

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [indfoedsret@uim.dk](mailto:indfoedsret@uim.dk) og [nhl@uim.dk](mailto:nhl@uim.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 91325718  
MVE@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 21/02415-2

15. SEPTEMBER 2021

## HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM DANSK INDFØDSRET

Udlændinge- Integrationsministeriet har ved e-mail af 18. august 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast over forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret (afskaffelse af erklæringsadgangen for naturaliserede nordiske statsborgere mellem 18 og 23 år, adgang for børn af dansksindede sydslesvigere til at blive danske statsborgere som biperson, bemyndigelse til etablering af indfødsretsprøven, bemyndigelse til at etablere og fastsætte nærmere regler om afvikling af grundlovs-ceremoni, herunder udveksling af håndtryk og forhøjelse af det beløb, der betales ved indgivelse af en ansøgning om dansk statsborgerskab ved naturalisation mv.)

Instituttet har tidligere peget på en række menneskeretlige problemstillinger som de nugældende regler og praksis om adgang til dansk statsborgerskab rejser, herunder særligt

- At gruppen statsløse borgere i Danmark er voksende (var på 8600 personer pr. 1. januar 2020), og at adgangen til statsborgerskab ikke er markant lettere for denne gruppe end for personer med udenlandsk statsborgerskab<sup>1</sup>
- At de danske regler ikke lever op til de internationale forpligtelser for lempelse af adgang til statsborgerskab for unge, som er født i landet og unge, som er opvokset i landet
- At der er risiko for, at de gældende regler ulovligt diskriminerer unge som er født og/eller opvokset i Danmark, men som i modsætning til unge fra de nordiske lande ikke har ret til opnå statsborgerskab ved erklæring, samt

---

<sup>1</sup> Blandt gruppen uden dansk statsborgerskab er ca. 8.600 statsløse personer (2020 første kvartal), se: [www.statistikbanken.dk/FOLK1B](http://www.statistikbanken.dk/FOLK1B)

- At den meget restriktive praksis i forhold til dispensation for sprog og beskæftigelseskrav for ansøgere med handicap i konkrete sager kan medføre krænkelser af FN's Handicapkonvention.

Instituttet ønsker indledningsvist at bemærke, at det foreliggende udkast til lovforslag ikke adresserer de nævnte problemstillinger, men derimod efter instituttets vurdering, hvis udkastet vedtages uændret, vil indebære en forringelse af den menneskeretlige beskyttelse af retten til opnå statsborgerskab i Danmark.

Instituttet har valgt primært at fokusere på forslaget om indskrænkninger i retten til at opnå statsborgerskab ved erklæring for de 18-23-årige nordiske statsborgeres og forslaget om at udvide udlændinge- og integrationsministerens bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om håndtryk til grundlovsceremonier. Instituttet har følgende bemærkninger til lovudkastet:

### **SAMMENFATNING**

Den 20. april 2021 indgik Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance en ny indfødsretsaf tale, som dette lovudkast udspringer af.<sup>2</sup>

Med aftalen og lovudkastet foreslår Udlændinge- og Integrationsministeriet blandt andet at ændre indfødsretsloven med den konsekvens, at naturaliserede nordiske statsborgere mellem 18-23 år ikke længere kan blive danske statsborgere ved erklæring.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ændrer udkastet til lovforslag således, at retten til at opnå statsborgerskab ved erklæring igen kommer til at omfatte alle unge (både nordiske og ikke-nordiske), som er opvokset her i landet.

### **1. OM AFSKAFFELSE AF ERKLÆRINGSADGANGEN FOR NATURALISEREDE NORDISKE STATSBO RGERE MELLE M 18 OG 23 ÅR**

Retten til dansk statsborgerskab og betingelser herfor er som udgangspunkt et nationalt anliggende, der ikke er reguleret af de internationale menneskerettighedskonventioner. Konventionerne stiller imidlertid en række retlige krav til betingelserne for at opnå

---

<sup>2</sup> Aftale om indfødsret, 20 april 2021, tilgængelig her:

<https://www.regeringen.dk/media/10334/aftale-om-indfoedsret.pdf>

statsborgerskab både som følge det almindelige diskriminationsforbud, såvel som de forpligtelser, der følger af statsborgerskabskonventionen. Danske domstole har da også anerkendt retten til at få prøvet om et afslag på statsborgerskab er i strid med ansøgerens menneskerettigheder.<sup>3</sup>

De nuværende statsborgerskabsregler forskelsbehandler imellem unge med nordisk statsborgerskab, der er opvokset i Danmark, og unge uden nordisk statsborgerskab, der er opvokset i Danmark. Den første gruppe har mulighed for at opnå statsborgerskab ved erklæring, mens den anden gruppe kun kan søge om statsborgerskab meddelt ved lov. Princippet om ligebehandling og ikke-diskrimination taler for at give alle unge, som er opvokset her i landet, samme lempelige adgang til dansk statsborgerskab.

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår med lovudkastet at ophæve erklæringsadgangen i indfødsretslovens § 3, stk. 2, for nordiske statsborgere mellem 18-23 år, der ikke har opnået statsborgerskab i et nordisk land fra fødslen. Det vil med den foreslåede ændring dermed ikke længere være muligt for naturaliserede nordiske statsborgere at få dansk statsborgerskab ved erklæring. Personer, der har opnået et statsborgerskab i et nordisk land ved fødslen vil fortsat kunne få dansk statsborgerskab ved erklæring, idet indfødsretslovens § 3, stk. 3, der forudsætter, at det nordiske statsborgerskab ikke er meddelt ved naturalisation, ikke foreslås ændret.

Instituttet bemærker, at dansk indfødsretslovgivning traditionelt har givet unge udlændinge, som er opvokset her i landet og dermed har haft mulighed for at indleve sig i det danske samfund, retskrav på dansk statsborgerskab. Ved en lovændring i 2004 blev det imidlertid vedtaget, at den gruppe unge, som fremover skulle have retskrav på dansk statsborgerskab ved opfyldelse af nærmere angivne betingelser, kun skulle omfatte nordiske unge i alderen 18-23 år, jf. indfødsretslovens § 3, stk. 2.

Med den foreslåede ordning vil endnu en gruppe blive undtaget fra retten til at opnå statsborgerskab ved erklæring. I henhold til udkastet til lovforslag skal retten til at opnå statsborgerskab ved erklæring indskrænkes til alene at omfatte nordiske statsborgere, som har opnået et statsborgerskab i et nordisk land ved fødslen.

---

<sup>3</sup> Jf. eksempelvis Vestre Landsrets dom af 7. februar 2020, [https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/ligebehandling/vestre\\_landsrets\\_dommen\\_7.\\_januar\\_anonymiseret.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/ligebehandling/vestre_landsrets_dommen_7._januar_anonymiseret.pdf)

## Risiko for diskrimination

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har flere gange tilkendegivet, at nægtelse af statsborgerskab kan have en sådan betydning for ansøgerens sociale identitet, at nægtelsen er omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til privatliv.<sup>4</sup> Diskriminationsforbuddet i artikel 14 sammenholdt med artikel 8 vil således kunne finde anvendelse i disse sager.

Forskelsbehandling af personer, der er i en relevant sammenlignelig situation, vil udgøre diskrimination, hvis forskelsbehandlingen ikke forfølger et legitimt formål på en proportional måde. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ikke taget stilling til sager om diskrimination i adgangen til et nyt statsborgerskab på grund af aktuelt statsborgerskab. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har dog i flere sager om for eksempel adgang til uddannelse fastslået, at nationalitet/statsborgerskab kan være en særlig suspekt grund til forskelsbehandling og dermed vanskelig at retfærdiggøre.<sup>5</sup>

I Biao-sagen lagde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol til grund, at den dagældende danske 28-års regel, der havde til formål at indføre en undtagelse for tilknytningskravet i forbindelse med familiesammenføring, udgjorde ulovlig diskrimination på grund af etnicitet af danske statsborgere. Det følger af præmisserne for dommen, at domstolen lagde vægt på, at det dagældende krav i udlændingeloven om statsborgerskab i minimum 28 år særligt ville ramme personer, som havde anden etnisk baggrund end dansk.<sup>6</sup>

På tilsvarende vis kan der argumenteres for, at forslaget om at ophæve indfødsretslovens § 3, stk. 2, særligt vil ramme nordiske statsborgere med anden etnisk baggrund end nordisk og dermed udgøre indirekte forskelsbehandling på baggrund af etnicitet. Udlændinge- og Integrationsministeriet har ikke i lovudkastet anført tvingende eller meget tungtvejende grunde, der i givet fald vil kunne retfærdiggøre en sådan forskelsbehandling af de to grupper.

---

<sup>4</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Karessev mod Finland, afvisningsafgørelse af 12. januar 1999, sagsnummer 31414/96, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Genovese mod Malta, dom af 11. oktober 2011, sagsnummer 53124/09.

<sup>5</sup> Se nærmere herom: Institut for Menneskerettigheder, 'Fremmed i eget land', februar 2021, s. 92, tilgængelig her: [https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/Statsborgerskab\\_Fremmed%20i%20eget%20land.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/Statsborgerskab_Fremmed%20i%20eget%20land.pdf)

<sup>6</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Biao mod Danmark, storkammerdom af 24. maj 2016, sagsnummer 38590/10, præmis 113.

Instituttet henviser videre til rapporten 'Fremmed i eget land', som instituttet udgav i februar 2021.<sup>7</sup> I rapporten beskrives forholdet mellem ikke-nordiske statsborgere og nordiske statsborgere under henvisning til lovændringen i 2004, og om det udgjorde ulovlig forskelsbehandling at opstille forskellige krav til statsborgerskab afhængig af om man er nordisk statsborger eller ej.

Instituttet anbefalede i rapporten, at regeringen fremsatte lovforslag om ændring af indfødsretslovens § 3, stk. 2, så bestemmelsen igen kom til at omfatte alle unge, som var født og/eller opvokset i Danmark. Begrundelsen var blandt andet, at Danmark efter instituttets opfattelse ikke lever op til internationale forpligtelser om, at det skal være lettere for personer, der er født og/eller opvokset i et land, at opnå statsborgerskab.

Det er instituttets opfattelse, at der kan rejses spørgsmål om rimeligheden af at forskelsbehandle nordiske statsborgere på grundlag af, hvordan og hvornår de har opnået deres statsborgerskab. jf. herved princippet om ligebehandling i artikel 5, stk. 2 i den Europæiske Konvention om Statsborgerret, som beskriver, at staten ikke må forskelsbehandle egne statsborgere i adgangen til at få statsborgerskab.<sup>8</sup>

Instituttet henviser til, at kravet til nordiske statsborgere om, at de skal have opnået deres nordiske statsborgerskab på anden måde end ved naturalisation, er ophævet i Norge og Sverige med henvisning til princippet i artikel 5, stk. 2 i den Europæiske Konvention om Statsborgerret.<sup>9</sup> De to lande finder, at princippet også bør være vejledende for behandlingen af andre landes statsborgere.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ændrer udkastet til lovforslag således, at retten til at opnå statsborgerskab ved erklæring igen kommer til at omfatte alle unge (både nordiske og ikke-nordiske), som er opvokset her i landet.

## **2. HÅNDTRYK VED GRUNDLOVSCEREMONIER**

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår med udkastet at ændre bemyndigelsesbestemmelsen i indfødsretslovens § 10, stk. 4, som

---

<sup>7</sup> Institut for Menneskerettigheder, 'Fremmed i eget land', februar 2021, tilgængelig her:

[https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/Statsborgerskab\\_Fremmed%20i%20eget%20land.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/Statsborgerskab_Fremmed%20i%20eget%20land.pdf)

<sup>8</sup> Eva Ersbøll m.fl. (red), Udlændingeret 4. udgave bind 2 (2020), s. 307-308.

<sup>9</sup> Eva Ersbøll m.fl. (red), Udlændingeret 4. udgave bind 2 (2020), s. 308.

indebærer, at udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte nærmere regler for afholdelse af grundlovsceremonier.

Det foreslås således, at ministeren fremadrettet bemyndiges til også at fastsætte nærmere regler om, at håndtrykket til en grundlovsceremoni fremadrettet skal udveksles mellem personen, der ønsker statsborgerskab og borgmesteren eller en rådmand i stedet for en repræsentant for kommunalbestyrelsen, som hidtil har været en mulighed. Samtidig foreslås det, at det som udgangspunkt alene vil være muligt at deltage i en grundlovsceremoni i bopælskommunen, medmindre der indgås særlige aftaler kommunerne imellem (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.2).

Ministeriet beskriver i lovudkastet, at formålet med bemyndigelsen er, at det ikke længere vil være muligt at vælge at deltage i en grundlovsceremoni i en anden kommune end bopælskommunen, fordi repræsentanten, man skal give håndtryk, har et bestemt køn (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.2).

Instituttet henviser til høringssvar af 5. oktober 2018, som instituttet udarbejdede i forbindelse med indførslen af håndtrykskravet.<sup>10</sup>

Det fremgår af høringssvaret fra 5. oktober 2018, at der er risiko for, at tilfældigheder vil spille ind i forbindelse med afholdelsen af grundlovsceremonien og dermed tildeling af statsborgerskabet. Helt konkret kan problemet opstå, fordi grundlovsceremonien ledes af kommunens borgmester eller en rådmand, hvis køn i nogle tilfælde vil kunne være afgørende for, om ansøgere, som efterlever den religiøst begrundede praksis med ikke at give hånd til personer af det modsatte køn, opnår dansk statsborgerskab.

Der henvises til ministeriets sagsnummer: 2021-7719.

Med venlig hilsen

Maria Ventegodt

NATIONAL CHEF

---

<sup>10</sup> Institut for Menneskerettigheder, høringssvar af 5. oktober 2018, tilgængelig på:  
[https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/afgoerelsesdatabas\\_e\\_2018/08-10-2018\\_2\\_hoeringssvar\\_til\\_udkast\\_til\\_forslag\\_til\\_lov\\_om\\_aendring\\_af\\_lov\\_om\\_dansk\\_indfoedsret\\_og\\_lov\\_om\\_danskuddannelse\\_til\\_voksne\\_udlaendinge\\_m.fl.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/afgoerelsesdatabas_e_2018/08-10-2018_2_hoeringssvar_til_udkast_til_forslag_til_lov_om_aendring_af_lov_om_dansk_indfoedsret_og_lov_om_danskuddannelse_til_voksne_udlaendinge_m.fl.pdf)