

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

STATSBORGER- SKAB

STATUS 2013



STATSBORGER-SKAB STATUS 2013

Dette kapitel er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2013'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, frihedsberøvelse, handicap, køn, magtanvendelse, menneskehandel, race og etnisk oprindelse, religion, retfærdig rettergang, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, www.menneskeret.dk. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på statusrapport@menneskeret.dk.

© 2013 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er og letlæste resumeer. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk.

INDHOLD

1	OVERBLIK	6
1.1	INDHOLD OG AFGRÆNSNING	6
2	DEN INTERNATIONALE RAMME	9
2.1	INTERNATIONALE KONVENTIONER BEGRÆNSER STATERNES RÅDERUM	9
3	DEN NATIONALE RAMME	12
3.1	GRUNDLOVEN SÆTTER RAMMEN FOR TILDELING AF INDFØDSRET	12
4	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	14
4.1	PROCEDURER FOR TILDELING AF STATSBOGERSKAB	14
4.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	14
4.1.2	DANSKE FORHOLD	14
4.1.3	ANBEFALINGER	17
4.2	NEDSÆTTELSE AF EN KOMMISSION OM STATSBOGERSKAB	18
4.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	18
4.2.2	DANSKE FORHOLD	18
4.2.3	ANBEFALINGER	18
4.3	BESKYTTELSE MOD STATSLØSHED FRA FØDSLEN	18
4.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	18
4.3.2	DANSKE FORHOLD	19
4.3.3	ANBEFALINGER	20
4.4	BØRNS RET TIL ET STATSBOGERSKAB	21
4.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	21
4.4.2	DANSKE FORHOLD	21
4.4.3	ANBEFALINGER	23
4.5	STATSBOGERSKAB TIL INDVANDRERE, FLYGTNINGE OG STATSLØSE	24
4.5.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	24
4.5.2	DANSKE FORHOLD	25
4.5.3	ANBEFALINGER	26
4.6	DISPENSATION FRA KRAV TIL AT FÅ STATSBOGERSKAB	26
4.6.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	27
4.6.2	DANSKE FORHOLD	27

4.6.3	ANBEFALINGER	29
SLUTNOTER		30

FORKORTELSER

CPR	FN's konvention om civile og politiske rettigheder
EKS	Europarådets statsborgerretskonvention
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EU	Den Europæiske Union
FN	De Forenede Nationer
PET	Politiets Efterretningstjeneste
UNHCR	FN's Flygtningehøjkommissariat

1 OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

En stats befolkning består af dens statsborgere og fastboende udlændinge. Normalt er det kun statsborgerne, der nyder de fulde og lige rettigheder i staten. Det er – og har altid været – almindeligt, at staterne reserverer visse rettigheder for deres statsborgere. Det er også anerkendt i menneskerettighedsstandarderne, at staterne i et vist omfang kan forskelsbehandle statsborgere og ikke-statsborgere, uden at det udgør diskrimination. De væsentligste rettigheder, der kan forbeholdes statsborgere, er valgrettigheder til parlamentsvalg, adgang til visse stillinger tæt på statsmagtens udøvelse, adgang til diplomatisk beskyttelse og en ubetinget ret til at være i sin stat og til på ethvert tidspunkt at vende tilbage til staten. EU-retten giver også medlemsstaternes statsborgere særlige rettigheder, herunder ret til frit at rejse til alle medlemsstater og tage ophold på deres territorium.

For udlændinge, der immigrerer til en stat, kan muligheden for at erhverve statsborgerskab derfor være af stor betydning. Kun derved kan de blive ligestillet med statens statsborgere og opnå fulde rettigheder i staten.

Statistisk opdeles den danske befolkning i tre grupper: personer med dansk oprindelse, indvandrere og efterkommere af indvandrere. En person har dansk oprindelse, hvis han eller hun har mindst én forælder, som både er dansk statsborger og født i Danmark. Hverken indvandrere eller efterkommere har én forælder, som både er dansk statsborger og født i Danmark. Forskellen mellem indvandrere og efterkommere er, at indvandrere er født i udlandet, mens efterkommere er født i Danmark.

Den danske befolkning er i 2013 på 5.605.836 personer, hvoraf 606.703 er "indvandrere og efterkommere", fordelt på 461.004 indvandrere og 145.699 efterkommere.¹

Befolkningen kan også deles op i statsborgere og ikke-statsborgere. Den danske befolkning består af 5.225.484 danske statsborgere og 380.352 ikke-statsborgere. Blandt statsborgerne er 4.992.467 eller cirka 93 procent af dansk

oprindelse, mens 233.017 eller cirka 7 procent er af udenlandsk oprindelse. Blandt de statsborgere, der er af udenlandsk oprindelse, er der 133.171 indvandrere og 99.846 efterkommere. Det vil sige, at 29 procent af de danske indvandrere og 69 procent af efterkommerne har erhvervet dansk statsborgerskab.²

Der er således relativt mange indvandrere og efterkommere uden dansk statsborgerskab, hvilket må ses i sammenhæng med, at der siden 1999 er sket en række stramninger af den danske statsborgerskabslovgivning – eller lovgivningen om dansk indfødsret, som den danske statsborgerskabslovgivning også kaldes. Disse stramninger har bevirket, at der er sket et stort fald i det antal udlændinge, der hvert år tildeles dansk statsborgerskab (også kaldet indfødsret), se tabel 1.1 om afgørelser om naturalisation, det vil sige tildeling af statsborgerskab på et i princippet skønsmæssigt grundlag. Af tabellen fremgår det også, at antallet af ansøgninger om erhvervelse af statsborgerskab ved naturalisation er faldet, samtidig med at afslagsprocenten er steget (siden 2001). Danske indvandrere og deres efterkommere har givet udtryk for, at det er et stort problem, at det er så vanskeligt at opnå dansk indfødsret.³

Tabel 1.1 Afgørelser om naturalisation pr. år, 2001-2011, og afslagsfrekvens⁴

	Antal optagne på lovforslag om indfødsrets meddelelse pr. år	Antal afslag på ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation pr. år	Samlet antal afgørelser af ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation pr. år	Afslag målt i procent af det samlede antal afgørelser om naturalisation
2001	9.828	1.896	11.724	16,2
2002	3.228	2.537	5.765	44,0
2003	4.251	4.250	8.501	50,0
2004	6.328	3.263	9.591	34,0
2005	5.497	2.144	7.641	28,
2006	4.111	1.832	5.943	30,8
2007	3.798	5.374	9.172	58,6
2008	4.595	8.669	13.264	65,4
2009	2.607	3.438	6.045	57,0
2010	3.033	1.894	4.927	38,0
2011	2.887	1.228	4.115	29,0
2012	2.068	906	2.974	30,0

Dette kapitel gør rede for, hvordan menneskerettighederne på statsborgerrettens område kan styrkes i Danmark. Kapitlet peger på områder, hvor der er behov for at bringe dansk lovgivning i overensstemmelse med

menneskerettighederne, hvor menneskerettighederne bedre kan fremmes, og hvor det kan sikres, at menneskerettighedskrænkelser undgås. De udvalgte områder vedrører grupper af ikke-statsborgere med en nær tilknytning til Danmark og navnlig grupper med et særligt behov for at kunne erhverve dansk statsborgerskab, fordi de ikke har noget andet land, de kan betragte som deres. Det drejer sig om mennesker, som er født her i landet som statsløse, børn, som vokser op her i landet, og indvandrere, herunder navnlig flygtninge og statsløse personer. Kapitlet peger også på behovet for større retssikkerhed i sager om dispensation fra de almindelige krav for tildeling af statsborgerskab og mere garantigivende procedurer for tildeling af statsborgerskab ved naturalisation.

Der henvises tillige til statusrapportens kapitel om gennemførelse af menneskeretten.

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 INTERNATIONALE KONVENTIONER BEGRÆNSER STATERNES RÅDERUM

Verdenserklæringen om Menneskerettighederne fastslår princippet om, at enhver har ret til et statsborgerskab, og at ingen vilkårligt må nægtes retten til at skifte statsborgerskab eller fratages sit statsborgerskab.⁵ Det har imidlertid ikke været så let at få gennemført dette princip i de store menneskerettigheds-konventioner. Det skyldes, at staterne vogter nidkært over deres ret til selv at bestemme i deres lovgivning, hvem der skal være deres statsborgere. International ret anerkender som udgangspunkt, at staterne har denne ret.

Ingen af de internationale konventioner med undtagelse af den regionale amerikanske menneskerettighedskonvention indeholder en bestemmelse om, at enhver har ret til et statsborgerskab. FN's konvention om civile og politiske rettigheder (CPR) og FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) fastslår dog, at ethvert barn har ret til at erhverve et statsborgerskab. Andre konventioner forbyder diskrimination på statsborgerrettens område, blandt andet FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (Kvindekonventionen), FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (Racediskriminationskonventionen) og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen). FN har desuden vedtaget flere konventioner og konventionsbestemmelser, der skal beskytte statsløse og forhindre statsløshed. Blandt de vigtigste kan nævnes FN's konvention om statsløse personers retsstilling (1954) og FN's konvention om begrænsning af statsløshed (1961).

1954-konventionen om statsløse personers retsstilling indeholder en bestemmelse om, at deltagerstater så vidt muligt skal lette statsløse personers optagelse i samfundet og opnåelse af statsborgerskab (konventionen taler om "naturalisation"). Staterne skal navnlig på enhver måde bestræbe sig på at fremskynde behandlingen af naturalisationssager og nedsætte afgifterne for og omkostningerne ved sagernes behandling til det mindst mulige. En lignende bestemmelse findes i FN's konvention om flygtninges retsstilling (Flygtningekonventionen) (1951).

1961-konventionen om begrænsning af statsløshed indeholder bestemmelser, som forpligter deltagerstaterne til at tildele statsborgerskab til personer, der er født på deres territorium, og som ellers ville blive statsløse. Ligeledes indeholder konventionen en række forbud mod fratagelse af statsborgerskab, hvis det fører til statsløshed.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder ikke en bestemmelse om retten til et statsborgerskab. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har dog i flere sager peget på muligheden for, at vilkårlig fratagelse eller nægtelse af statsborgerskab vil kunne rejse spørgsmål efter EMRK artikel 8 om retten til respekt for privatlivet på grund af indvirkningen på individets privatliv og navnlig i lyset af international rets bestræbelser på at undgå statsløshed, særligt i tilfælde af statssuccession.⁶

I sagen *Genovese mod Malta* fra oktober 2011 fastslog EMD, at afslag på statsborgerskab kan rejse spørgsmål efter EMRK artikel 8 på grund af den indvirkning, det har på en persons privatliv. Domstolen bemærkede, at privatlivsbegrebet er tilstrækkeligt bredt til at kunne rumme aspekter af en persons sociale identitet, og selv om afslaget på statsborgerskab i den konkrete sag ikke krænkede EMRK artikel 8, så havde det en sådan betydning for ansøgerens sociale identitet, at det faldt inden for anvendelsesområdet for artikel 8. Det betød, at EMRK artikel 14 om forbud mod diskrimination blandt andet på grundlag af fødsel henholdsvis i og uden for ægteskab fandt anvendelse. Da ansøgeren ikke havde kunnet få sin fars statsborgerskab efter afstammingsprincippet med den begrundelse, at han var født uden for ægteskab, og da der ikke fandtes nogen objektiv og rimelig begrundelse for at forskelsbehandle børn født henholdsvis i og uden for ægteskab i relation til retten til en fars statsborgerskab, udgjorde forskelsbehandlingen efter Domstolens opfattelse diskrimination i strid med EMRK artikel 14, jf. artikel 8.⁷

Europarådet har gjort et stort arbejde på statsborgerrettens område. Det har vedtaget et antal konventioner om statsborgerskab og afgivet en lang række anbefalinger om gennemførelsen af retten til et statsborgerskab. Blandt de vigtigste konventioner, som Danmark har tiltrådt, skal nævnes den europæiske konvention om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret (1963) med tillægsprotokoller og Europarådskonventionen om statsborgerret fra 1997 (Europarådets statsborgerretskonvention). Denne sidstnævnte konvention fastsætter regler om statsborgerskabs erhvervelse og fortabelse, og den bygger på de grundlæggende principper, at enhver har ret til et statsborgerskab, og at statsløshed skal undgås. Europarådet vedtog endvidere i 2009 konventionen om undgåelse af statsløshed

i relation til statsuccession.⁸ Danmark har ikke ratificeret og heller ikke underskrevet konventionen, jf. anbefaling om ratifikation i kapitlet om gennemførelse af menneskeretten.

3 DEN NATIONALE RAMME

3.1 GRUNDLOVEN SÆTTER RAMMEN FOR TILDELING AF INDFØDSRET

Indfødsretsforordningen af 1776 er blevet betragtet som den første statsborgerskabslov i Danmark. Forordningen bestemte, at indvandreres efterkommere var at betragte som danske, når de forblev her i riget til voksenalderen. Denne regel var i kraft indtil 1898, da Danmark fik sin første egentlige statsborgerskabslov. Bestemmelsen om efterkommernes indfødsret gjaldt således også, da grundloven af 1849 blev vedtaget. Grundloven kom til at indeholde en bestemmelse, som svarer til den, vi i dag finder i 1953-grundloven, om at udlændinge kun kan få indfødsret ved lov.⁹ Grundlovsbestemmelsen herom har således været gældende i mere end 160 år, og den praksis, der i midten af 1800-tallet udviklede sig for tildeling af indfødsret, har haft afgørende betydning for tildelingsproceduren frem til i dag.

Tildelingen af indfødsret til udlændinge kan som nævnt kun ske ved lov. Loven kan være enten generel eller konkret, således at udlændinge oplistede ved navns nævnelser i et lovforslag og tildeles indfødsret ved dets vedtagelse. Efterkommere af indvandrere kunne indtil 2004 erhverve dansk indfødsret i henhold til indfødsretsloven, der er en generel lov. I fortsættelse af 1776-forordningens regel om, at indvandreres efterkommere var at betragte som danske, når de forblev i landet, bestemte indfødsretslovene af 1898, 1925 og 1950, at efterkommere kunne anses som danske ved myndighedsalderens indtræden (siden 1950 dog først, når de afgav en erklæring om deres ønske herom til en statsforvaltning). Reglen for efterkommerne blev imidlertid modificeret med virkning fra 2000 og ophævet i 2004 ud fra en opfattelse af, at der med udviklingen i Danmarks befolkningssammensætning ikke længere var den fornødne sikkerhed for, at de personer, som var omfattet af erklæringsreglen, altid var integreret på det niveau, som måtte være en forudsætning for at få indfødsret. Derfor fandtes det mest hensigtsmæssigt, at Folketinget også i disse sager tildelte indfødsret ved konkret lovgivning – og stillede de samme betingelser til efterkommere som til indvandrere. Der blev således ikke længere taget hensyn til efterkommernes socialisering gennem deres opvækst i Danmark.

Sideløbende hermed er kravene til naturalisation blevet strammet i 2002, 2005 og 2008. Kravene til naturalisation har traditionelt været bestemt ved aftale i Landstingets og Folketingets indfødsretsudvalg og i de senere år ved politiske aftaler indgået mellem et flertal af partier i Folketinget. Kravene har således ikke kunnet findes i en lov, men aftalen er offentliggjort i form af et cirkulære om naturalisation.¹⁰ Heri er stillet krav om, at ansøgerne om muligt skal opgive deres oprindelige statsborgerskab. Endvidere stilles en række krav om fravær af offentlig gæld, selvforsørgelse, fravær af kriminalitet, kendskab til det danske sprog og viden om danske samfundsforhold mv. Navnlig selvforsørgelseskravet og sprogkravet (som i årene 2006-2013 var på et højere niveau end i noget andet europæisk land) har bevirket, at mange udlændinge ikke har kunnet opnå dansk indfødsret.

Det fremgår af regeringsgrundlaget fra 2011 og af den seneste politiske indfødsretsaf tale fra maj 2013, at indvandreres efterkommere igen vil få ret til dansk statsborgerskab på lempelige vilkår, at sprog- og videnskravet samt selvforsørgelseskravet vil blive lempet, og at kravet om opgivelse af det oprindelige statsborgerskab vil blive ophævet.

4 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

4.1 PROCEDURER FOR TILDELING AF STATSBOGERSKAB

Tildeling af indfødsret ved naturalisation skal i dansk ret ske ved lov. Folketingets praksis er således, at alle personer, som tildeles indfødsret ved naturalisation, oplistes med navns nævnelser i et lovforslag om indfødsret.

4.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Når der ses bort fra EKS, stiller menneskerettighedskonventionerne og konventionerne om statsborgerskab ikke krav om, hvordan et statsborgerskab tildeles, men konventionerne forudsætter, at der ikke sker diskrimination, at afgørelserne ikke er vilkårlige, at proportionalitetsprincippet overholdes, og at der er mulighed for effektiv oprejsning ved eventuelle konventionskrænkelser.¹¹ Hvis der således i en sag opstår spørgsmål om krænkelse af retten til et privat- og familieliv og i den forbindelse spørgsmål om diskrimination, skal der være adgang til effektiv oprejsning. I det hele vil menneskerettens krav om klar hjemmel i lovgivningen og proportionalitet ved afvejningen af mål og midler gælde.

EKS indeholder udtrykkelige sagsbehandlingsregler: krav om rimelig sagsbehandlingstid, begrundelsespligt og prøvelsesret. Den sidstnævnte forpligtelse har Danmark dog taget forbehold over for med henvisning til, at der ikke er muligt at indføre en administrativ klageinstans til efterprøvelse af Folketingets afgørelser. Danmark er imidlertid forpligtet af reglerne om rimelig sagsbehandlingstid og forpligtelsen til at meddele en begrundelse.

4.1.2 DANSKE FORHOLD

Som nævnt ovenfor bestemte grundloven af 1849, at udlændinge fremover alene ville kunne få indfødsret ved lov. Der blev ikke givet nogen retningslinjer for, hvordan og på hvilke betingelser indfødsretten skulle tildeles, men der udviklede sig hurtigt den praksis, at et antal ansøgere om indfødsret blev optaget på et lovforslag om meddelelse af indfødsret. De fik herefter med lovforslagets vedtagelse meddelt indfødsret. I begyndelsen blev der kun indgivet få ansøgninger pr. år, og Rigsdagens beslutning om tildeling af indfødsret byggede på en forholdsvis konkret vurdering, men efterhånden blev der behov for at operere med mere generelle kriterier. Kriterierne blev aftalt af ressortministeriet og det rigsdagsudvalg, der arbejdede med tildeling af indfødsret, og efter

vedtagelsen af 1953-grundloven blev aftalen herom indgået i Folketingets Indfødsretsudvalg med deltagelse af ressortministeren. Herefter blev kriterierne nedfældet i et naturalisationscirkulære.

Under grundlovskommissionens arbejde var det de tilforordnede statsretskyndiges opfattelse, at lovbehandlingen for tildeling af indfødsret var en formalitet – men en kostbar og besværlig formalitet, der blandt andet medførte store forsinkelser i afgørelsen af selv oplagte sager (flertallet af sagerne). Rigsdagens indflydelse lå overvejende i deltagelsen af fastsættelsen af retningslinjerne for naturalisation, og den indflydelse, fandt de sagkyndige, burde udøves ved lov.¹²

Forslaget herom blev imidlertid ikke vedtaget ved grundlovsændringen i 1953. Folketinget fortsatte derfor den praksis, der blev udviklet af Rigsdagen. Der er dog sket nogle ændringer heri siden 1980'erne. Tidligere havde det været fast praksis, at ansøgernes forhold ikke blev drøftet offentligt, at der ikke fremsattes ændringsforslag om at udtage ansøgere af lovforslagene, og at lovforslagene blev vedtaget enstemmigt. Dette ændrede sig i tiden fra 1980'erne og frem, og siden 2002 er retningslinjerne ikke blevet aftalt af et flertal i Indfødsretsudvalget, men af et flertal af Folketingets partier.

Reguleringsproblemerne skal ses i sammenhæng med, at kriterierne for tildeling af indfødsret siden 2002 har været aftalt af forholdsvis snævre flertal i Folketinget. Aftaleparterne har følt sig bundet af aftalen, som kan have indgået i et større forlig, hvilket på et tidspunkt betød, at selv en erkendt urimelighed som forskelsbehandlingen af PTSD-ramte ikke kunne ændres. Andre ændringer kunne imidlertid ske pludseligt af politiske grunde, som det skete med indfødsrets aftalen i 2008 efter EU-Domstolens afgørelse i Metock-sagen. Aftaleformen betyder også, at reguleringen ikke bygger på det samme grundige forberedelsesarbejde som love, idet der ikke foretages høringer af andre myndigheder, eksperter, interesseorganisationer m.fl., og der er ikke den offentlighed omkring vedtagelsen, som der er ved lovgivning med tre behandlinger.

Der er flere forskellige problemer forbundet med den danske naturalisationsordning, hvor indfødsret tildeles ved konkret lovgivning. Blandt andet er enkeltpersoners forhold blevet drøftet offentligt, og der har udviklet sig en praksis, hvor der stilles ændringsforslag om at udtage navngivne ansøgere af lovforslagene. I de seneste år har der blandt andet været stillet forslag om at udtage danskfødte statsløse ansøgere, som har et konventionsmæssigt krav på indfødsret. Endvidere er der i forbindelse med lovgivningsproceduren meget lange sagsbehandlingstider. Den aktuelle sagsbehandlingstid i Justitsministeriet (der forbereder lovforslagene) er nu 14-16 måneder. Hertil skal lægges ca. fem måneder, som går med høring af Politiets Efterretningstjeneste (PET) og selve

lovforslagsbehandlingen i Folketinget. Hertil kommer, at ansøgere, som ikke når at få deres sag færdigbehandlet i ministeriet inden dets "lukkedato" i henholdsvis januar og august, må vente yderligere et halvt år på at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Endelig har ansøgerne ikke de sædvanlige retssikkerhedsgarantier, når der træffes afgørelse i deres sager, for når afgørelser om naturalisation træffes ved lov, gælder forvaltningsloven ikke. Folketingets indfødsretsudvalg har dog, som det fremgår af naturalisationscirkulæret, besluttet, at der i almindelighed er grund til at følge forvaltningslovens regler og andre forvaltningsretlige principper.¹³ Det vil blandt andet sige, at der meddeles en begrundelse for afslag på indfødsret (til forskel fra afslag på dispensation).

Det forhold, at Folketinget meddeler naturalisation ved lov, har desuden bevirket, at der ikke har kunnet etableres en klagemekanisme. Højesteret har dog den 5. september 2013 afsagt dom om, at en ansøger, der ikke er blevet medtaget i en lov om indfødsret, kan få domstolsprøvet, om folkeretlige forpligtelser er krænket, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse.

For så vidt angår de særlige sagsbehandlingsproblemer, der er forbundet med dispensationspraksis, henvises til afsnit 4.6.2. Som nævnt gives der i disse sager ingen begrundelse, og der er således ingen forudsigelighed.

Retssikkerheden ved behandling af ansøgninger om indfødsret ville kunne styrkes ved (i højere grad) at overlade sagsbehandlingen til administrative myndigheder. Hvis Folketinget ved lov vedtager helt klare krav til dansk indfødsret og intet skøn overlader til de administrative myndigheder, vil disse efter grundloven kunne meddele indfødsret ved såkaldte konstaterende forvaltningsakter (som det for eksempel sker i såkaldte erklæringssager).¹⁴ Herved ville det sikres, at forvaltningslovens retssikkerhedsgarantier kunne træde i kraft, og samtidig ville det blive muligt at overholde kravene i EKS til sagsbehandlingen, herunder også prøvelseskravet.

For så vidt angår dispensation fra kravene til indfødsret, som ofte kræver, at der foretages et skøn, vil muligheden for at overdrage afgørelseskompetence til administrative myndigheder være begrænset. Overdragelse vil således kun kunne ske i det omfang, det er muligt for lovgivningsmagten at fastsætte klare kriterier for meddelelse af dispensation, således at en administrativ myndighed kan konstatere, om kriterierne er opfyldt uden nogen form for skønsudøvelse.

Et ganske særligt problemområde udgøres af de indfødsretssager, hvori justitsministeren meddeler, at det af PET vurderes, at ansøgeren kan være til fare for landets sikkerhed. Sådanne sager forelægges for Folketingets Indfødsretsudvalg, og hvis det ikke drejer sig om en statsløs ansøger med et

konventionsmæssigt krav på indfødsret, sker det med justitsministerens indstilling om, at den pågældende udelukkes fra optagelse på et lovforslag om tildeling af indfødsret i en nærmere angiven periode. I praksis følger udvalget justitsministerens indstilling, og når ansøgeren meddeles afslag på indfødsret, gives ingen begrundelse for afslaget, og det oplyses, at der ikke er nogen klagemulighed. Området er alene reguleret ved bestemmelsen i naturalisationscirkulæret om, at sådanne sager forelægges Indfødsretsudvalget med den nævnte indstilling. Der er ingen regler om farevurderingen eller om den manglende begrundelse, klagemulighed etc. Den nuværende ordning medfører en risiko for krænkelse af EMRK artikel 8, 13 og 14 samt begrundelsesreglen i EKS. Sidstnævnte regel forudsætter, at der gives (i hvert fald) ”et minimum af en begrundelse”, hvilket ikke kan anses for at være tilfældet, når end ikke den specifikke hjemmel for afslaget nævnes i afslagsskrivelsen.

Regeringen har i regeringsgrundlaget fra 2011 helt generelt givet udtryk for, at retssikkerheden for ansøgerne skal styrkes, og at kravene til statsborgerskab skal vedtages ved lov fremfor ved skiftende politiske aftaler. (Spørgsmålet herom er ikke omtalt i indfødsretsaftalen fra maj 2013.)

4.1.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre, at krænkelse af menneskeretten undgås – at Danmark:

- ændrer indfødsretslovgivningen, så kompetencen til at tildele statsborgerskab i videst muligt omfang bliver uddelegeret fra lovgivningsmagten til administrative myndigheder, og at der i den forbindelse vedtages klare betingelser for at opnå dansk statsborgerskab
- sikrer, at alle afslag, herunder afslag på dispensation, begrundes.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- regulerer samarbejdet mellem PET, justitsministeren, Justitsministeriet og Folketinget/Indfødsretsudvalget i sager vedrørende ansøgere, som ifølge PET's vurdering kan være en fare for landets sikkerhed
- samordner reglerne i indfødsretslovgivningen med reglerne i loven om Politiets Efterretningstjeneste, således at tilsynet med Efterretningstjenesterne gøres til ankeinstans for klager over sikkerhedsvurderinger, der danner grundlag for et afslag på statsborgerskab.

4.2 NEDSÆTTELSE AF EN KOMMISSION OM STATSBOGERSKAB

4.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Der henvises til beskrivelsen i afsnit 2.1 vedrørende den menneskeretlige regulering af retten til indfødsret.

4.2.2 DANSKE FORHOLD

Når alle de varslede ændringer af indfødsretslovgivningen i regeringsgrundlaget bliver gennemført, vil det utvivlsomt bringe lovgivningen i bedre overensstemmelse med menneskeretten. Som det vil fremgå af de øvrige temaer i nærværende kapitel, er der imidlertid efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse behov for en endnu bredere og endnu mere omfattende gennemgang af hele indfødsretsområdet for at sikre, at dansk lovgivning i det hele lever op til Danmarks internationale forpligtelser på statsborgerrettens område. En sådan gennemgang vil kunne ske i en indfødsretskommission bestående af blandt andre folketingsmedlemmer, repræsentanter for myndigheder og flygtninge- og indvandrerorganisationer samt advokatråd, eksperter m.fl. Kommissionens opgave kunne være at komme med forslag til en ny samlet indfødsretslovgivning, tilpasset nutidens forhold og udarbejdet i overensstemmelse med Danmarks internationale konventionsforpligtelser på statsborgerrettens område.

4.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- nedsætter en lovforberedende kommission, der skal komme med forslag til en reform af indfødsretsreguleringen.

4.3 BESKYTTELSE MOD STATSLØSHED FRA FØDSLEN

Statsborgerskab er normalt en betingelse for, at mennesker kan nyde fulde og lige rettigheder i en stat, og derfor går bestræbelserne i international ret ud på at forhindre, at statsløshed opstår.

4.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Som nævnt ovenfor er det et menneskeretligt princip, at enhver har ret til et statsborgerskab. Menneskerettighedskonventionerne har først og fremmest koncentreret sig om at sikre børns ret til et statsborgerskab. Ifølge international ret kan den enkelte stat frit vælge, om den primært vil tildele statsborgerskab på grundlag af afstammingsprincippet (*ius sanguinis*), hvorved ret til statsborgerskab "arves" fra forældrene, eller på grundlag af territorialprincippet (*ius soli*), hvorved fødsel på territoriet (evt. på visse betingelser) giver ret til statsborgerskab. Når staterne anvender forskellige tildelingsprincipper, kan der både opstå tilfælde af dobbelt statsborgerskab og statsløshed. For eksempel kan

et barn blive statsløst, hvis det fødes i et ius sanguinis-land af forældre fra et ius soli-land.

Statsløshed kan også opstå af en række andre grunde, blandt andet i forbindelse med opløsning af stater (som borgere fra det tidligere Sovjetunionen og Eksjugoslavien har oplevet). Statsløshed kan også skyldes etnisk diskrimination og kønsdiskrimination (en del romaer er statsløse, og børn kan blive statsløse i lande, hvor enten kvinder eller mænd ikke kan overføre deres statsborgerskab til deres børn).

1961-konventionen forpligter Danmark til at give statsborgerskab til personer, der er født på dansk territorium, og som ellers ville blive statsløse. Statsborgerskabet kan gives ved fødslen i henhold til lov eller senere efter ansøgning. I sidstnævnte tilfælde kan staten stille (op til) fire betingelser: 1) at ansøgning indgives inden for et bestemt tidsrum, der senest kan begynde med 18-års-alderen og tidligst ophøre med 21-års-alderen, 2) at ansøger har haft fast bopæl (habitual residence) på statens territorium i en vis periode, der højst må være fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller 10 år i alt, 3) at ansøger ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod staten eller er blevet idømt fængselsstraf på fem år eller mere for en strafbar handling, og 4) at ansøger altid har været statsløs.¹⁵

Europarådets statsborgerretskonvention (EKS) bestemmer blandt andet, at en deltagerstat skal lovgive således, at statsborgerskab erhverves af børn, der er født på statens territorium, og som ikke ved fødslen erhverver statsborgerskab i nogen anden stat. Statsborgerskabet kan erhverves ved fødslen automatisk i henhold til lov eller senere efter ansøgning. Det kan bestemmes, at ansøgning kun kan indgives af personer med fast lovligt ophold i staten i en periode på højst fem år umiddelbart forud for indgivelse af ansøgningen.¹⁶

Børnekonventionen bestemmer, at et barn fra fødslen har ret til at opnå et statsborgerskab. Deltagerstaterne skal sikre gennemførelsen af denne ret i overensstemmelse med deres nationale lovgivning og deres forpligtelser ifølge relevante internationale instrumenter på dette område, især hvis barnet ellers vil blive statsløs.¹⁷

4.3.2 DANSKE FORHOLD

Efter dansk ret har personer, som er født statsløse i Danmark og altid har været statsløse, på ganske få betingelser ret til dansk indfødsret, hvis de ansøger herom mellem det fyldte 18. og 21. år. De yderligere stillede betingelser er, at de ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed, ikke er idømt fængselsstraf på fem år eller derover for en strafbar handling, at de aktuelt har

bopæl i Danmark, og at de derudover har haft fast bopæl her i landet i fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller otte år i alt.

Kravet om fast bopæl i Danmark indebærer, at den pågældende skal være registreret med bopæl i Det Centrale Personregister (CPR-registret).¹⁸ En sådan registrering forudsætter enten en opholdstilladelse eller et opholdsbevis ifølge udlændingeloven. Kravet stemmer således ikke med 1961-konventionen, der alene tillader et krav om fast ophold af en vis varighed ("habitual residence"), men ikke en bestemt, lovlige opholdsstatus.¹⁹

Det skal bemærkes, at mange andre lande har indført en ordning, hvorefter børn, som er født på deres territorium, og som ikke ved fødslen erhverver statsborgerskab i et andet land, erhverver deres statsborgerskab automatisk ved fødslen. Denne tilgang sikrer en mere effektiv opfyldelse af 1961-konventionens og Børnekonventionens bestemmelser om en deltagerstats forpligtelse til at give sit statsborgerskab til personer, der er født på dens territorium, og som ellers ville blive statsløse.

4.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at bringe dansk ret i overensstemmelse med menneskeretten – at Danmark:

- overvejer at ændre betingelserne for at tildele herfødte statsløse indfødsret efter 1961-konventionen, således at der ikke kræves registrering i CPR-registret, men alene fast ophold af en vis varighed.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- indfører en bestemmelse i indfødsretsloven således at børn, som er født i Danmark, automatisk får dansk statsborgerskab ved fødslen, hvis de ikke får statsborgerskab i et andet land
- kombinerer eventuelle ansøgningsordninger for herfødte statsløse med en informationsordning, således at herfødte statsløse børn (deres forældre) orienteres om retten til at opnå dansk statsborgerskab straks ved fødslen (Børnekonventionen), og at herfødte myndige statsløse orienteres om deres ret til at opnå dansk statsborgerskab straks ved myndighedsalderens indtræden (1961-konventionen).

4.4 BØRNS RET TIL ET STATSBOGERSKAB

Den danske indfødsretslov bygger på afstammingsprincippet, således at et barn med en dansk forælder normalt erhverver dansk indfødsret ved fødslen. Udenlandske børn har som udgangspunkt ikke mulighed for selv at søge dansk indfødsret.

4.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Der er ikke noget menneskeretligt krav om, at udenlandske børn (som ikke er statsløse) selv skal kunne søge og opnå statsborgerskab i værtslandet.

Europarådet anbefaler imidlertid, at staterne letter erhvervelsen af statsborgerskab for børn med lovligt ophold på deres territorium, særligt hvis børnenes forældre også er født i den pågældende stat (det såkaldte dobbelte ius soli-princip anvendes i en del stater).²⁰ Europarådet anbefaler også, at børn af en vis modenhed selv skal kunne søge om statsborgerskab, eventuelt med støtte fra en repræsentant.

Ydermere anbefaler Europarådet, at staterne behandler børn, som i praksis er "statsløse" (fordi de vokser op i et andet land end det, hvori de har statsborgerskab), ligesom børn, der retligt set er statsløse, at de ikke stiller særlige krav til adoptionsbørns erhvervelse af statsborgerskab, og at de ikke erklærer børn, som i god tro har været behandlet som statsborgere igennem en vis periode, for ikke-statsborgere.

4.4.2 DANSKE FORHOLD

Udgangspunktet for den danske indfødsretslov er som nævnt, at børn ifølge afstammingsprincippet erhverver dansk indfødsret ved fødslen efter en dansk mor eller far. Børn født uden for ægteskab i udlandet erhverver dog kun dansk indfødsret ved fødslen, hvis moderen er dansk. Udenlandske børn under 12 år, der adopteres af danske forældre, erhverver dansk indfødsret ved adoptionen. Ældre udenlandske adoptivbørn og stedbarnsadopterede børn skal ansøge om dansk indfødsret og opfylde en række betingelser. Hittebørn anses, indtil andet oplyses, som havende dansk indfødsret.

Andre udenlandske børn vil normalt kunne få dansk indfødsret sammen med deres forældre, hvis disse efter ansøgning naturaliseres. Kan forældrene imidlertid ikke opfylde naturalisationskravene, eller ønsker de ikke at ansøge om dansk indfødsret, kan deres børn ikke opnå "afledt indfødsret" gennem forældrene, og børnene kan heller ikke selv ansøge om indfødsret. Det almindelige alderskrav ved naturalisation er 18 år, og det kan kun fraviges i tilfælde, hvor et barn ikke har (en teoretisk) mulighed for at opnå indfødsret som biperson til en forælder, der kan søge om indfødsret. Det afgørende er forældrenes ansøgningsret – ikke deres mulighed for rent faktisk at få indfødsret.

Kun i de tilfælde, hvor forældrene ikke kan søge efter lovgivningen, for eksempel fordi de allerede er danske statsborgere, kan barnet selv optræde som ansøger.

Bortset fra statsløshedssituationer, jf. afsnit 4.3, anvender Danmark ikke princippet om, at fødsel på territoriet giver ret til statsborgerskab.

Indvandreres efterkommere kan således være afskåret fra at få dansk statsborgerskab, så længe de er børn. Det gælder også flygtnings børn, også selv om de er de facto-statsløse, fordi de ikke har et andet land, de kan tage ophold i. Efterkommernes retsstilling vil dog blive ændret ifølge regeringsgrundlaget fra 2011. Herefter skal unge udlændinge, der er "født og opvokset i Danmark og som består folkeskolens afgangsprøve med gennemsnitskarakteren 2, tilbydes automatisk dansk statsborgerskab, medmindre de er dømt for alvorlig kriminalitet". Reglen herom suppleres med en regel om, at unge, når de fylder 18 år, kan få indfødsret uden hensyn til skolebaggrund og eksamensresultat.²¹ De nye ius soli-regler kan dog ikke helt sammenlignes med de fleste andre vesteuropæiske staters ius soli-regler, idet de som regel tager ansvaret for alle unge, der fødes og/eller vokser op på deres territorium, mens de unge her i landet ikke skal tilbydes statsborgerskab, hvis "de er dømt for alvorlig kriminalitet".²²

Mange lande har givet udenlandske børn ret til selvstændigt at søge og erhverve deres statsborgerskab, blandt andre Sverige, hvor børn kan søge statsborgerskab efter fem års ophold. Dermed kan udenlandske børn, der fødes i Sverige, starte i svensk skole som svenske statsborgere og som sådanne deltage på lige fod med deres skolekammerater i for eksempel udlandsrejser.

Indtil den 1. januar 1979 kunne børn, der var født i ægteskab, som hovedregel kun erhverve dansk indfødsret ved fødslen, hvis faderen var dansk statsborger. I 1978 ændrede Folketinget lovgivningen, således at børn født i ægteskab efter den 31. december 1978 erhverver dansk indfødsret ved fødslen, når blot enten faderen eller moderen er dansk statsborger.²³ Der indførtes dengang en overgangsordning på tre år, hvor en dansk mor kunne afgive erklæring om, at hendes børn født før 1979 skulle være danske statsborgere. Mange kvinder kendte ikke ordningen, og der findes i dag "udlændinge", der med et hollandsk udtryk kan kaldes "latent danske", fordi de er født i ægteskab af en dansk mor og en udenlandsk far på et tidspunkt, hvor de ikke automatisk erhvervede dansk indfødsret efter deres danske mor. Holland indførte i 2010 en regel, hvorefter såkaldte "latente hollændere" kunne opnå hollandsk statsborgerskab ved erklæring.

Et lignende problem findes for børn med danske fædre, i de tilfælde hvor børnene er født uden for ægteskab før 1. februar 1999, da de kun kunne opnå dansk indfødsret ved fødslen, hvis moderen var dansk. I 1998 ændredes indfødsretsloven således, at børn født uden for ægteskabet med en dansk far og en udenlandsk mor erhverver dansk indfødsret ved fødslen, hvis de er født i Danmark.²⁴ Hvis børnene er født i udlandet, kan de få dansk indfødsrets ved naturalisation uden at opfylde de almindelige betingelser.²⁵

4.4.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- ændrer indfødsretslovgivningen, så ethvert barn får dansk statsborgerskab ved fødslen, hvis en forælder er dansk, uanset om barnets forældre er gift eller ej, og uanset om barnet er født her i Danmark eller i udlandet
- ændrer indfødsretslovgivningen, så adoptivbørn over 12 år og stedbarnsadopterede børn ligestilles med adoptivbørn under 12 år, så de får dansk statsborgerskab automatisk ved adoptionen og ikke længere skal ansøge om statsborgerskab
- ændrer indfødsretslovgivningen, så børn kan opnå dansk statsborgerskab uafhængigt af forældrene
- ændrer indfødsretslovgivningen, så børn med ukendt/uoplyst statsborgerskab behandles som hittebørn, det vil sige, at de anses som havende dansk statsborgerskab, indtil andet oplyses
- ændrer indfødsretslovgivningen, således at et hittebarn kan beholde sit danske statsborgerskab, hvis der er gået en årrække, før det opdages, at det er født af udenlandske forældre
- ændrer indfødsretslovgivningen, således at flygtninges børn, der er født her i landet, får samme mulighed for at opnå dansk statsborgerskab som herfødte statsløse børn
- ændrer indfødsretslovgivningen, således at udenlandske børn får mulighed for på lempede vilkår selv at søge om og få dansk statsborgerskab

- ændrer indfødsretslovgivningen, således at børn, der er født på dansk territorium, får retskrav på dansk statsborgerskab efter en vis tids ophold (forældrenes opholdstid eller børnenes egen opholdstid), det vil sige ved anvendelse af et kvalificeret ius soli-princip, og således at børn født her i landet af forældre, der også er født her i landet, erhverver dansk statsborgerskab automatisk ved fødslen
- ændrer indfødsretslovgivningen, så børn, som gennem en længere årrække fejlagtigt og uden egen skyld har været anset som danske statsborgere (ved CPR-registrering og/eller pasudstedelse), ikke senere erklæres for at være "udlændinge".

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- ændrer indfødsretslovgivningen, således at personer, der er født i ægteskab før 1979 med en dansk mor og en udenlandsk far, kan opnå dansk statsborgerskab ved afgivelse af en erklæring
- overvejer at lovgive, således at børn, som er født uden for ægteskab før 1. februar 1999, med en dansk far og en udenlandsk mor kan opnå dansk statsborgerskab ved afgivelse af en erklæring.

4.5 STATSBORGERSKAB TIL INDVANDRERE, FLYGTNINGE OG STATSLØSE

Danmark er nu ligesom de fleste andre vesteuropæiske lande et indvandringsland, og der bor også grupper af flygtninge og statsløse personer her i landet. Mange bor her permanent. Nogle overvejer måske på et tidspunkt at vende tilbage til oprindelseslandet, mens andre ikke ser dette som en mulighed, måske fordi de har stiftet familie i Danmark, deres børn går i dansk skole, uddanner sig eller på anden måde har opnået en nær tilknytning til Danmark. Mange flygtninge og statsløse har ingen valgmuligheder, fordi de ikke har noget land at vende tilbage til. Blandt indvandrere, flygtninge og statsløse personer er der derfor ofte et stort ønske om at opnå dansk indfødsret og på den måde blive fuldt integreret i Danmark. Det er også i overensstemmelse med almindelige demokratiprincipper, at mennesker, som bor fast i en stat og er underkastet statens lovgivning, gennem erhvervelse af statens statsborgerskab sikres indflydelse på dens styre og lovgivning, herunder gennem valgrettigheder.

4.5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Flygtninge og statsløse personer har et særligt behov for at kunne få statsborgerskab i deres værtsstat, fordi de ikke kan regne med en anden stats,

normalt oprindelsesstatens, beskyttelse. Derfor er der både i Flygtningekonventionen fra 1951 og konventionen om statsløse personers retsstilling fra 1954 indsat en bestemmelse om, at deltagerstater så vidt muligt skal lette henholdsvis flygtnings og statsløse personers optagelse i samfundet og naturalisation.²⁶ Staterne skal navnlig på enhver måde bestræbe sig på at fremskynde behandlingen af naturalisationssager og nedsætte afgifterne for og omkostningerne ved sagernes behandling til det mindst mulige.

Bestemmelser om at lette flygtninge og statsløses adgang til statsborgerskab findes også i andre konventioner, blandt andet EKS.²⁷ Herefter skal medlemsstaterne give personer med lovligt og fast ophold på deres territorium mulighed for naturalisation. Medlemsstaterne kan stille betingelser for naturalisationen, der kan forsvares, navnlig med hensyn til integration. Staterne må højst kræve en opholdsperiode på 10 år, før en ansøgning kan indgives.

4.5.2 DANSKE FORHOLD

Udlændinge kan opnå dansk indfødsret ved naturalisation, hvis de opfylder en række krav, som fremgår af en cirkulæreskrivelse om naturalisation.²⁸

En ansøger skal om muligt opgive sit oprindelige statsborgerskab og underskrive tro og love-erklæringer, hvor ansøgeren lover troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund og erklærer at ville overholde dansk lovgivning og respektere grundlæggende danske retsprincipper. Ansøgeren skal desuden som udgangspunkt have permanent opholdstilladelse og bopæl i Danmark samt have opholdt sig uafbrudt i Danmark i otte år, hvis ansøgeren er statsløs eller flygtning, mens der for andre ansøgere kræves ni års uafbrudt ophold. Ansøgere, som har begået kriminalitet, kan enten være helt afskåret fra at erhverve indfødsret, eller også skal de vente en tid, karenstiden, hvis længde afhænger af den idømte straf.

Cirkulæreskrivelsen om naturalisation kræver endvidere, at ansøgere ikke har forfalden gæld til det offentlige, og at de er selvforsørgende, hvilket indebærer, at de ikke må have modtaget hjælp fra det offentlige efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven inden for det seneste år. Desuden stilles der krav om, at de har været selvforsørgende i to et halvt år ud af de seneste fem år.

Endelig skal ansøgere om indfødsret have bestået en indfødsretsprøve og dokumenteret at kunne tale og skrive dansk. Indfødsretsprøven omhandler danske samfundsforhold, dansk kultur og historie. Indfødsretsprøven vil i 2014 blive afløst af en statsborgerskabsprøve, der vægter aspekter af det hverdagsliv og det aktive politiske liv, der møder borgerne i et moderne samfund. Danskundskaber kan dokumenteres ved enten at bestå danskuddannelsernes

Prøve i Dansk 2 med et karaktergennemsnit på 2 (efter 7-trins-skalaen) eller ved at afslutte folkeskolens 9. eller 10. klasse med et karaktergennemsnit på 2 i danskdisciplinerne (efter 7-trins-skalaen). Personer med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse kan under visse betingelser søge om dispensation for danskkravet mv.

Selvforsørgelseskravet og sprogkravet hører til blandt de strengeste i Europa. De krav, der gjaldt frem til 15. juni 2013, var endnu strengere og har bevirket, at mange udlændinge ikke har kunnet opnå dansk indfødsret.

Selv om kravene nu er lempet, blandt andet således at ansøgere fremover skal have bestået danskprøve svarende til B1 i den fælles europæiske referenceramme for sprog, vil der ifølge sprogskolerne fortsat være grupper af udlændinge, som af forskellige grunde ikke kan opfylde sprog- og videnskravet. Dispensationsmulighederne er blevet bedre de seneste par år, men det vil formentlig kræve yderligere lempelser, hvis der ikke fortsat skal være indvandrere, heriblandt flygtninge og statsløse, der er afskåret fra at erhverve dansk indfødsret ved naturalisation.

4.5.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelser af menneskeretten – at Danmark:

- lovgiver, så indfødsretslovens bestemmelser om erhvervelse og fortabelse af indfødsret ikke gælder, hvis en person bliver statsløs
- ændrer indfødsretslovgivningen, så forsørgelseskrav samt sprog- og videnskrav ikke udelukker sårbare grupper, herunder statsløse, fra at opnå dansk statsborgerskab.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- overvejer i videst muligt omfang at gennemføre bestemmelserne i Flygtningekonventionen (1951) og konventionen om statsløse personers retsstilling (1954) om at lette flygtninges og statsløse personers optagelse i samfundet og naturalisation, herunder mulighederne for at fravige andre krav end opholdskravet (som p.t. blot reduceres med et år).

4.6 DISPENSATION FRA KRAV TIL AT FÅ STATSBOGERSKAB

Jo strengere krav til at få statsborgerskab, jo større behov vil sårbare grupper have for, at der kan dispenseres fra kravene. Det kan blandt andet gælde for

mennesker uden eller med ringe skolebaggrund, ældre og (i særlig grad) mennesker med funktionsnedsættelser.

4.6.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

CPR fastslår, at alle mennesker er lige for loven og berettigede til lovens lige beskyttelse uden forskelsbehandling af nogen grund. Konventionen opregner en række forbudte diskriminationsgrunde, men opremsningen er ikke udtømmende. FN's Menneskerettighedskomité har i flere sager fastslået, at bestemmelsen kan anvendes i sager om tildeling af statsborgerskab.

Handicapkonventionens definition af handicap omfatter alle fysiske, psykiske, intellektuelle eller sensoriske funktionsnedsættelser af længerevarende karakter.²⁹ Handicapkonventionen indeholder en bestemmelse om retten til et statsborgerskab.³⁰ Bestemmelsen fastslår, at personer med handicap har ret til statsborgerskab på lige fod med andre. Deltagerstaterne skal herved sikre, at personer med handicap har ret til at erhverve og skifte statsborgerskab og ikke vilkårligt eller på grund af handicap fratages deres statsborgerskab. Handicapkonventionen forpligter desuden deltagerstaterne til at fremme lighed og afskaffe diskrimination gennem rimelig tilpasning. Dette betyder, at der skal foretages nødvendige ændringer, som ikke indebærer en uforholdsmæssig stor byrde, når dette er nødvendigt for at sikre, at personer med handicap kan nyde alle menneskerettigheder på lige fod med andre.³¹ Personer, som lider af en længerevarende funktionsnedsættelse, som medfører indlæringsvanskeligheder, kan have krav på dispensation i forhold til for eksempel sprogkrav ved erhvervelse af indfødsret.

EKS bestemmer, at staten skal sikre, at afgørelser om statsborgerskab, herunder erhvervelse af statsborgerskab, indeholder skriftlige begrundelser.

4.6.2 DANSKE FORHOLD

I det nye cirkulære om naturalisation fra juni 2013 er bestemmelsen om, at der kan dispenseres fra kravet om danskundskaber og en bestået statsborgerskabsprøve, tilpasset i lyset af Handicapkonventionen. En ansøgning om dispensation kan herefter forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg til afgørelse, hvis ansøgeren er diagnosticeret med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse og som følge heraf ikke er i stand til – eller har udsigt til – at kunne opfylde kravene. Det er endvidere en forudsætning, at ansøgeren oplyser – på tro og love – at have deltaget i danskuddannelse 2 og gjort et forsøg på at tage prøven i Dansk 2 og statsborgerskabsprøven. Hvis sådanne forsøg ikke er gjort, kan ansøgningen (alligevel) forelægges Indfødsretsudvalget, hvis ansøgeren fremlægger dokumentation for, at en langvarig funktionsnedsættelse er årsag til den

manglende deltagelse i danskundervisningen og de manglende forsøg på at tage de krævede prøver. De nævnte forhold skal være lægeligt dokumenterede.³²

Det anføres nu udtrykkeligt i cirkulæret, at der også kan ansøges om dispensation fra andre krav end sprog- og videnskravet, hvis særlige forhold taler derfor.³³

Det præciseres i begge tilfælde, at en forelæggelse for Indfødsretsudvalget ikke er ensbetydende med, at ansøgeren meddeles dispensation.³⁴

Efter instituttets opfattelse rummer de nævnte dispensationsbestemmelser væsentlige forbedringer målt i forhold til de tidligere cirkulærens dispensationsbestemmelser. Dispensationsordningen er dog fortsat ikke problemfri.

For det første kan der opstå en vis fortolkningstvivl i forhold til kravet om, at ansøgerne som udgangspunkt skal have deltaget i Danskuddannelse 2 og forsøgt at tage Prøve i Dansk 2. Ordningen med danskuddannelser for udlændinge bygger på det princip, at den enkelte udlænding indskrives på en danskuddannelse på baggrund af sine individuelle forudsætninger. Udlændinge med en kort skole- og uddannelsesmæssig baggrund fra hjemlandet vil normalt blive indskrevet på Danskuddannelse 2 og indstillet til Danskprøve 2, når sprogskolen vurderer, at de er klar til at tage prøven. Der vil givetvis være udlændinge med langvarige funktionsnedsættelser, der indskrives på Danskuddannelse 1, fordi de ikke har nogen eller kun en ringe skolebaggrund (analfabeter). Det er usikkert, hvordan de er stillet i relation til kravet om at have forsøgt at følge Danskuddannelse 2 og bestå Prøve i Dansk 2.

Det andet problem ved dispensationsordningen er den manglende forudsigelighed. Efter Handicapkonventionen skal mennesker med langvarige funktionsnedsættelser fritages for at opfylde de krav, som de ikke kan opfylde på grund af deres funktionsnedsættelse. Beslutningen om dispensation skal træffes af Folketingets Indfødsretsudvalget, men der er ikke fastsat nærmere regler for, under hvilke betingelser udvalget vil dispensere fra de forskellige krav (bortset fra sprog- og videnskravet), og der er heller ikke egentlige procedurer mv. for behandlingen af dispensationssagerne. De forelægges på møder i Indfødsretsudvalget, hvis medlemmer stemmer om, hvorvidt der skal gives dispensation eller ej. En forelæggelse er som nævnt i naturalisationscirkulæret ikke ensbetydende med, at dispensation meddeles, og der er tidligere set eksempler på ansøgere, som har været afskåret fra at opfylde naturalisationskravene på grund af flere meget alvorlige diagnoser, herunder total blindhed sammen med en hjerneskade, og som alligevel har fået afslag på

indfødsret. Det har ikke været muligt at lave praksisoversigter eller lignende, fordi afslag på dispensation ikke begrundes. Der er således ikke forudsigelighed i dispensationssagerne. Højesteret har dog som nævnt i afsnit 4.1.2. den 5. september 2013 afsagt dom om, at en ansøger, der ikke er blevet medtaget i en lov om indfødsret, kan få domstolsprøvet om folkeretlige forpligtelser er krænket, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse.

4.6.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at bringe dansk ret i overensstemmelse med menneskeretten – at Danmark:

- tydeliggør indfødsretslovgivningen, så det fremgår, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at der kan dispenseres fra de forskellige krav
- indfører retssikkerhedsskabende procedurer for behandlingen af dispensationssagerne, herunder pligt til at begrunde negative afgørelser
- vejleder om, i hvilket omfang det er muligt at få en domstolsprøvelse af afslag på indfødsret.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- sikrer, at ansøgere med langvarige funktionsnedsættelser får lige mulighed for at søge dispensation for sprog- og videnskravet uden hensyn til, hvilken danskuddannelse de måtte have været indskrevet på
- overvejer, om der i tilstrækkeligt omfang er sikret alle personer med funktionsnedsættelser adgang til den nødvendige kompenserende hjælp til opfyldelse af naturalisationskrav, herunder hjælpemidler og specialundervisning.

SLUTNOTER

¹ Se Danmarks Statistik, Statistikbanken, Folk1, 2013 K2 på:

www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280.

² Se Danmarks Statistik på: www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280.

³ Se Eva Ersbøll and Laura Katrine Gravesen, "The INTEC project: Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship", Country Report Denmark, december 2010.

Tilgængelig på: www.menneskeret.dk/files/pdf/INTEC/Denmark%20Intec%20final.pdf.

⁴ Statistiske oplysninger afgivet af Justitsministeriets Indfødsretskontor, foråret 2012 og 2013.

⁵ Jf. FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne artikel 15.

⁶ EMD, Kuric og andre mod Slovenien, afgørelse af 13. juli 2010, app. nr. 26828/06 og EMD, Genovese mod Malta, afgørelse af 11. oktober 2011, app. nr. 53124/09.

⁷ EMD, Genovese mod Malta, afgørelse af 11. oktober 2011, app. nr. 53124/09.

⁸ Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession, CETS no. 200, 2009.

⁹ Jf. grundlovens § 44.

¹⁰ Se Cirkulæreskrivelse 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation. Tilgængelig på:

www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=152087.

¹¹ Jf. EMRK artikel 8, 13 og 14.

¹² Se Eva Ersbøll, "Dansk Indfødsret i International og historisk belysning", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008, side 730.

¹³ Cirkulæreskrivelse 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation, kapitel 1, Indledning.

¹⁴ Se også Ida Elisabeth Koch, "Retssikkerhed i forbindelse med erhvervelse af indfødsret ved lov", Juristen nr. 1, 1999, side 26-42 og Eva Ersbøll, "Dansk Indfødsret i International og historisk belysning", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008, kapitel 21.

¹⁵ Jf. FN's konvention om begrænsning af statsløsheds artikel 1.

¹⁶ Europarådets statsborgerretskonventions artikel 6.

¹⁷ Jf. Børnekonventionens artikel 7.

¹⁸ Regler om statsborgerskab til personer, der er født statsløse i Danmark. Tilgængelig på:

www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/statsborgerskab/indfodsret_til_statslose.htm.

¹⁹ Se også UNHCR, "Mapping statelessness in the Netherlands (2011)", anbefaling nr. 19.

²⁰ Jf. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children, CM/Rec(2009)13, 2009.

²¹ Regeringsgrundlaget, "Et Danmark der står sammen", oktober 2011, side 55.

²² Tilgængelig på: <http://eudo-citizenship.eu/databases/modes-of-acquisition>.

²³ Lov nr. 117 af 29. marts 1978 om ændring af lov om dansk indfødsret.

²⁴ Lov nr. 1018 af 23. december 1998 om ændring af lov om dansk indfødsret, lov om offentlig auktion ved auktionsledere og lov om vagtvirksomhed (Ratifikation af Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret og ophævelse af krav om dansk indfødsret m.v.).

²⁵ Cirkulæreskrivelse 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation § 16.

²⁶ Jf. Flygtningekonventionens artikel 34 og konventionen om statsløse personers retsstillings artikel 32.

²⁷ Jf. Europarådets statsborgerretskonventions artikel 6.

²⁸ Cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om naturalisation.

²⁹ Jf. Handicapkonventionens artikel 1.

³⁰ Jf. Handicapkonventionens artikel 18.

³¹ Jf. Handicapkonventionens artikel 2 og 5.

³² Cirkulæreskrivelse 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation § 24, stk. 3 og 4.

³³ Cirkulæreskrivelse 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation § 25, stk. 1.

³⁴ Cirkulæreskrivelse 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation §§ 24, stk. 5 og 25, stk. 2.

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

