

Udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg
Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

INSTITUT FOR
MENNESKERETTIGHEDER
WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 4063 4541
EER@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18-01279-1

25. MAJ 2018

UDSPIL TIL NY INDFØDSRETSAFTALE

Institut for Menneskerettigheder har i lyset af den hidtidige debat om regeringens samlede udspil til en ny indfødsretsaf tale valgt at afgive skriftlige bemærkninger til udspillet.

Instituttet vil i det følgende fremsætte nogle generelle bemærkninger om adgangen til dansk indfødsret (statsborgerskab) og derefter nogle mere konkrete bemærkninger til udspillets to først punkter.

1. GENERELLE BEMÆRKNINGER

Efter grundlovens § 44 kan udlændinge som bekendt kun opnå dansk indfødsret ved lov. Grundloven indeholder ikke nærmere bestemmelser om tildeling af indfødsret. Dermed står lovgivningsmagten som udgangspunkt frit, når den skal bestemme, hvem der skal have indfødsret, herunder ved fastsættelse af betingelser for at opnå indfødsret.

Danmark har imidlertid tilsluttet sig en række internationale konventioner af betydning for behandlingen af sager om indfødsret. Regeringen og Folketinget har tilkendegivet, at de internationale forpligtelser forudsættes efterlevet af Folketinget og Folketingets Indfødsretsudvalg i indfødsretsansøgninger.

Højesteret har på den baggrund i en dom fra 2013 tilkendegivet, at en ansøger, der har fået afslag på indfødsret, ved domstolene kan få efterprøvet, om Danmarks internationale forpligtelser er krænket, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse.

Det betyder, at såvel de generelle regler som de konkrete beslutninger om tildeling af indfødsret skal udfolde sig inden for de retlige rammer, som konventionerne sætter.

De retlige rammer sættes først og fremmest af Den Europæiske Konvention om Statsborgerret (EKS), hvor Danmark har anerkendt, at der i anliggender vedrørende statsborgerret skal tages hensyn til staternes såvel som til enkeltpersoners interesser, jf. præambelbetragtning nr. 3. Både i præambelen og i konventionens artikler fremhæves blandt andet ikke-diskriminationsprincippet og forpligtelsen til så vidt muligt at undgå statsløshed.

Danmark har ved at tilslutte sig EKS forpligtet sig til at have en ordning, der giver mulighed for naturalisation af personer med lovligt og fast ophold her i landet (en naturalisationsordning), jf. EKS artikel 6, stk. 3.

Konventionen overlader det til staterne at fastsætte betingelserne for naturalisation, men den fastslår, at opholdskravet ikke må overstige 10 år. Ifølge den forklarende rapport til konventionen kan staten fastsætte andre rimelige ("justifiable") betingelser for naturalisation, navnlig med hensyn til integration.

EKS kommer ikke nærmere ind på spørgsmålet om, hvilke betingelser der kan anses for rimelige, men Europarådets Ekspertkomité om Statsborgerskab har på møde den 16.–18. oktober 2002 – under dansk deltagelse – vedtaget en rapport om betingelser for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab. Rapporten er ment som en hjælp til staterne, når de skal vurdere hensigtsmæssigheden af naturalisationskriterier, og den er kun vejledende (såkaldt "soft-law").

Det fremgår dog af rapporten, at hensigten har været at undersøge, om der er 'huller' i EKS, som der er behov for at udfylde ved gennem forberedelse af yderligere standarder. Instituttet henviser i det hele til rapportens kapitel III om naturalisation.

Ud over at forpligte Danmark til at have en naturalisationsordning, forpligter EKS Danmark til at lette erhvervelsen af indfødsret for en række persongrupper, herunder børn med en dansk forælder, børn som er født og/eller opvokset her i landet, statsløse personer og flygtninge, jf. artikel 6, stk. 4.

Danmark statsborgerretspolitik skal – for at respektere de internationale forpligtelser – basere sig på rimelige ("justifiable") krav, ligesom der skal tages hensyn til såvel statens som til enkeltpersoners interesser.

Det er i første række et politisk spørgsmål, hvilke krav der anses for rimelige, men den politiske vurdering skal foretages inden for retlige rammer.

Det må ved vurderingen af naturalisationsordningens forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser blandt andet lægges vægt på, om den samlede virkning er, at bestemte grupper – f.eks. personer med kortere uddannelse - i praksis udelukkes fra at opnå statsborgerskab, da ordningen dermed ikke i praksis ”giver mulighed for naturalisation af personer med lovligt og fast ophold i et pågældende land”, jf. forpligtelsen til at have en sådan ordning i EKS artikel 6, stk. 3.

2. BEMÆRKNINGER TIL UDSPILLET'S FØRSTE HOVEDELEMENT: SKÆRPELSE AF SELVFORSØRGELSESKRAVET

Regeringen foreslår at skærpe det eksisterende selvforsørgelseskrav. Efter udspillet må en ansøger fremover ikke have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven inden for de seneste 2 år forud for fremsættelsen af et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Ansøgeren må endvidere ikke inden for de seneste 5 år have modtaget sådanne ydelser i en periode på sammenlagt mere end 4 måneder. Herudover lægges der op til, at 'dagpenge fremover som udgangspunkt skal være til hinder for dansk statsborgerskab'.

Det anføres i udspillet, at en ansøger ikke må have modtaget dagpenge, herunder sygedagpenge og barselsdagpenge, i den relevante selvforsørgelsesperiode (5 år forud for lovforslagets fremsættelse).

Efter udspillet skal en periode med dagpenge have status som en ”stand still” periode, der lægges til selvforsørgelsesperioden. Dette vil eksempelvis betyde, at dagpenge udbetalt i en 2-årsperiode efter ophør af beskæftigelse vil forlænge selvforsørgelsesperioden til 7 år.

Efter instituttets opfattelse er det ikke ganske klart, hvad der menes med, at ”dagpenge fremover som udgangspunkt skal være til hinder for dansk statsborgerskab”. Spørgsmålet er, om f.eks. udbetaling af barselsdagpenge omkring tidspunktet for indgivelse af en ansøgning om dansk statsborgerskab i sig selv kan være til hinder for erhvervelse af dansk statsborgerskab, eller om en sådan udbetaling fører til en forlængelse af selvforsørgelsesperioden.

Det fremstår heller ikke klart, om enhver dagpengeudbetaling kan få betydning for adgangen til dansk statsborgerskab. Dagpenge er en forsikringsydelse, der udbetales til ledige efter (fuld- eller deltids)beskæftigelse, herunder selvstændige, og til nyuddannede. Supplerende dagpenge kan endvidere udbetales til deltidsansatte. Sygedagpenge kan udbetales ved sygdom til både ledige (med ret til dagpenge) og beskæftigede, som ikke er berettiget til løn under sygdom. For ansatte, der er berettiget til løn under sygdom, kan ansættelsesstedet have ret til refusion af dagpengebeløbet, hvis medarbejderen har ret til dagpenge. Barselsdagpenge udbetales på

lignede vis, afhængigt af en persons ansættelsesforhold (timelønnet, funktionær, overenskomstansat etc.).

Instituttet vil først og fremmest anbefale, at det præciseres, hvordan udspillet nærmere skal forstås, og at det nærmere drøftes i Indfødsretsudvalget, om det kan anses for rimeligt ud fra et integrationssynspunkt at udelukke borgere fra indfødsret på grund af forhold, der i vidt omfang kan ramme hele befolkningen, så som periodisk arbejdsløshed, sygdom eller barsel.

Ved en bedømmelse af den foreslåede strammings rimelighed, må det også tages i betragtning, at den vil kunne afskære større grupper af udlændinge fra opnåelse af dansk statsborgerskab, herunder bl.a. flygtninge og statsløse personer, som Danmark efter EKS skal lette erhvervelsen af statsborgerskab for. Lignende forpligtelser følger af konventionen om statsløse personers retsstilling (1954) artikel 32 og Flygtningekonventionens artikel 34. Det skal i den forbindelse bemærkes, at UNHCR i november 2014 lancerede en global handlingsplan med opfordring til staterne om at søge at løse statsløshedsproblemet inden for 10 år.

Danmark står over for en stor opgave på dette område, da vi her i landet med udgangen af 2017 havde knap 8000 statsløse personer, hvoraf de fleste er kommet hertil som flygtninge.

Det siger sig selv, at en afhjælpning af statsløshedsproblemer ville kunne ske ved, at de pågældende statsløse personer opnår dansk statsborgerskab. Dansk forskning viser imidlertid, at flygtninge allerede i dag har svært ved at opfylde naturalisationskravene. Blandt de flygtninge, der har fået asyl siden 2001, er det således mindre end 1/3, der efter 12 års ophold kan opfylde både sprog-, vandels- og selvforsørgelseskravet. Selvforsørgelseskravet udelukker isoleret set lidt over 1/3 fra at opnå indfødsret.

Oplysninger fra Danmarks Statistik viser også, at der i takt med strammingerne af naturalisationskravene er sket et markant fald i andelen af indvandrere med dansk statsborgerskab. Således er det nu kun omkring 25 procent af de danske indvandrere, der har opnået dansk statsborgerskab – mod tidligere omkring 33 procent. Det er en naturalisationsrate, der er betydelig lavere end raten i Schweiz, som også betragtes som et restriktivt land i statsborgerretlig henseende.

Instituttet finder desuden anledning til at fremhæve forholdene for personer med langvarige funktionsnedsættelser (handicap). Instituttet tilslutter sig, at der er grund til at gøre undtagelser for denne gruppe, hvilket også kan være en følge af forpligtelsen til ligebehandling i

Handicapkonventionen. Bl.a. forekommer det problematisk, hvis selvforsørgelseskravet stilles til personer med langvarige funktionsnedsættelser, efter de har fået tilkendt social pension på grund af deres handicap. Så vidt vides sker det i dag med den virkning, at de pågældende i flere år efter pensionstilkendelsen ikke anses for at kunne opfylde kravene til dansk statsborgerskab, fordi selvforsørgelsesperioden ikke er udløbet.¹

Instituttet finder derfor, at yderligere stramninger af selvforsørgelseskravet ikke kun begrænser Danmarks naturalisationsordning for udlændinge med lovligt og fast ophold, men også at strammere krav vil kunne udelukke personer fra indfødsret, selv om de efter almindelige begreber må anses som velintegrerede.

- Instituttet anbefaler, at der nærmere overvejes, om der med yderligere stramninger kan siges at være fundet en rimelig balance mellem statens og individets interesser, og om der i tilstrækkelig grad er taget hensyn til dels forpligtelsen til at lette adgangen til dansk statsborgerskab for bl.a. flygtninge og statsløse personer, dels forpligtelsen til at ligebehandle personer med handicap.

3. BEMÆRKNINGER TIL UDSPILLETS ANDET HOVEDELEMENT: SKÆRPELSE AF KRIMINALITETSKRAVET

Udspilletts andet hovedelement har overskriften 'Regeringen vil udelukke bl.a. bandemedlemmer, hadprædikanter og pædofile fra at blive danske statsborgere'. Af udspillet fremgår det, at en række opremsede strafferetlige forhold fremover vil medføre permanent udelukkelse fra opnåelse af dansk statsborgerskab. Det drejer sig om følgende forhold:

- Vold mod børn, hvis ansøgeren var 18 år eller ældre på gerningstidspunktet
- Seksualforbrydelser, hvis ansøgeren var 18 år eller ældre på gerningstidspunktet
- Alle overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 ('forbrydelser mod staten')
- Offentlig billigelse af sådanne forbrydelser (kapitel 12 og 13)
- Straffe efter straffelovens § 136, stk. 3 – religiøse forkyndere
- Banderelaterede forbrydelser (strafskærpelse efter straffelovens § 81 a)

For de to førstnævnte strafferetlige forhold indføres der en trappestigemodel for karenstid, hvis gerningsmanden var under 18 år.

¹ De pågældende skal opfylde kravet om ikke at have fået hjælp i efter bl.a. aktivloven i mere end et halv år inden for de seneste fem år.

Det gælder også for vandelskravene, at de skal kunne anses som rimelige ("justifiable"), jf. EKS artikel 6, stk. 3.

Instituttet påpeger, at udspillet bryder med den nuværende ordning, hvor det er straffens længde, der afgør karenstidens længde, idet også meget milde straffe vil kunne medføre permanent udelukkelse fra opnåelse af dansk statsborgerskab.

Ved vurderingen af udspillet må det nærmere overvejes, hvilke konsekvenser en skærpelse vil have i praksis.

Hvad angår banderelaterede forbrydelser fremhæves det i udspillet, at der sigtes til sager, hvor straffen skærpes efter straffelovens § 81 a. En gennemgang af Tidsskrift for Kriminalret (TfK) tyder på, at dette tiltag vil få ringe praktisk betydning. Der er hidtil kun afsagt en håndfuld domme om strafforhøjelse efter § 81 a. Der er i praksis udmålt straffe på f.eks. 1 år og 8 måneder, 5 år og 6 år, hvilke straffe allerede i dag vil udelukke de pågældende fra at opnå dansk statsborgerskab. I øvrigt sker der ofte udvisning, som også udelukker naturalisation, jf. de nys vedtagne retningslinjer for udvisning (L 156/2018).

Forslaget vil formentlig have størst praktisk betydning i sager om 'vold mod børn' og 'seksualforbrydelser'. Der idømmes i praksis ofte strenge straffe, som allerede i dag vil udelukke gerningsmanden fra at opnå dansk statsborgerskab, men der kan også blive udmålt straffe af mildere eller mild karakter.

I oktober 2017 afsagde retten i Næstved dom i en sag om vold mod børn, hvor forældrene til to børn havde slået dem med flad hånd og spisepinde m.v. samt truet børnene på forskellig vis. Forholdene fandtes at henhøre under straffelovens § 244 om vold og § 266 om trusler. Den ene forælder blev idømt 3 måneders betinget fængsel og den anden 60 dages betinget fængsel. Straffene blev gjort betingede, fordi forældrene var kommet på ret kurs. Domsmandsretten lagde vægt på, at der var tale om simpel vold, og at forholdene lå tilbage i tid, måtte anses for kulturelt betingede og var ophørt efter forældrene af kommunen havde fået anvisninger på, hvordan børneopdragelse håndteres i Danmark.

Et andet eksempel er en dom om blufærdighedskrænkelser afsagt af Østre Landsret i april 2018, hvor en 20-årig mand blev dømt for at have delt en 'sexvideo' i tre tilfælde til syv forskellige personer. Han blev dømt for blufærdighedskrænkelser og straffet med 5 dagbøder af 500 kr.

De nævnte sager illustrerer, at sager om vold mod børn og seksualforbrydelser kan være meget forskelligartede og forskellige i deres 'strafværdighed'.

Såfremt vandelskravene strammes som forslået, vil det betyde, at udlændinge med ganske milde domme kan blive udelukket fra opnåelse af dansk statsborgerskab for bestandigt. En sådan udelukkelse vil også ramme deres evt. børn, som samtidig afskæres fra at kunne blive danske statsborgere ved forældrenes naturalisation.

Med hensyn til spørgsmålet, om domme for strafbare forhold bør føre til permanent udelukkelse fra statsborgerskab, kan der henvises til den ovenfor i afsnit 1 omtalte rapport fra Europarådets Ekspertkomité om statsborgerskab. Ifølge rapporten er det et "stort spørgsmål", om en dom for et strafbart forhold bør være en permanent barriere for, at et individ kan blive statsborger. Regler om, at domme for forbrydelser kan være til hinder for tildeling af statsborgerskab, f.eks. ved straffe af en vis længde eller forbrydelser begået i den krævede opholdsperiode for naturalisation, findes ikke i sig selv forkastelige ("objectionable"), såfremt der er en vis anerkendelse af, at kriminelle kan rehabiliteres.

Ifølge rapporten bør visse straffedomme ikke tages i betragtning, hvis de er afsagt nogen tid før ansøgningen om naturalisation blev indgivet, og det konkluderes, at der er behov for at overveje, om det skal være tilladt at lade domfældelser udgøre en permanent barriere for naturalisation.

Folketinget har tidligere – med et meget stort flertal på 96 stemmer mod 7 – lagt " afgørende vægt på, ... at krav om karenstid for tidligere straf principielt bør bygge på straffens strengthed", jf. V 36 af 15. januar 1998.

Baggrunden var, at Østersørådets kommissær for demokratiske institutioner og menneskerettigheder, herunder minoritetsrettigheder, i 1996 havde offentliggjort sin rapport om kriterier og procedurer for opnåelse af statsborgerskab. I rapporten anbefales det, hvis straf skal føre til udelukkelse eller forsinkelse af tildeling af statsborgerskab, så bør straffens strengthed være den afgørende faktor og ikke "straffens natur i sig selv".²

Det må desuden fremhæves, at Danmark allerede opererer med meget lange karensperioder sammenlignet med andre lande.

² Se om vedtagelsen V 36 og rapporten i beretning afgivet af statsløsekommissionen, kapitel 4 – 5, s. 261 ff., tilgængelig her http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelse_r/pdf/2015/statsloesekommission_bind_2.pdf

- Institutet anbefaler, at reglerne om betydningen af kriminalitet for indfødsrets meddelelse også fremover udformes således, at der fastsættes karenstider byggende på straffens strengthed og på en anerkendelse af, at kriminelle kan rehabiliteres.

Med venlig hilsen



Jonas Christoffersen
DIREKTØR



Eva Ersbøll
SENIORFORSKER