliggende domstolsprøvelse af et konkret retsspørgsmål, kan være i strid med grundlovens § 3, 3. pkt. Som det videre refereres af Jens Peter Christensen m.fl., a.st., s. 81 f, anførte Højesteret om Tvind-lovens § 7, at det af bemærkningerne til forslaget til Tvind-loven fremgik, at begrundelsen for bestemmelsen var, at undervisningsministeren på baggrund af visse undersøgelser ikke havde tillid til, at Tvind-skolerne ville anvende offentlige tilskud til formål, som Folketinget og regeringen ønskede at fremme med støtten.

Om rækkevidden af Tvind-dommen kan desuden henvises til Jens Peter Christensen og Michael Hansen-Jensen, Ugeskrift for Retsvæsen, 1999B.227, s. 234, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

"Sammenfattende synes Højesterets dom at have en temmelig begrænset rækkevidde. Som noget principielt væsentligt – og afklarende i forhold til den tvivl, der hidtil har været i den forfatningsretlige litteratur – lægges det til grund, at grundlovens § 3 sætter en grænse for singulære lovindgreb. I dommen trækkes denne grænse imidlertid – naturligt nok – i tæt tilknytning til den konkrete sag: Grænsen for lovgivningsmagtens kompetence til at fratrage visse tilskudsmodtagere retten til fremtidige tilskud synes at gå, hvor fratagelsen reelt er foranlediget af en tvist om, hvorvidt de pågældende hidtil har vist og fremover vil vise vilje til at opfylde tilskudslovgivningens betingelser, og hvor alle andre tilskudsmodtagere samtidig behandles efter de almindelige, generelle regler. Den nævnte tvist behøver ikke at foreligge som en ved domstolene allerede anlagt – end sige afgjort – sag. Det er tilstrækkeligt, hvis det kan dokumenteres, at der har foreligget mistanke hos lovgivningsmagten om regelbrud, og at det er denne mistanke, der reelt har begrundet loven.

Man kan afslutningsvis spørge, hvilke konsekvenser Højesterets dom – der vedrørte spørgsmålet om de grundlovmæssige grænser for lovregulering af statstilskud – har

for lovregulering i almindelighed. Et kort svar herpå må være, at det på tilsvarende måde må antages at være i strid med grundlovens § 3, hvis lovgivningsmagten vedtager bebyrdende lovregulering af enkeltpersoners forhold begrundet i en opfattelse af, at de pågældende ikke hidtil har og fremover ikke vil overholde den lovgivning, der gælder og fremover skal gælde for alle andre.”

Det er i øvrigt almindeligt anerkendt, at singulær lovgivning under alle omstændigheder giver anledning til retspolitiske betænkeligheder, jf. Karsten Hagel-Sørensen, Juridisk Grundbog, bind 2 (1989), side 15, Anne Louise Bormann m.fl., Loven- om udarbejdelse af lovforslag (1. udgave, 2002), side 3 f, og Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet (november 2023), side 151f, hvor der bl.a. peges på, at afgørelsen af enkeltpersoners retsforhold i almindelighed bør træffes af forvaltningen eller domstolene på grundlag af generelle retsregler fastsat af lovgivningsmagten. En "singulær" lovgivning vil således kunne give anledning til væsentlige principielle betænkeligheder og vil herunder let kunne fremtræde med et præg af vilkårlighed fra lovgivningsmagtens side.

Som det fremgår af Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 4. udgave (2024), s. 164, har Folketinget én gang tidligere taget stilling til et lovforslag om fratagelse af en enkeltpersons danske indfødsret (Schimmelmänn-sagen). Lensgreve Schimmelmänn blev i 1946 idømt 4 års fængsel for landsforræderi under den tyske besættelse. I tillæg til de 4 års fængsel skulle Schimmelmänn aflevere halvdelen af sin formue til statskassen. Danmarks Kommunistiske Parti fremsatte herefter et lovforslag dels med en bestemmelse, som skulle fratage Lensgreve Schimmelmänn hans danske statsborgerskab, dels med en bestemmelse om, at hele Schimmelmänn formue skulle konfiskeres, hvilket skulle ske ved, at Schimmelmänn ved lov blev frataget sit danske statsborgerskab, hvorefter han ville falde ind under en særlig lov om konfiskation af tysk ejendom.

For så vidt angår den første bestemmelse fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at der på daværende tidspunkt ikke var lovgivning, som regulerede de generelle betingelser for, hvornår statsborgerskab kunne frakendes, jf. Rigsdagstidende 1947-48, Forhandlingerne (Folketinget), spalte 3618 f. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets behandling i Folketinget, at den daværende justitsminister Niels Buch-Jensen fandt det betænkeligt at fastsætte en lovbestemmelse om fratagelse af en enkelt persons indfødsret, jf. Rigsdagstidende 1947-48, Forhandlingerne (Folketinget), spalte 3619 f.

Hvad angår den anden bestemmelse fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at den daværende justitsminister fandt, at det utvivlsomt vil være i strid med den daværende grundlovs § 2 (den nuvæ-

rende § 3), hvis Folketinget ved lov ændrede den af Højesteret fastsatte straffedom, hvorefter Schimmelmann havde fået konfiskeret halvdelen af sin formue, hvilket ville være tilfældet, hvis den fulde formue skulle konfiskeres i henhold til lovforslaget. Under 2. behandlingen af lovforslaget gav Folketingets formand udtryk for samme synspunkt, jf. Rigsdagstidende 1948-49, Forhandlingerne (Folketinget), spalte 2126.

Følgende fremgår i forbindelse med sagen af Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 4. udgave (2024), s. 164:

”Sammenfattende er konklusionen, at det, som grundlovens § 3 forhindrer, er, at lovgivningsmagten blander sig i den dømmende magts kernefunktioner ved, at lovgivningsmagten selv afgør straffesager eller konkrete tvister mellem borgere eller mellem borgere og offentlige myndigheder.”

2. §§ 8 A og 8 B i lov om dansk indfødsret indeholder regler, der giver mulighed for at frakende en person dennes danske indfødsret henholdsvis ved dom og administrativt.

Det følger således af § 8 A, stk. 1, i lov om dansk indfødsret, at den som i forbindelse med sin erhvervelse af dansk indfødsret har udvist svigagtigt forhold, herunder ved forsætligt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie relevante oplysninger, ved dom skal frakendes indfødsretten, hvis det udviste forhold har været bestemmende for erhvervelsen, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det følger desuden af § 8 B, stk. 1, i lov om dansk indfødsret, at den, som dømmes for en strafbar handling, og som derved har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser, ved dom skal frakendes sin danske indfødsret, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. I medfør af stk. 3 kan den, som har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, fratages sin danske indfødsret af udlændinge- og integrationsministeren, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Der er således fastsat generelle regler om frakendelse af dansk indfødsret og den konkrete vurdering, der skal foretages af domstolene og myndighederne i den forbindelse.

Der kan i den forbindelse henvises til, at det af bemærkningerne til L 163 fremgår, at lovforslaget er begrundet i en opfattelse af, at antallet af personer, som meddeles statsborgerskab er eksploderet, at denne tendens har stået på siden begyndelsen af 1980'erne, som er den periode hvor den pågældendes forældre kom til Danmark, at den

pågældende er dømt for vold, våbenbesiddelse, trusler og narkosmugling, ligesom han er eller har været sigtet i sager om momssvindler og anden økonomisk kriminalitet, at den pågældende har været tilknyttet forskellige rockergrupperinger såsom Bandidos og Hells Angels, at den pågældendes hustru og datter ifølge dagspressen bor i Skotland, og at det på baggrund af ovenstående er åbenlyst, at den pågældende ikke er faldet til og ikke trives i Danmark, ligesom det fremgår, at Danmark ingen gavn har af den pågældende.

L 163 vil kunne opfattes således, at lovgivningsmagten ved at frakende indfødsretten for den pågældende blander sig i den dømmende magts kernefunktion ved at afgøre en konkret tvist mellem en borger og de offentlige myndigheder, herunder som i Schimmelmänn-sagen ved at pålægge den pågældende yderligere sanktioner, end domstolene pålagde i forbindelse med en afgjort straffesag.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2, er rækkevidden af Tvind-dommen begrænset, og omstændighederne i L 163 svarer ikke til omstændighederne i Tvind-dommen.

Justitsministeriet finder på den baggrund ikke med den fornødne sikkerhed at kunne fastslå, at L 163 er i strid med grundlovens § 3, 3. pkt.

Det bemærkes i øvrigt, at det fremgår af § 16, stk. 3, i Folketingets forretningsorden, at lovforslag eller ændringsforslag, der strider med grundloven, skal afvises. Mener formanden efter forhandling med Udvalget for Forretningsordenen, at en sådan modstrid foreligger, indstiller formanden til Tinget, at forslaget afvises.

Det bemærkes afslutningsvis, at den lovregulering, som der lægges op til med L 163, under alle omstændigheder giver anledning til væsentlige retspolitiske betænkeligheder om magtfordelingsprincippet i grundlovens § 3, som fører til, at der efter omstændighederne må udvises stor tilbageholdenhed med lovgivning om enkelte fysiske personer eller juridiske personers forhold."

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan supplerende oplyse, som det fremgår af besvarelsen den 22. maj 2025 af spørgsmål nr. 1 til L 163, at lovforslaget efter regeringens opfattelse er i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endelig beklage den sene besvarelse af spørgsmålet.

Kaare Dybvad Bek

/

Christine V. Johansen