

Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark
uibm@uibm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 32698854
EER@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 16/02443-9

**HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM
ÆNDRING AF LOV OM DANSK INDFØDSRET (KRAV
OM FORÆLDREMYNDIGHEDSINDEHAVERS SAMTYKKE
OG VANDEL, NÅR BØRN SOM BIPERSONER
ERHVERVER DANSK INDFØDSRET)**

20. SEPTEMBER 2016

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved e-mail af 22. august 2016 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret (Krav om forældremyndighedsindehavers samtykke og vandel, når børn som bipersoner erhverver dansk indfødsret).

Instituttet har følgende bemærkninger til udkastet:

1. LOVFORSLAGETS FORMÅL OG INDHOLD

Efter indfødsretsloven får børn (som bipersoner) som hovedregel indfødsret sammen med en forælder, der får indfødsret ved erklæring eller naturalisation, jf. lovens § 5 og § 6 stk. 2. I praksis stilles der dog betingelser, som ikke fremgår af loven. Med lovforslaget foreslås det at kodificere gældende praksis på to områder:

- i. Den praksis der følges, når et barn undergivet fælles forældremyndighed som biperson skal have indfødsret sammen med den ene af forældrene, og hvor barnets erhvervelse af indfødsretten betinges af, at den anden forældremyndighedsindehaver giver sit samtykke til erhvervelsen. Samtykkekravet vil med lovforslaget komme til at fremgå af indfødsretslovens § 5, 3. pkt.
- ii. Den praksis der følges, når et barn som biperson skal have indfødsret ved en forælders naturalisation, og hvor der stilles vandelskrav til barnet. Med lovforslaget vil det komme til at fremgå af indfødsretslovens § 6, stk. 3, at hovedreglen om, at

barnet (som biperson) erhverver indfødsret ved forælders naturalisation, ikke finder anvendelse, hvis barnet ved lov undtages forælders naturalisation.

2. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER TIL LOVFORSLAGET

2.1 GENERELT

Det er efter instituttets opfattelse positivt, at det tilstræbes, at det klart skal fremgå af indfødsretsloven, hvilke betingelser der gælder for, at børn som bipersoner automatisk *ex lege* kan erhverve indfødsret sammen med forældre, der erhverver indfødsret enten ved afgivelse af erklæring eller ved naturalisation.

Navnlig på erklæringsområdet er en sådan klarhed afgørende, eftersom grundlovens § 44, stk. 1, bestemmer, at ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. Når det overlades til administrative myndigheder (Statsforvaltningen m.fl.) at meddele indfødsret efter erklæring, forudsættes det derfor, at de administrative myndigheder uden videre kan konstatere, om de af lovgivningsmagten fastsatte betingelser er opfyldt. Et samtykkekrav i erklæringsager bør derfor have hjemmel og ikke blot kunne stilles i praksis (ud fra en fortolkning af forældreansvarsloven).

Institut for Menneskerettigheder er imidlertid af den opfattelse, at der er nogle menneskeretlige problemer knyttet til den praksis, som nu kodificeres. I det følgende vil instituttet redegøre for de relevante menneskerettigheder. På den baggrund vil instituttet uddybe, hvori de menneskeretlige problemer består, og komme med anbefalinger til afhjælpning af disse.

2.2 MENNESKERETTEN

I sager om børns erhvervelse af indfødsret som bipersoner er det først og fremmest **Børnekonventionen**, som skal tages i betragtning.

Efter Børnekonventionens artikel 3 skal barnets tarv (bedste interesse) komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer.

Efter Børnekonventionens artikel 7 skal et barn fra fødslen have ret til at opnå et statsborgerskab, og efter konventionens artikel 8 skal staten respektere barnets ret til at bevare sin identitet (herunder statsborgerskab, navn og familieforhold).

Derudover skal staten efter konventionens artikel 12 sikre et barn, som er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet. Barnet skal således have adgang til at udtale sig i sager, der vedrører barnet, og barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

Europarådets Ministerkomité har i **Recommendation CM/Rec(2009)13 on the nationality of children** anbefalet, at Europarådets medlemsstater i deres lovgivning, politikker og praksis følger en række principper om børns erhvervelse af statsborgerskab.

Efter princip 19 skal staten så vidt muligt sikre, at børn høres under behandlingen af en sag vedrørende deres statsborgerskab, og at deres synspunkter tages i betragtning, under hensyn til deres modenhed.

Ifølge de forklarende bemærkninger til dette princip (p. 49), kan barnets ret til at få sine synspunkter taget i betragtning føre til en begrænsning af forældrenes ret til at tale på barnets vegne. For at myndighederne kan træffe en afgørelse, der er i barnets bedste interesse, kan det ifølge bemærkningerne (p. 50) i forbindelse med barnets erhvervelse af statsborgerskab som biperson ved en forælders naturalisation være nyttigt at høre barnets anden forælder, navnlig hvis barnet ved erhvervelsen af det nye statsborgerskab mister det statsborgerskab, som det har erhvervet gennem den anden forælder.

Efter princip 20 skal børn have mulighed for at ansøge om statsborgerskab, og efter princip 21 skal de kunne klage over afgørelser om statsborgerskab. Begge principper forudsættes anvendt i forhold til børn med tilstrækkelig forståelse for de omhandlede forhold, og om nødvendigt kan der stilles krav om, at børn skal være repræsenteret af forældremyndighedsindehaver eller værge.

I de forklarende bemærkninger til principperne 20 og 21 anføres det, at der kan lovgives om, at forældre med fælles forældremyndighed skal repræsentere deres børn sammen, ligesom der kan lovgives om, at børn i en vis alder selv kan ansøge om statsborgerskab (p. 52). Børn bør desuden kunne indbringe afgørelser om deres statsborgerskab for domstolene, evt. med retlig repræsentation (p. 54).

2.3 OM SAMTYKKEKRAV SOM FORUDSÆTNING FOR BARNETS ERHVERVELSE AF INDFØDSRET SOM BIPERSON

Hvis en udenlandsk forælder erhverver dansk indfødsret ved erklæring eller naturalisation, er hovedreglen som nævnt, at vedkommendes barn som biperson samtidig får indfødsret. Hvis barnet er fyldt 12 år, skal

barnet selv – i overensstemmelse med Børnekonventionens artikel 12 om inddragelse – udfylde et bilag om at sit ønske om at få dansk indfødsret. Herudover kræves der som nævnt i praksis samtykke fra den anden af forældrene, hvis denne har del i forældremyndigheden.

2.3.1 Om de mulige konsekvenser af samtykkekravet

I princippet vil den anden forælder, f.eks. hvis denne er på kant med den forælder, som barnet kan få indfødsret sammen, kunne forhindre barnet i at blive dansk statsborger. Dette vil kunne ske imod barnets eget ønske og interesser og uden hensyn til, hvilken tilknytning barnet har til den vetoende forælders statsborgerskabsland. Der har været sager om børn, som er født her i Danmark af bl.a. vietnamesiske og iranske forældre, og som aldrig har opholdt sig i forældrenes oprindelsesland, og som ikke taler dette lands sprog. I sådanne tilfælde vil barnet normalt have en klar, overvejende interesse i at blive dansk statsborger.

2.3.2 Om baggrunden for kravet om forældresamtykke

Samtykkekravet stilles på baggrund af forældreansvarsloven, hvorefter væsentlige beslutninger om barnets forhold kræver enighed mellem forældrene. Det fremgår ikke af loven, hvilke beslutninger, der anses for væsentlige, men en række eksempler er nævnt i lovforarbejderne (f.eks. flytning til udlandet, barnets religion og væsentlige lægelige indgreb).

I bemærkningerne til nærværende lovudkast, 2.4.1.3., anses et barns erhvervelse af indfødsret som en 'væsentlig beslutning', der kræver enighed mellem dets forældre, fordi indfødsretten medfører en række rettigheder og pligter, og fordi erhvervelsen kan få betydning for barnets rettigheder og pligter i forhold til fremmede lande.

2.3.3 Om den foreslåede bestemmelses overensstemmelse med menneskeretten

Efter instituttets opfattelse harmonerer forslaget om at lovfæste en generel regel om, at en forælder kan modsætte sig, at et barn erhverver indfødsret som biperson, ikke med Børnekonventionens artikler 3, 7, 8, og 12. Efter disse bestemmelser skal der ved afgørelser om et barns erhvervelse af indfødsret tages hensyn til barnets bedste interesse, vises respekt for barnets identitet og lægges vægt på barnets synspunkter. I det hele vil dette kræve, at der ved forældreuenighed er mulighed for at træffe en konkret afgørelse om barnets erhvervelse af statsborgerskab ud fra de nævnte hensyn.

Efter instituttets opfattelse kan forældreansvarslovens bestemmelse om, at 'væsentlige beslutninger' kræver enighed mellem begge et barns

forældre, ikke begrunde den praksis, der nu foreslås kodificeret. Hensynet til barnets bedste interesse skal kunne tages i betragtning, lige som der skal kunne tages hensyn til barnets egne ønsker, i hvert fald når barnet er fyldt 12 år, og dermed har opnået den alder, hvor man i dansk praksis vurderer, at det selv kan tage stilling til spørgsmålet om erhvervelse af dansk indfødsret. Til sammenligning kan nævnes, at selv forældreansvarsloven forudsætter, at lægelige indgreb kan betragtes som 'væsentlige' i forældreansvarslovens forstand, så kan børn over 15 år selv efter sundhedsloven træffe beslutning om lægelig behandling.

Der kan næppe siges noget generelt om væsentligheden af, at et barn erhverver indfødsret som biperson. Konkret kan det at blive dansk statsborger have endog megen stor (positiv) betydning for et barn, navnlig hvis det ingen kontakt har til forældrenes oprindelsesland og allerede anser sig selv for dansk gennem sin opvækst i Danmark. Samtidig kan erhvervelsen af det danske statsborgerskab have ringe eller ingen betydning for barnets rettigheder og pligter i forhold til et andet land. Det vil normalt være tilfældet, hvis det andet land tillader dobbelt statsborgerskab, eller hvis barnet er kommet til Danmark som statsløs. I sådanne situationer kan det vanskeligt hævdes, at barnets erhvervelse af dansk indfødsret sammen med den ene af forældrene er en så 'væsentlig beslutning om barnets forhold', at den anden forælder skal kunne modsætte sig erhvervelsen, navnlig ikke, hvis det sker imod barnets egne ønsker.

2.3.4 Instituttets anbefalinger

Efter indfødsretslovens § 5, stk. 1 og § 6, stk. 2, får et barn som biperson indfødsret, når en af dets forældre ved erklæring eller naturalisation får indfødsret. Med lovforslaget foreslås der fastsat regler om inddragelse af den anden af barnets forældre. Instituttet er enig i, at der er behov for at lovgive om forældreinddragelse, men mener principielt ikke, at det bør ske i form af et ubetinget samtykkekrav.

Efter instituttets opfattelse er der behov for at høre den anden forælder, jf. herved også de forklarende bemærkninger til den ovenfor omtalte rekommandations princip 19, og hvis vedkommende modsætter sig barnets erhvervelse af indfødsret, er der behov for, at spørgsmålet om erhvervelsen kan afgøres efter en konkret vurdering, hvori hensynet til barnets egne ønsker og bedste interesse kan indgå.

Imidlertid følger det af grundlovens § 44, stk. 1, at hvis et udenlandsk barn skal kunne erhverve indfødsret som biperson ved en forælders erhvervelse af indfødsret, skal det ske direkte i henhold til lov.

Administrative myndigheder kan ikke overlades noget skøn. Afgørelsen af en tvist mellem forældre med fælles forældremyndighed om barnets erhvervelse af dansk indfødsret må derfor enten følge direkte af (indfødsrets)loven eller træffes efter en konkret vurdering ved lov (i forbindelse med en ansøgning om naturalisation).

- Instituttet anbefaler, at det overvejes, om det er muligt i lovgivningen at fastsætte klare kriterier for afgørelser af tvister mellem forældre om børns erhvervelse af indfødsret.
- Alternativt anbefaler instituttet, at lovudkastet ændres, således at der i forlængelse af den foreslåede samtykkeregulering i lovudkastets § 5, 3. pkt. tilføjes et nyt 4. pkt. om, at spørgsmålet om barnets erhvervelse af indfødsret i tilfælde af uenighed mellem forældrene kan afgøres af ved lov i forbindelse med en ansøgning om naturalisation, indgivet af barnet og/eller en af dets forældre eller en værge på barnets vegne.

2.4 OM LOVFÆSTELSEN AF, AT HOVEDREGLER OM ET BARN'S ERHVERVELSE AF INDFØDSRET SOM BIPERSON IKKE FINDER ANVENDELSE, 'HVIS BARNET VED LOV UNDTAGES EN FORÆLDERS NATURALISATION'

Ifølge lovudkastets bemærkninger, 3.2.1., foreslås bestemmelsen indsat for at præcisere, 'at et barn ud over de tilfælde, der fremgår af indfødsretslovens § 6, stk. 2, jf. § 5, i visse situationer ikke automatisk erhverver dansk indfødsret som biperson i forbindelse med en forælders naturalisation'.

Instituttet sympatiserer med ønsket om at klargøre i lovgivningen, at et barn i visse situationer ikke automatisk erhverver indfødsret som biperson ved en forælders naturalisation. Imidlertid forekommer den foreslåede tilføjelse mindre sigende, eftersom det ikke fremgår, i hvilke situationer et barn undtages fra naturalisationen.

Ifølge bemærkningerne til lovudkastet drejer det sig om tilfælde, hvor et barn er sigtet for eller har begået kriminalitet (kriminalitet som udløser karenstid, eller som helt udelukker en ansøger fra at blive optaget på et lovforslag om naturalisation). Derudover drejer det sig om børn, som af PET vurderes at kunne være en fare for landets sikkerhed, og børn som ansøgeren udtrykkeligt har ønsket ikke skulle være omfattet af naturalisationen. Efter instituttets opfattelse ville det være ønskeligt, om det kunne komme tydeligere til udtryk i indfødsretsloven eller i det mindste naturalisationscirkulæret, i hvilke situationer et barn undtages en forælders naturalisation.

2.4.1 Om vandelskrav m.v. til børn som bipersoner

Efter instituttets opfattelse er det af stor betydning for børn, at de kan erhverve dansk indfødsret sammen med deres forældre. Det skyldes bl.a., at børn, som vokser op her i landet med en forælder, der bliver dansk, ofte er mere knyttet til Danmark end til noget andet land. Hensynet til sådanne børns bedste interesse er i så fald tungtvejende.

Afslag på indfødsret begrundet i manglende opfyldelse af de generelle, meget strenge vandelskrav, kan have indgribende betydning. Særligt kan reglen om, at et barn, som er sigtet for en lovovertrædelse, ikke kan erhverve indfødsret som biperson ved en forælders naturalisation, virke uproportional i tilfælde, hvor sigtelsen senere frafaldes eller barnet frikendes. Eksempelvis kan nævnes, at mange børn og unge, der demonstrerede foran ungdomshuset på Jagtvejen, da dette skulle nedrives, blev sigtet eller tiltalt, men senere blev sigtelser frafaldet og der skete frifindelser. I sådanne tilfælde kan ustraffede børn og unge miste muligheden for at opnå indfødsret som bipersoner.

2.4.2 Instituttets anbefalinger

- Instituttet anbefaler, at det klargøres i indfødsretsloven eller naturalisationscirkulæret, i hvilke situationer et barn kan undtages en forælders naturalisation
- Instituttet anbefaler, at det overvejes at stille mindre strenge vandelskrav til børn som bipersoner end til voksne, der ansøger om naturalisation
- Instituttet anbefaler, at der tilvejebringes mulighed for naturalisation af børn, som ville have erhvervet indfødsret som bipersoner, hvis de ikke på tidspunktet for en forælders optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse havde været sigtet for en lovovertrædelse, såfremt de efterfølgende dokumenterer, at sigtelsen er frafaldet, eller at de er frifundet for at have begået den pågældende lovovertrædelse.

Der henvises til sagsnr.: 2016 – 3008.

Med venlig hilsen

Eva Ersbøll

SENIOR FORSKER