

Uddrag

HVAD ER EN DANSKER?

**En genealogisk undersøgelse af det nationale
medlemskabs udvikling i dansk
indfødsret 1776 – 2002**

Af Thomas Hjortenbergt Jelstrup & Simon Kjær Hansen
Vejleder Ove Kaj Pedersen

November 2003

Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

EXECUTIVE SUMMARY

What is a Dane? The question of national membership has been at the center of political attention in Denmark for decades. During these years, academic interest in 'Danish identity' has grown, and social scientists have produced a vast literature on Danish culture and national belonging. Yet the question of national membership remains contested in present political and academic debate.

Searching for new perspectives on the debate on national membership, this thesis studies the historical origins of 'the Dane' as a *juridical* and *political* category. We argue that dominant academic research puts too much emphasis on cultural dimensions of national identity. Consequently, we approach the issue differently as we analyze how national membership in Denmark has developed in nationality law from 1776 – when national membership was first codified – and up until today.

On the grounds of our analysis of more than 200 years of Danish nationality law, we find that national membership in Denmark has originated and developed in three distinct historical periods. From 1776 to 1898 we witness the slow formation of national membership in Denmark, as the state gradually gains the means to differentiate between 'Danes' and 'foreigners' in law and to reserve political and social rights exclusively to Danish citizens. Having developed the capacity to identify Danish nationals in law, the state undertakes an unprecedented process of 'nationalization' of Danish society in the following period between 1898 and 1950, restricting the totality of political and social rights to Danish citizens. Between 1950 and present we witness a reversed process of 'de-nationalization' of Danish society due to the integration of Danish nationality law in international citizenship law within the framework of EU and UN. In all three periods, however, we find that Danish nationality law is heavily influenced by its European neighbors and that the Danish state collaborates extensively with other states in order to draft a coherent and systematic body of nationality law.

In conclusion, national membership in Denmark has modern juridical and political roots which are nonetheless poorly documented in academic studies. As a consequence, the final part of the thesis outlines recommendations to further the study of national membership, arguing that it should leave behind questions of culture and national identity and instead emphasize the role of the state and the international community in the formation of national membership – in Denmark as elsewhere.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1	INDLEDNING : HVAD ER EN DANSKER?	1
2	METODE: DET NATIONALE MEDLEMSKABS GENEALOGI	11
	2.1 Den genealogiske forskningsstrategi	
	2.2 Udvælgelse, læsning og periodisering af indfødsrettens kilder	
	2.3 Sammenfatning og analysestrategi	
3	TEORI: DET NATIONALE MEDLEMSSKABS OPRINDELSE	21
	3.1 Fra traditionelt til nationalt medlemskab	
	3.2 Formaliseringen af det nationale medlemskab i lov	
	3.3 Nationalitetspolitik: National enegang eller internationalt samarbejde?	
	3.4 Sammenfatning og analysestrategi	
4	ÉN PERSON, ÉT STATSBOGERSKAB 1776 – 1898	52
	4.1 Formalisering: Fra fødested til afstamning i dansk indfødsret	
	4.2 Rettigheder: Indfødte bliver statsborgere	
	4.3 Politisering: Den internationale tilpasningspolitik	
	4.4 Delkonklusion: Fra undersåtter til statsborgere	
5	DANSK INDFØDSRET I NATIONENS TJENESTE 1898 – 1950	80
	5.1 Formalisering: Undsætning af de dansksindede	
	5.2 Rettigheder: Nationaliseringen af samfundet	
	5.3 Politisering: Indfødsret og nationale interesser	
	5.4 Delkonklusion: Fra juridisk nationalitet til redskab for nationalisering	
6	INDFØDSRETEN MELLEM INTERNATIONAL OG NATIONAL INTEGRATION 1950 – 2002	103
	6.1 Formalisering: Indfødsretten i de internationale konventioners tegn	
	6.2 Rettigheder: Afnationaliseringen af det nationale medlemskab	
	6.3 Politisering: Den brudte konsensus	
	6.4 Delkonklusion: Fra nationalt til post-nationalt medlemskab?	

4

ANALYSE

ÉN PERSON, ÉT STATSBOGERSKAB 1776 - 1898

"Det gjælder nemlig om Statsborgerforholdet, at der for ethvert Menneske bære være et Land, hvori han er Statsborger, og at ingen samtidigt bør være Statsborger i flere Lande. Disse to naturlige Sætninger er selvfølgelig uigjennemførlige, saalænge de enkelte Staters Regler om det nævnte Forhold, saaledes som nu, ere i høj grad afvigende fra hverandre. Der maa da nødvendigvis opstaa Kollisioner, som ikke blot ere uheldige for de paagjældende Individider, men, som erfaringen har vist, kunne fremkalde truende Forviklinger imellem Staterne."

Professor J.H. Deuntzer, 1881

De første skridt mod dannelsen af et nationalt medlemskab i Danmark tager kong Christian den Syvende den 15. januar 1776, hvor han i den såkaldte indfødsretsforordning nedfælder, at "adgang til embeder i hans majestæts riger og lande forbeholdes alene de indfødte undersaatte, og dem, som derved lige agtes" (F1776). Principperne i "Indfødsretten", som forordningen mere mundret kaldes, bestemmer, at kun de borgere, der er født indenfor det danske riges grænser, har ret til ansættelse i den danske stat. Indfødsrettens filosofi er sammenfattet i forordningens forskrift, som garanterer, at "landets børn skal nyde landets brød". Dermed definerer kongen for første gang en gruppe borgere som indfødte og giver dem rettigheder i kraft af deres nationale medlemskab i stedet for deres bopæl eller stand.

Det er derfor ikke overraskende, at indfødsretten efter sin offentliggørelse i 1776 bliver markeret på storslået vis af borgerskabet i København og i rigets andre

købstæder.⁴⁹ Blandt nutidige historikere fejres Christian den Syvendes Indfødsretsforordning stadig som en milepæl i dansk statsbygnings- og identitetshistorie og er blevet kaldt:

"et politisk og på sin vis også åndeligt sindelagsskifte, som ikke alene blev grundlæggende for al senere dansk statsborgerretslovgivning, men som tillige markerer et vendepunkt i den danske nations og det danske folks udvikling" (Hvidtfeldt 1976: 2)

Indfødsretten af 1776 betragtes den dag i dag som et bevis på "enevældens modernitet" og som "slutstenen på den nationale konstruktion" i Danmark (Feldbæk 1992: 90).

Det er imidlertid kun ved en overfladisk betragtning, at enevældens indfødsret kan betragtes som en "moderne" lov, eller som "slutstenen" i konstruktionen af det nationale medlemskab i Danmark. Indfødsretten af 1776 bør snarere betragtes som den spæde begyndelse til en langstrakt og kompliceret formalisering af det nationale medlemskab i dansk ret. På Christian den Syvendes tid kan indfødsretten ikke præcist afgøre, om en person er dansk statsborger eller udlænding. At være "indfødt" betegner på daværende tidspunkt en håndgribelig egenskab ved en borger - at vedkommende er *indfødt* i kongens riger - men har derudover ingen nævneværdige retsvirkninger knyttet til sig. Derfor kan en borger med dansk indfødsret i årene omkring 1776 sagtens være statsborger i et fremmed land på samme tid, ligesom en "dansk undersåt" kan opholde sig i Danmark og stå under statens beskyttelse i ind- og udland uden at have dansk indfødsret. Indfødsretten er med andre ord ikke ensbetydende med en moderne statsborgerret.

I årene efter 1776 og frem til 1898 sker der imidlertid et afgørende brud i dansk indfødsretshistorie. Med vedtagelsen af Lov nr. 42 af 19. marts 1898 bliver indfødsretten identisk med et dansk statsborgerskab, hvor staten præcist kan differentiere mellem danskere og udlændinge i lov. Staten skaber i løbet af perioden juridisk præcision i indfødsretten ved at tilpasse dens bestemmelser med udviklingen i de andre europæiske lande, så problemer med at én person har statsborgerskab i flere lande, gradvis udryddes. Samtidig forbeholdes de centrale statsborgerrettigheder borgere med indfødsret, så det blotte ophold i det danske rige ikke længere er tilstrækkeligt for som danske undersåtter at nyde rettigheder i staten. Endelig er der i perioden fra politisk hold en øget

⁴⁹ For en veloplagt beskrivelse af festerne i de danske købstæder i dagene efter offentliggørelsen af indfødsretsforordningen i 1776, se Feldbæk 1993.

opmærksomhed om behovet for en reform af dansk indfødsret, så man i samarbejde med Danmarks nabostater kan etablere en tilstand, hvor *én person har ét statsborgerskab*.

Denne udvikling skal vi nu redegøre nærmere for ved at analysere perioden fra 1776 og frem til bruddet i 1898 i hver af de tre dimensioner – formalisering, rettigheder og politisering – som vi introducerede i teoriafsnittets analyseramme.

4.1 Formalisering: Fra fødested til afstamning i dansk indfødsret

Fra kongens indfødsretsforordning i 1776 og frem til vedtagelse af indfødsretsloven i 1898 sker der et brud i formaliseringen af dansk indfødsret. Indfødsretten går fra at være en faktisk egenskab til at blive en juridisk nationalitet, som med stor præcision differentierer mellem statens nationale medlemmer og udlændinge i lov. Denne udvikling sker i perioden i to trin. For det første udvikler den danske stat en praksis for naturalisation af udlændinge, som går fra at være baseret på kongemagtens skøn til at blive en regelstyret praksis med klare kriterier for, hvordan man som udlænding kan få dansk indfødsret. Dernæst formaliseres indfødsretten i perioden i stigende omfang i samarbejde med udlandet, en udvikling, der fuldendes i 1898, hvor den danske indfødsret på linie med de andre nordiske stater overgår fra fødestedskriteriet *jus soli* til afstammingskriteriet *jus sanguini*. Dermed løser statsmagten en række alvorlige problemer med dobbelt statsborgerskab og statsløshed, og får nemmere ved at afgøre, hvilke borgere den kan afkræve skat, værnepligt og loyalitet samt hvilke borgere, der på deres side kan påkalde sig statens beskyttelse og rettigheder.

Med indførelsen af indfødsretten i 1776 formaliserer den danske kongemagt som noget på daværende tidspunkt enestående i europæisk lovgivning en særlig betegnelse for en gruppe indfødte borgere i riget. Indfødsretten er bemærkelsesværdig, fordi det er første gang man i Danmark privilegerer helstatens nationale medlemmer med rettigheder i den enevældige stat.⁵⁰ Som vi har påpeget ovenfor, er indfødsretten dog ved sin begyndelse

⁵⁰ 'Helstaten' var den typiske betegnelse for den danske konges riger, der under Christian den Syvende foruden Danmark omfattede Norge, de tyske hertugdømmer Slesvig, Holsten og Lauenborg, foruden de danske kolonier. I forbindelse med Indfødsrettens introduktion blev der gjort et stort nummer ud af at markere, at den gjaldt for borgerne i alle den danske helstats dele, hvilket blandt andet blev afbildet på den medalje, der blev skabt til lejligheden, hvor Danmark, Norge og Hertugdømmerne er skildret som tre søskendebørn, side om side ved Kongens fod (om helstatspatriotismen i perioden, se Feldbæk 1991; Feldbæk 1992).

langt fra at udgøre en juridisk nationalitet, der med formel præcision skelner mellem dansker og udlænding.

I Christian den Syvendes forordning henviser begrebet "indfødt" til en egenskab ved de pågældende personer – at de er født indenfor rigets grænser – og er ikke et juridisk redskab til at differentiere mellem danskere og udlændinge (Larsen 1948: 10-11). Forordningen giver indfødte det privilegium, at de alene har ret til at bestride hverv i staten og indeholder principperne for indfødsrettens erhvervelse ved fødsel, samt for hvordan udlændinge kan regnes for "lige ved indfødte". Ifølge indfødsrettens hovedbestemmelse erhverver en person indfødsret efter fødestedskriteriet, når

Personen er fød i vore Stater, eller af sådanne indfødte Undersaatter, som paa reiser eller for vor Tienstes skyld kunde være ude af Landet" (F1776, §1).

Det betyder, at ethvert barn, der fødes inden for grænserne af den danske helstat, bliver "indfødt undersaat" i "hans majestæts riger og lande" (F1776, §1).

Derudover kan fremmede vinde agtelse som "lige ved indfødte" – det vil sige blive naturaliseret i den danske stat – hvis de i henhold til forordningens §§ 2-7 lever op til en række betingelser om besiddelse af ejendom og kapital eller har særlige kvaliteter, som kan begunstige den danske stat. Adgangen til "Naturalisationsbrev" er først og fremmest åbnet for fremmede i besiddelse af "arv giftermal, køb" eller andet "jordegods" i riget,⁵¹ fremmede med økonomiske indeståender på minimum 20.000 rigsdaler i danske "compagnier eller anden vore rigers handel", samt fremmede, hvis særlige viden, håndværk eller militære evner kan anvendes i rigets læreanstalter, i militæret eller i andre statsinstitutioner (F1776, §§ 3,4,5).⁵²

Indfødsretten bliver efter forordningen af 1776 praktiseret med en lav grad af juridisk præcision, fordi kongemagten skønsomt kan tildele og fratage enhver person dansk indfødsret. Under enevælden følger udstedelsen af naturalisationsbreve til fremmede borgere en uformel procedure, hvor kongens og kancellimedlemmernes

⁵¹ I Forordningen af 1776, §3 fastsættes værdierne af de fremmedes ejendom i Danmark til minimum 30.000 rigsdaler, men det specificeres yderligere, at "complete Sædegaarde i Danmark, Jern- eller andre Verker og Eiendomme i Norge, Jordegodse i Holsten, samt Plantager paa vores Vestindiske Øer" stiller ansøgeren "lige ved Indfødte" (F1776, §3).

⁵² I forordningen nævnes "lærere...til universitetet i Kiel"; "Fabriqueurer, Kunstnere og Mestere, som til et og andet nyt Anlæg eller indretning kunne i vore Stater behøves"; samt "udmærkede Under-officierer og Soldater" (F1776, §5).

personlige vurdering ofte er afgørende for, hvilke fremmede der meddeles indfødsret i Danmark. De formelle naturalisationsbestemmelser i indfødsrettens §§ 2-7 fortolkes i praksis meget frit og anvendes ofte for at tilføre kvalificeret arbejdskraft og kapitalstærke borgere til staten, eller som en individuel belønning til 'tapre' soldater i kongens hær (jf. Sane 2000: 38-39).⁵³ Christian den Syvendes indfødsretsforordning ændres ikke under enevælden og forbliver de næste mange årtier rettesnoren for, hvornår fremmede borgere kan anerkendes som indfødte i Danmark.

Halvfjerds år senere, ved overgangen til grundlovsstyre i Danmark i 1849, er den danske helstat opløst, og grundlovgiverne i det nye konstitutionelle monarki styrker den politiske kontrol med indfødsretten, som i grundloven har fået en fremtrædende plads som betingelse for politiske rettigheder i Danmark. Derfor formaliserer lovgiverne de følgende år en række mere præcise og restriktive kriterier for naturalisation i Danmark for at komme enevældens uensartede naturalisationspraksis til livs.

Allerede i junigrundloven fratager den grundlovgivende forsamling embedsværket kompetencen til på egen hånd at udstede naturalisationsbeviser. Danmarks Riges grundlov af 5. juni 1849 bestemmer som noget nyt i §54, at "ingen udlænding kan herefter erholde indfødsret uden ved lov" (GrL. 1849, §54). Det betyder, at lovgivningsmagten fremover skal konsulteres, inden der kan meddeles indfødsret til en person af fremmed fødsel, og fra 1850 behandles hver eneste ansøgning om naturalisation af et udvalg under Landstinget. Ansøgningerne behandles i praksis på baggrund af indstillinger fra Indenrigsministeriet, men naturalisation er først givet, efter at Rigsdagen formelt har vedtaget den årlige lov om indfødsret.⁵⁴

I 1866 skærper indfødsretsudvalget efterfølgende betingelserne for at blive naturaliseret i Danmark, fordi de mener, at det kræver en særlig tilknytning til Danmark,

⁵³ I de godt 70 år hvor Dansk Kancelli behandler naturalisationssager er det hyppigste grundlag for udstedelsen af naturalisation, at den fremmede skal gøre tjeneste i den danske hær. Fra 1776 og frem til enevældens afskaffelse er 1.124 ud af i alt 2.849 naturaliserede personer tilknyttet det danske militær. Ud af de samlede 2.849 blev sammenlagt 1.132 naturaliseret i årene 1776-77, umiddelbart efter at indfødsretten trådte i kraft, så de kunne bevare deres stillinger i den danske konges tjeneste (Sane 2000: 115-150).

⁵⁴ Denne praksis er fortsat frem til i dag, hvor det stadig er indfødsretsudvalget, der vedtager en lov, hvorefter ansøgere meddeles dansk indfødsret. I 1850 hvor Rigsdagen første gang behandlede ansøgninger om naturalisation var der dog kun ca. 100 ansøgere hvert år, og der blev kun gennemført én indfødsretslov om året i modsætning til i dag, hvor der gennemføres flere love hvert år, og hvor flere tusinde ansøgere får dansk indfødsret (jf. Departementstidenden 1850: 226-227).

før man er værdig til at indtræde blandt samfundets nationale medlemmer.⁵⁵ I "betænkning over udkast til lov, hvorved indfødsret meddeles forskellige udlændinge af 3. november 1866" slår udvalgets medlemmer til lyd for en ny "maalestok for adgangen til indfødsret", med henblik på at lægge en "strengere betragtning" til grund for meddelelsen af indfødsret til fremmede borgere. I modsætning til de vide muligheder, fremmede personer generelt har for at tage fast ophold i Danmark, bemærker udvalget, er det ønskværdigt at "indskrænke" adgangen til dansk indfødsret, så den kun tilkommer de fremmede, der har ydet en særlig indsats for den danske stat. Indfødsretsudvalget arbejder derfor i mere overordnet forstand imod at

"...bringe den specielle Indfødsretslovgivning hen paa dette Standpunkt, at gjøre en vid Forskjel imellem den efter liberale Grundsætninger temmelig let tilgængelige Opholds-, Nærings- og Forsørgelsesret og den politiske Indfødsret, hvis Meddelelse skulde være en Udmærkelse eller en deel af Prisen for hans Tjeneste." (Bet. 30 nov. 1866: 2)

I udvalgets forslag til en "strengere betragtning" i afgørelsen af naturalisationssager er der derfor formaliseret en række nye "tilknytningskrav" til ansøgerne om indfødsret som erstatning for §§ 2-7 i indfødsretsforordningen af 1776, hvor vægten særligt var lagt på ansøgerens formue- og erhvervsforhold. De nye tilknytningskrav praktiserer udvalget ved at skelne mellem to typer af ansøgere i behandlingen af naturalisationssager: Fremover skal de fremmede, der er kommet til landet som børn, og som "her have faaet deres undervisning og uddannelse på dansk i danske omgivelser" udgøre en "særlig klasse af ansøgere", som tillægges en mildere betragtning end personer, der først har bosat sig i Danmark som voksne (Bet. 30 nov. 1866: 3).⁵⁶ For ansøgere der er kommet til landet som voksne, kræver udvalget derimod, at de skal have et "pletfrit rygte" og at de i deres hjemstavn skal "have vundet en vis Velvillie og Anerkendelse som den, der virkelig har sluttet sig til sit danske Hjem" (Bet. 30 nov. 1866: 3). Endelig lægger udvalget vægt på, at ansøgeren er "Landets Sprog

⁵⁵ Der går således 17 år fra junigrundlovens indførelse til vedtagelsen af de bestemmelser for naturalisation. Det skyldes, at indenrigsministeren i 1850 anbefaler, at den hidtidige naturalisationspraksis skal bevares i Danmark (jf. Rigsdagstidende 1850/1851 spalte 444 ff.).

⁵⁶ Mere specifikt foreslår udvalget, at man fremover som en hovedregel meddeler indfødsret til de ansøgere, der som børn er kommet til Danmark før deres konfirmationsalder, såfremt de stadig har fast hjem i Danmark på ansøgningstidspunktet (Bet. 30 nov. 1866: 3).

mægtigt", ligesom udvalget anbefaler et strengere opholdskrav, så det fremover kræves, at ansøgeren har opholdt sig i mindst 15 år i Danmark (bet. 30. nov. 1866: 3-4).⁵⁷

Landstingsudvalget fastholder dog elementer af den enevældige naturalisationspraksis i sin betænkning og bedømmer eksempelvis, om den fremmedes økonomiske kapital udgør et "Moment, der kan og bør komme i Betragtning til at lette Adgangen til Indfødsret". På lignende vis åbnes der stadig adgang for, at fremmede borgere på grund af deres særlige kvalifikationer kan opnå dansk indfødsret, før opholdskravet på 15 år er opfyldt.⁵⁸

Sådanne reminiscenser af den enevældige naturalisationspraksis ændrer dog ikke ved, at Landstingets Indfødsretsudvalgs betænkning af 3. nov. 1866 formaliserer et nyt og strengere syn på indfødsretten, som fra da af opfattes som et privilegium forbeholdt borgere med reel tilknytning til landet. Dermed forlader lovgiverne endegyldigt enevældens naturalisationspraksis, hvor ansøgerne blev tildelt indfødsret efter kongemagtens skøn og efter rigets militære og økonomiske behov.

Da lovgiverne mod slutningen af 1800-tallet på ny behandler indfødsretten, er det ikke længere naturalisationen af fremmede borgere, der optager dem, men derimod voksende problemer med præcist at afgøre, hvornår en person har indfødsret i Danmark. Problemerne udspringer af, at de europæiske stater opererer med vidt forskellige principper for erhvervelse af statsborgerskab, hvilket hyppigt medfører situationer, hvor personer enten er statsborgere i to stater samtidig eller slet ikke har noget statsborgerskab. Det skaber i årene frem til århundredeskiftet betydelige problemer for staterne, der ikke kan nå til enighed om, hvor statsløse eller personer med dobbelt statsborgerskab skal betale skatter, hvor de skal aftjene værnepligt og modtage forsørgelse samt hvilken stat, de i tilfælde af straf eller trang kan udvises til.

I dansk indfødsret har problemet rødder tilbage til forordningen af 1776, hvor fødestedskriteriet *jus soli* tildeler indfødsret på baggrund af fødsel i Danmark. Problemerne opstår i kraft af, at man i Danmarks nabostater i løbet af det nittende

⁵⁷ Udvalget anbefaler dog, at der indføres mere lempelige krav til ansøgere fra Norge og Sverige, blandt andet med den begrundelse at de øvrige skandinaviske lande har "Sprog og saa mange nedarvede Erindringer til fælles med os" (Bet. 30. nov. 1866: 4).

⁵⁸ Udvalget finder eksempelvis "ingen Grund til at gøre Vanskelighed" i en sag, hvor Det Kongelige Kapel ønsker at ansætte en fremmed musiker som har opholdt sig i Danmark i mindre end de påkrævede 15 år (Bet. 30. nov. 1866: 4-5).

århundrede går over til afstammingskriteriet *jus sanguinis* i nationalitetslovgivningen, hvorefter barnet ved fødslen erhverver forældrenes nationalitet uanset fødested.⁵⁹ På grund af de uensartede nationalitetskriterier i Danmark og nabostaterne, oplever den danske stat derfor mod slutningen af det nittende århundrede et voksende antal tilfælde, hvor personer har dobbelt statsborgerskab eller bliver statsløse (Larsen 1948: 81).

Problemerne med statsløshed og dobbelt statsborgerskab forværres, da Danmark med underskrivelsen af Wienerfreden den 30. oktober 1864 mister de tyske hertugdømmer til Preussen. I Wienerfredens artikel XIX fastsættes det som hovedregel, at befolkningen på de territorier, som den danske stat mister i krigen, kan "optere" for Danmark og således "bevare deres Egenskab som danske Undersaattter", hvis de inden for en frist af seks år bosætter sig fast et sted i det danske rige (Wienerfreden 1864, 1. stykke). Wienerfreden skaber problemer, fordi det i dens artikel XIX, 5. stykke er tilføjet, at "alle de Personer, som have Indfødsret paa den Tid, da Udvexlingen af Ratificationerne af denne Tractat finder Sted, bevare den saavel i Kongeriget som i Hertugdømmerne" (Wienerfreden 1864, 5. stykke). Tilføjjelsen betyder nemlig, at alle de tidligere danske undersætter i hertugdømmerne bevarer deres danske indfødsret efter afståelsen af territoriet, også selvom de har valgt ikke at optere for Danmark. De sidstnævnte ikke-optanter, de såkaldte "artikel XIX" personer, bliver med Wienerfreden indehavere af en art dobbelt indfødsret, idet de foruden deres tyske statsborgerskab anerkendes af den danske stat som borgere med dansk indfødsret (Berlin 1938: 14).

Bestemmelsen i Wienerfredens artikel XIX, 5. stykke skaber samtidig en betydelig gruppe af statsløse personer, fordi den tyske stat ikke vil anerkende børnene af de danske optanter i hertugdømmerne som tyske statsborgere. Disse såkaldte "optantbørn" kan efter afstammingsprincippet *jus sanguinis* i tysk statsret ikke opfattes som tyskere, da deres afstamning er af danske forældre. Samtidig hindrer den danske indfødsrets fødestedskriterium, at børnene overtager forældrenes danske indfødsret, da de er født uden for den danske stats territoriale grænser (Cohn 1938: 51-54).⁶⁰

⁵⁹ Således i Sverige med konstitutionen af 1809 og i Tyskland med preussisk lov af 31.12.1842. Forinden da havde den franske 'code civil' allerede i 1804 indført *jus sanguinis* i sin statsret (Larsen 1948: 58).

⁶⁰ På grund af de uensartede nationalitetsbestemmelser i dansk og tysk lov, blev mange familier splittet i statsretslig forstand. Georg Cohn beretter om en sag, hvor familien M fra Nørre Jylland, med to sønner som har dansk indfødsret, i 1889 flytter til hertugdømmerne. Under opholdet i hertugdømmerne fødes yderligere fire døtre og en søn, som alle bliver statsløse (Cohn 1938: 54).

Endelig opstår i samme årrække problemer med dobbelt statsborgerskab fra en anden side, idet den store udvandring til USA og Canada medfører, at mange danskere med indfødsret erhverver fremmed statsborgerskab. Udvandrerne bliver i stort tal dobbelte statsborgere, fordi forordningen af 1776 ikke indeholder bestemmelser om, hvornår den indfødte kan miste sin indfødsret igen. Udvandrerne kan således i mange tilfælde påkalde sig dansk exterritorialitetsret og undslippe værnepligt eller modtage forsørgelse fra den danske stat, selvom de er fast bosat i udlandet (jf. F1776, §§1-10). For de danske udvandrere er det samtidig et problem, at de ikke kan blive løst fra deres danske indfødsret i tilfælde, hvor deres nye hjemland kræver bevis for, at de har aflagt sig deres oprindelige nationalitet, før de kan blive statsborgere (Larsen 1948: 81).⁶¹

Disse hyppige og alvorlige problemer medfører i de sidste årtier af det nittende århundrede en række reformer af den danske indfødsret. Det første tiltag introduceres i 1871 med et tillæg til indfødsretten af 1776 – "lov nr. 54 af 25. marts 1871" – hvori det bestemmes, at

"danske Indfødte, som ere Statsborgere i et fremmed Land, kunne ikke udøve de til Indfødsret knyttede Rettigheder, ligesom de ei heller ere undergivne de af Indfødsretten flydende Forpligtelser."

Loven sigter således mod en regulering af de danske udvandreres situation, ved at suspendere deres statsborgerrettigheder og ved at løse dem fra indfødsrettens forpligtelser, når de bliver statsborgere i en fremmed stat.⁶²

Loven giver dog statsmagten i Danmark en begrænset garanti mod dobbelt statsborgerskab, og slet ingen mod problemerne med statsløshed, fordi den efterlader fødestedskriteriet, *jus soli*, intakt, hvorved dansk indfødsretslov stadig er forskellig fra nabostaternes nationalitetslovgivning. Samtidig fastholder loven en særstatus for Wienerfredens "artikel XIX personer", som i §2 helt friholdes for dens virkninger.⁶³

⁶¹ For statsborgere, der anmodede om at blive løst fra deres danske indfødsret, var der dog udviklet en uformel praksis, hvor regeringen ved "kongelig resolution" kunne løse borgerne fra deres indfødsret (Larsen 1948: 81).

⁶² Lov-tillægget fratager dog ikke de danske udvandrere deres indfødsret fuldstændigt, men hjemler deres ret til ved tilbagevenden til Danmark at generhverve indfødsretten på den betingelse, at de frasiger sig deres fremmede statsborgerforhold (L1871, §1).

⁶³ "Denne lov gjælder ikke for de personer, hvem der i henhold til fredstraktaten af 30. oktober 1864 art. XIX er forbeholdt indfødsret" (L1871, §2).

Blandt samtidens jurister er der derfor et stigende pres for at gennemføre en vidtgående reform af Indfødsretten af 1776, som skal bringe den i overensstemmelse med Danmarks nabostater og skabe juridisk præcision i landenes statsborgerret. På det fjerde nordiske juristmøde i 1881 opfordrer mødets hovedtaler, den danske professor i statsret J. H. Deuntzer, sine danske og nordiske kolleger til at arbejde mod større konvergens i de nordiske landes statsborgerret, for at skabe "naturlige" tilstande i statsborgerretten, så én person kan identificeres som statsborger i ét og kun ét land:

"Det gjælder nemlig om Statsborgerforholdet, at der for ethvert Menneske bære være et Land, hvori han er Statsborger, og at ingen samtidigt bør være Statsborger i flere Lande. Disse to naturlige Sætninger er selvfølgelig uigjennemførlige, saalænge de enkelte Staters Regler om det nævnte Forhold, saaledes som nu, ere i høj Grad afvigende fra hverandre. Der maa da nødvendigvis opstaa Kollisioner, som ikke blot ere uheldige for de paagjældende Individider, men, som Erfaringen har vist, kunne fremkalde truende Forviklinger imellem Staterne." (Deuntzer 1881: 2)

For således at undgå "unaturlige" tilstande i statsborgerretten, og de uundgåelige "Kollisioner", som dobbelt statsborgerskab og statsløshed fører med sig, anbefaler Deuntzer en gennemgribende forandring af dansk og norsk indfødsretslov, så de bringes i overensstemmelse med principperne i Sveriges og de øvrige "kulturlandes" lovgivninger. Det indebærer først og fremmest, at afstammingsprincippet, *jus sanguinis*, må indføres som ny hovedbestemmelse i indfødsretten, så den danske stat fremover betragter alle børn født af danske forældre, uafhængigt af hvor de er født, som danske "indfødte undersaatte". Deuntzer giver to grunde til, at Danmark skal gå fra fødested til afstamning som kriterium i indfødsretten: For det første udgør dette "blodsbaand" det mest "paalidelige grundlag for antagelsen af en nøje tilslutning til staten fremfor til noget andet land". For det andet er *jus sanguini* anvendt i de fleste andre "kulturlande", og indfødsretten kan derfor dårligt bringes i overensstemmelse med de øvrige stater uden at gå over til dette kriterium (Deuntzer 1881: 22).

Deuntzer får små ti år senere mulighed for at bringe sine ideer nærmere en realisering i dansk indfødsretslovgivning, da han udpeges af den danske regering i 1890 som delegeret i udarbejdelsen af et fælles nordisk udkast til en "Lov om erhvervelse og

tab af statsborgerret".⁶⁴ I udkastet forlader Deuntzer og de øvrige nordiske jurister det territoriale *jus soli* som indfødsrettens hovedbestemmelse og anbefaler i stedet, at indfødsretten fremover skal baseres på afstammingskriteriet (Kommitterede 1890: 6).⁶⁵

I bemærkningerne til lovudkastet konstaterer de nordiske jurister indledningsvis, at

"Den i ældre Tid temmelig almindeligt erkjendte Grundsætning, at Statsborgerret stiftes for en Person ved dens Fødsel paa Statens Territorium, er nu saa godt som alle vegne forladt. Den hvilede paa nu for længst opgivne Synspunkter i henseende til Forholdet mellem Statsmagt og Undersaat og har ved disses forandring tabt sin Berettigelse, thi det er Øiensynligt, at den blotte Fødsel paa Territoriet ikke i og for sig indeholder nogen rimelig Grund til at betragte den Vedkommende som hørende til Statssamfundet" (Kommitterede 1890: 6).

Som i Deuntzers tale ved det 4. nordiske juristmøde et lille årti tidligere, fremfører de nordiske delegerede to argumenter for overgangen til afstammingskriteriet i dansk indfødsret. For det første, forklarer de i lovudkastet, er afstammingsprincippet i samklang med de "nu raadende politiske begreber", fordi det når

"en Person ved det stærkeste Blodsbaand er forenet med Statsborgere ... er den i Fødselsøjeblikket eneste mulige og i almindelighed tilstrækkelige Garanti for, at han er og vil føle sig knyttet til Staten" (Kommitterede 1890: 6).

Overgangen til afstammingsprincippet har dog en anden og mere tungtvejende fordel, idet det vil være

"et væsentligt Skridt henimod den Ensartethed med andre, og navnlig de omgivende, Landes Regler om Statsborgerret, der er en Betingelse for at naa det store Maal: at enhver Person har Statsborgerret i et Land og kun et Land" (Kommitterede 1890: 6).

⁶⁴ De delegerede fra Danmark, Norge og Sverige trådte efter dansk - svensk initiativ sammen i København i 1889 og udarbejdede et fælles udkast til ensartede statsborgerlove i Skandinavien. For Danmark deltog foruden professor Deuntzer ekspeditionssekretær i Udenrigsministeriet, J. H. Ahnfeldt (Kommitterede 1890: 6).

⁶⁵ I 1890, hvor de nordiske jurister udarbejder deres udkast til en fælles statsborgerret, er afstammingsprincippet trængt igennem i en række såkaldte kulturlande, hvortil de regner Sverige, Norge, Finland, Rusland, Tyskland, Frankrig, Østrig, Italien m.fl. At der i U.S.A. og Storbritannien fortsat er *jus soli* i nationalitetslovgivningen, forklares som hvilende på "rent historiske grunde" (Kommitterede 1890: 6).

Overgangen til afstammingsprincippet vil altså ikke blot honorere en politisk tanke i tiden men tilmed bringe den danske indfødsret nærmere den "naturlige" tilstand i statsborgerretten, hvor én person har ét statsborgerskab.

I de nordiske juristers lovudkast er fødestedskriteriet forladt til fordel for afstammingskriteriet, således at indfødsrettens nye §1 bestemmer, at "ifølge Fødsel erhverves dansk Statsborgerret af ægte Barn, hvis Fader har dansk Statsborgerret". For samtidig at undgå, at afstammingsprincippet fører til, at fremmede statsborgere i de nordiske lande forbliver fremmede i adskillige generationer – som det i samtiden kendes fra Frankrig – bestemmer lovudkastets §2, at børn af fremmede statsborgere i Danmark, ved deres fyldte 22. år automatisk får dansk indfødsret. Børnene kan fravælge denne mulighed ved en særlig "Optionserklæring", som dog kun gælder den første generation af fremmedfødte børn, så de ikke kan leve flere generationer i Danmark uden indfødsret.⁶⁶

Det fælles nordiske lovudkast byder på endnu en markant nyskabelse i forhold til indfødsretten af 1776 i udkastets §3, hvor princippet om "familiens statsborgerlige enhed" indføres i indfødsretten. Det betyder, at "den fremmede Kvinde, som gifter sig med en dansk Statsborger, erhverver ved Ægteskabet dansk Statsborgerret". Fremover skal kvindens og børnenes statsborgerlige stilling altså følge mandens, hvilket også gælder for de danske kvinder, som ved ægteskab med en fremmed mand mister deres danske indfødsret (§6). Dette forhindrer samtidig tilfælde, hvor børn født af forældre med forskellige nationaliteter får dobbelt statsborgerskab.

Fire år efter offentliggørelsen af udkastet, formaliserer Sverige på grundlag af udkastets anbefalinger den 1. oktober 1894 en ny lov om erhvervelse og fortabelse af statsborgerret (jf. Larsen 1948: 119). Danmark følger efter i 1898, hvor Lov nr. 42 af 19. marts 1898 om Erhvervelse og Fortabelse af Indfødsret træder i kraft. Den danske indfødsretslov af 1898 følger på nær nogle få ændringer af redaktionel karakter de kommitteredes udkast, og Dansk ret bringes ved overgangen til afstammingskriteriet, efter årtiers juridiske problemer, i overensstemmelse med de øvrige lande i Europa.

⁶⁶ Bestemmelsen har derfor den fulde ordlyd, at "Udenlandsk Mand eller ugift Kvinde, som er født her i Riget og som uafbrudt har haft sit Hjemsted her indtil det fyldte 22de Aar, bliver dansk Statsborger, medmindre vedkommende i løbet af det sidste Aar for Overøvrigheden har afgivet en skriftlig Erklæring om ikke at ville blive dansk Statsborger samt derhos ved fyldestgjørende Attest godtgjort at have Statsborgerret i et andet Land. Saadan Erklæring skal dog ikke med Virkning kunne afgives af den, der er

I perioden mellem 1776 og 1898 udvikler indfødsretten sig fra at være en konkret egenskab ved de borgere, der er født i den danske helstat, til at udgøre en formalisering af den enkeltes nationale medlemskab i Danmark, som gives videre fra generation til generation gennem afstamning. I disse år opnår staten juridisk præcision i indfødsrettens bestemmelser, først ved at forlade enevældens skønsmæssige naturalisation af udlændinge og indføre en regelstyret procedure og et restriktivt tilknytningskrav til ansøgere om dansk indfødsret. Siden formaliserer staten en tilstand, hvor én person har et statsborgerskab ved at bringe indfødsretten i overensstemmelse med statsborgerretten i Danmarks nabostater. Dermed bliver Danmark i periodens sidste år for første gang i stand til med sikkerhed at bestemme i indfødsretsloven: Hvad er en dansker?

4.2 Rettigheder: Indfødte bliver statsborgere

I perioden mellem indfødsretsforordningen af 1776 og vedtagelsen af den fællesnordiske indfødsretslov af 1898 sker der ligeledes et markant brud, hvad angår de rettigheder, man som indfødt borger kan gøre krav på i Danmark. Hvor man som indfødt ved periodens begyndelse er sikret eneret til ansættelse i staten, men derudover ikke kan fordr andre privilegier i forhold kongemagten, bliver indfødsretten ved overgangen til det 20. århundrede en absolut betingelse for at nyde statsborgerrettigheder. Omkring 1898 er personer uden dansk indfødsret udelukket fra politiske og sociale rettigheder i staten og kan udvises administrativt af landet ved kriminalitet eller forsørgelsestrang. I perioden bliver danske indfødte således til statsborgere, og de fremmede personer, der førhen stod under statens beskyttelse i kraft af deres bopæl i landet, mister deres status af undersåtter i den danske stat.

Da Christian den Syvende nedfælder den første indfødsretsforordning i 1776 medfører det ingen nævneværdige ændringer af de rettigheder, man som undersåt med fast ophold i Danmark kan gøre krav på overfor statsmagten. I 1776 og mange årtier frem er de centrale statsborgerrettigheder knyttet til bopæl i kongens rige og ikke til den juridiske nationalitet, der senere hen formaliseres i indfødsretten.⁶⁷

Barn af en Udlænding, som selv paa denne Maade har gjort sin fremmede Statsborgerret gjældende" (Kommitteredes lovudkast 1890, §2).

⁶⁷ Statsborgerrettigheder har vi i tidligere i specialet betegnet som en række af kernerettigheder i staten, der tæller politiske rettigheder, retten til forsørgelse i tilfælde af trang, den ubetingede opholdsret i staten og

Selvom kongen med indfødsretsforordningen dekretterer, at "Landets Børn skal nyde Landet Brød", er de reelle virkninger af indfødsretten begrænset til de poster, som nævnes i forordningens forskrift, hvor:

"alle Embeder i Vore Stater, Hof-, Geistlige, Militaire og Civile, af stor eller liden Betydning, ei kunne eller skulle gives til andre end indfødte Landets Børn, og dem som dermed lige kan agtes"
(F1776)

Med "Landets Brød" menes altså alene de offentlige embeder i den enevældige stat, som på Christian den Syvendes tid er af begrænset omfang. Samtidig indebærer indfødsretsforordningen, at gruppen af "Landets Børn" gennem de meget lempelige naturalisationsbestemmelser kan udvides til også at gælde de embedsmænd af udenlandsk herkomst, hvis tjeneste staten har brug for. Forordningens §10 rummer nemlig en slags 'sikkerhedsventil', hvor kongemagten forbeholder sig ret til at tildele indfødsret til en fremmed borger, hvis et "for hele Staten sær vigtigt enkelt Tilfælde, som al menneskelig Forsigtighed ikke kan forudse, skulde indtræffe, der kunne gjøre en Undtagelse i denne Grund-Lov uomgiengelig nødvendig" (F1776, §10).

Derudover ændrer indfødsretten ikke ved fremmede borgeres forhold i Danmark, men slår tværtimod i forordningens §9 fast, at:

"Alle de Fremmede, som ikke efter forestaaende 2. 3. 4. 5. Artikke kan eller skal ansees lige ved Indfødte berettigede til Forfremmelse og Embeder, have dog lige med dem fuld Frihed til at boe og nære sig i Vore Riger og Lande paa alle de Maader, som Vore Love og Forordninger det tillade, og hidtil have tilladt have, og der at nyde al den Skyts og Agtelse, som enhver af en christelig og mild Regiering kan efter sin Stand vente" (F1776, §9)

Indfødsretten sikrer således fremmede borgere, der lever som undersåtter i Danmark, fuld frihed til at bosætte og erhverve sig i riget. Den garanterer, at deres rettigheder ikke ændres i forbindelse med indførelsen af privilegier særligt til kongemagtens indfødte borgere.

endelig statens beskyttelse i ind- og udland. I det omfang det under enevælden overhovedet giver mening at tale om statsborgerrettigheder vis-a-vis den enevældige monark, er det som en referencetil den begrænsede forsørgelsesret og diplomatiske beskyttelse, man som undersåt havde adgang til i kraft af ophold i kongens riger og lande (Sanc 2000: 15 ff.).

I årtierne efter indførelsen af indfødsretten har kongens undersåtter derfor adgang til forskellige rettigheder i den enevældige stat alene i kraft af deres faste ophold på territoriet. Generelt kan undersåtterne påkalde sig civile rettigheder og retsplejens beskyttelse, når de har opholdt sig mere end to år i riget (Berlin 1917: 273 – 275). Endvidere kan de ved at tage ophold i den samme hjemstedskommune i mindst tre år opnå forsørgelsesret i den pågældende kommune og derved sikres mod udvisning af riget, hvis de kommer i "trang" til forsørgelse (Vedsted-Hansen 1987: 189-192).⁶⁸ Endelig kan både undersåtter og indfødte blive påkrævet at betale skat, aftjene værnepligt, og de kan landsforvises, hvis de skønnes at udgøre en trussel mod statens sikkerhed (Goos & Hansen 1890: 11).

I almindelighed er der derfor i årene før og efter indfødsretsforordningen ikke stor forskel på indfødte og undersåtter, hvad angår rettigheder og pligter i staten, og statsmagten skelner i det hele taget ikke nævneværdigt mellem dansker og fremmed. Det skyldes dels, at ikke findes nogen systematisk grænsekontrol i det danske rige, og med undtagelse af enkelte befolkningsgrupper, der formodes at ligge landet til last – tatere, tiggere og løsgængere – kan enhver indvandre på den danske stats territorium og slå sig ned der som kongens undersåt (Dübeck 1987: 25ff).⁶⁹ Dels skyldes det, at "fremmede" i enevældens ret er en betegnelse for de 'løsgængere', der vandrer i riget uden fast bopæl eller erhverv og er altså endnu ikke blevet en betegnelse for personer, der kommer fra andre lande end Danmark.⁷⁰ Endelig ignorerer man i de fleste erhvervsforhold indfødsretten, og der kræves blot af fremmede såvel som indfødte, at de kan fremvise en tilfredsstillende skudsmålsbog, før de kan gøre tjeneste (Sane 2000: 48ff.).⁷¹

⁶⁸ Fattigkommissioner på landet, der skulle anerkende fattige som værdige til socialhjælp, lagde ikke vægt på indfødsret som kriterium for hjælp, men på 3 års fast ophold i sognet. I Anordningen af 10. juni 1803 om oprettelse af fattigvæsen på landet står der således i §7: "Dersom nogen fremmed har nedsat sig i Sogndistrictet med sin Udsigt til, i samme at kunne ernære sig, men siden ved tilstødende Uheld, er bleven trængende; da bør Districtet antage sig ham til Forsørgelse" (citeret efter Jørgensen 1940: 43).

⁶⁹ Hvis fremmede indfinder sig i landet som tjenestetyende: karle, lærlinge, svende osv. skal de dog have et fæstebrev forud for deres ankomst. Derved overtager husstanden automatisk beskyttelsespligt og myndighed over dem under deres ophold (Sane 2000: 43).

⁷⁰ Da staten i 1812 holder statistisk opsyn med befolkningen i Danmark, registrerer de danske præster i deres tilsynslistor over borgerne "fremmede" som de personer, der ikke er hjemhørende i sognet, og altså ikke som de personer, der er "fremmede statsborgere" (Sane 2000: 48).

⁷¹ I forordningen af 5. september 1822 om skudsmålsbøger for Tyende, pålægges husbonden således at påføre forskellige oplysninger om sit tyende – alder, køn, tjenesteværighed, lydighed, evner osv. – uden dog at skulle angive hvorvidt vedkommende er indfødt, undersåt eller fremmed (Sane 2000: 48).

Dette ændrer sig markant med overgangen til grundlovsstyre i Danmark, hvor lovgiverne knytter politiske rettigheder til personer med indfødsret, som derefter privilegeres med eneret til en lang række erhvervs- og uddannelsesmuligheder.

Junigrundloven tager i 1849 det første skridt i retning af at forbeholde statsborgerrettigheder til kredsen af indfødte borgere i Danmark, ved i §35 at gøre indfødsret til betingelse for at kunne stemme og opstille ved valg til rigsdagen:

”Valgret til Folkethinget har enhver uberygtet Mand, som har Indfødsret, naar han er fyldt 30 Aar.” (Grl. 1849, §35)

Den almene stemmeret følges kort efter i 1865 op af valgret og valgbarhed til Københavns Borgerrepræsentation og til sogne- og amtsråd, og statens vigtigste politiske rettigheder er således fra midten af 1800 tallet reserveret landets indfødte borgere.

De danske indfødtes nyvundne politiske rettigheder får i årtierne efter Grundlovens ikrafttræden følgeskab af en lang række rettigheder i erhvervs- og uddannelsespolitikken. Udviklingen var allerede sat i gang i 1828, hvor staten indfører vandrebøger for rejsende håndværkere – de såkaldte navere – som pålægges at forlade landet med mindre de har dansk indfødsret (Forordning af 10. december 1828). Efter at lovgiverne i grundloven har taget kontrol med indfødsretten, vokser omfanget af erhvervsområder, hvortil alene indfødte borgere har adgang. Allerede i 1840 kræver det indfødsret at virke som læge i Danmark (L28, 1840), i 1857 kræver det indfødsret at drive fiskeri på dansk territorium (L29, 1857) og i 1861 for at blive udnævnt til dommer og nævning (L72, 1861), i 1868 for at arbejde som Sagfører (L26, 1868), i 1871 for at blive Rigsforstander (L25, 1871), i 1879 bliver stillingen som Lods betinget af indfødsret (L73, 1879), og endelig i 1892 er det for at arbejde som Reder nødvendigt at ansøgeren har dansk indfødsret (L56, 1892).

En lignende udvikling gælder også inden for uddannelsesområdet, hvor indfødsret i 1848 bliver en betingelse for beneficier og udnævnelser til Københavns Universitet og Veterinær- og Landbohøjskolen og for at vinde begunstigelser og borgerbrev som studerende (Reglement af 11. februar 1848).

I takt med at statsborgerrettigheder og erhvervsmuligheder således lægges ind under indfødsretten, opstår der i juraen stor forvirring om, hvilke personer der er egentlige

statsborgere i Danmark. Mens de indfødte borgere gradvist privilegeres i staten, er der fortsat betydelige rettigheder for undersåtter uden indfødsret, men med fast ophold i Danmark. De kan fortsat ikke udvises af landet ved trang til forsørgelse, og staten anerkender dem stadig som sine borgere, når de befinder sig i udlandet.

Derfor indleder samtidens førende jurister et arbejde for at skabe klarhed i statsborgerretten, så statens undersåtter fremover ikke kan nyde statsborgerrettigheder i Danmark alene i kraft af deres faste ophold i landet. Juristerne argumenterer i den forbindelse for, at indfødsret for den juridiske klarheds skyld skal udgøre en absolut forudsætning for nationalt medlemskab i Danmark.

I årtierne umiddelbart efter Grundlovens ikrafttræden er teorien på statsrettens område dog endnu ikke tilbøjelig til at gå så vidt. I 1869 forklarer professor, dr.jur. Carl Georg Holck i sin statsforfatningsret, uden nævneværdig klarhed, at indfødsret er:

"Indbegrebet af alle de Rettigheder, som tilkomme Indfødte eller Indlændinge i modsætning til Udlændinge, men som også i snævrere Forstand kan være et Indbegreb af visse bestemte Rettigheder, som også kunne tillægges Udlændinge" (Holck 1869: 297)

I Holcks statsforfatningsret er den eneste forskel mellem indfødte og undersåtter, at der for indfødte gælder en række privilegier – statslige embeder, politiske rettigheder – samt at den stiftes ved fødsel og ikke ved ophold. Hvad angår de øvrige statsborgerrettigheder, som opholdsret og forsørgelsesret, er der ingen kvalitativ forskel imellem indfødte og undersåtter i Holcks teori (Holck 1869: 316-325).

Denne udlægning af indfødsretten bliver kritiseret af juristerne i de sidste årtier af det nittende århundrede, som argumenterer for, at statsborgerret *kun* kan opnås igennem indfødsretten, og ikke, som hidtil antaget, ved at tage bopæl i Danmark. Dr.jur. Henning Matzen skelner i sine forelæsninger på Københavns Universitet fra starten af 1870'erne mellem to typer af statsborgere: statsborgere i kraft af indfødsret og statsborgere i kraft af bopælen, det vil sige undersåtter (Matzen 1910: 59). For statsborgere i kraft af indfødsret gælder, at de er omfattet af en særlig *jus domicili*, som giver absolut beskyttelse mod forvisning fra Danmark. For statsborgere i kraft af bopælen gælder det derimod, at de kan udvises af staten, med mindre de har opnået forsørgelsesret efter fem års fast ophold i samme kommune. Som bevis for sin sondring henviser Matzen til en række domme i årene efter Wienerfreden, hvor en række personer, der opterer for

Tyskland, men bevarer deres danske indfødsret, *ikke* udvises af Danmark i forbindelse med forsørgelsestrang, fordi de er danske statsborgere.⁷²

I lovgivningen bliver Matzens position i de følgende år dominerende, og indfødsret bliver i løbet af 1870'erne den eneste sikkerhed for ikke at blive udvist af Danmark. Det sker med vedtagelsen af Lov om Tilsyn med Fremmede, Tilrejsende m.fl (Fremmedloven) af 15. maj 1875, som i §§ 2 og 13 slår fast, at personer, som begår kriminalitet, og skal udsendes af landet efter straffelovens §16, ikke kan udvises, når de har dansk indfødsret. Ved at friholde indfødte borgere fra udvisning markerer fremmedloven således et vigtigt skridt i retning af, at gøre indfødsret til betingelsen for statsborgerrettigheder i Danmark (Berlin 1917: 275-277).

I 1880'erne er der fortsat dele af statsborgerretten, som tilfalder undersåtter i kraft af deres bopæl i riget, idet ikke-indfødte stadig kan få forsørgelsesret efter fem års fast ophold i en kommune og dermed opnå en delvis garanti mod udvisning i tilfælde af trang. Samtidig er det i forhold til udlandet problematisk, at den danske stat fortsat opererer med en kategori af undersåtter, som ikke anerkendes som retssubjekter i udlandet, idet man i de fleste europæiske staters lovgivning helt har forladt denne betegnelse.⁷³

I 1881 forsøger juraprofessor Deuntzer i sin afhandling "Om Statsborger- og Undersaatsforholdet, især dets Stiftelse og Ophør" at gennemføre en ny tolkning i den juridiske teori, hvor indfødsret slet og ret er synonym med statsborgerskab. Deuntzer påpeger i sin afhandling, at flere lande omkring Danmark (herunder Sverige) har afskaffet sondringen mellem indfødt og undersåt, så der "ikke kjendes Arter af Statsborgere med mindre eller større Rettigheder" (Deuntzer 1881: 13). I stedet opererer landene med to grundlæggende typer af borgere i statsretten: statsborgere og fremmede. At det blotte ophold på territoriet, som i Danmark, skulle være grund til at erhverve statsborgerlige rettigheder er ifølge Deuntzer en:

⁷² Se bl.a. HRD af 29.11.1878, hvor det skrives at, "udsendelse af Riget, (kan) ikke billiges, eftersom Arrestanten, der er født i Hertugdømmet Slesvig, i Henhold til bekendtgjorte Fredstractat af 30.10. 1864 ikke kan betragtes som udlænding" (kilde: U.f.R 1870: 208).

⁷³ Fx omtales det i Justitsministeriets cirkulære nr. 137 af 29. september 1882, at "det for de i Udlandet rejsende danske Haandværkssvende er forbundet med forskellige Ulemper, at de nu brugelige Vandrerbøger ikke paa en tilstrækkelig tjendelig og for vedkommende fremmede Myndigheder forstaaelig Maade oplyse vedkommendes Egenskab af dansk Undersaat". Problemet er, at man i Tyskland og Sverige ikke anerkender

"med de moderne Statsforhold lidet stemmende Sætning, at en Person i Danmark og Norge kan blive Statsborger blot ved at tage fast Ophold, en Regel der skriver sig fra de absolutte Kongedømmers Tid, hvor de Statsborgerlige Rettigheder kun blev taget lidt i Betragtning og man primært interesserede sig for Undersaatsforholdet." (Deuntzer 1881: 17)

Deuntzer mener således, at indfødsrettens overleverede træk fra enevælden er uacceptable set i lyset af de "moderne Statsforhold". I den moderne statsret er kravet om tilknytning og loyalitet til én og kun én stat i stedet vundet frem, hvilket afspejles:

"i den nyere Udvikling (...) hvor mange og betydningsfulde statsborgerlige Rettigheder ikke fornuftigvis kunne tillægges enhver Undersaat, da de efter deres Natur i almindelighed forudsætte større Sikkerhed for den paagældendes inderlige tilslutning til Staten, end den blotte faste Bosættelse kan give" (Deuntzer 1881: 18)

Deuntzer konstaterer, at Danmark som et af de eneste europæiske lande giver fattigforsørgelse til fremmede statsborgere, og han konkluderer, at Danmark bør bringe sin lovgivning i overensstemmelse med de andre lande.

I "Udkastet til Nye Statsborgerretslove" fra 1890 forsøger Deuntzer og de andre nordiske jurister derfor at indføre en ændret praksis på indfødsretsområdet. Juristerne bruger i betænkningen systematisk ordet "Statsborgerret" i stedet for ordet "Indfødsret", selvom denne sprogbrug endnu ikke har fundet anvendelse i den almindelige lovgivning (Kommitterede 1890: 6).

Deuntzers toneangivende argumentation slår først igennem i lovgivningen det følgende år, i skikkelse af en reform af Loven om det offentlige Fattigvæsen af 9. april 1891. Loven gør det til en betingelse for tildeling af fattighjælp, at ansøgeren har dansk indfødsret. Hvor forsørgelsesretten før var herboende udlændinges garanti for opholdsret i landet, kan de nu ikke modtage fattighjælp, og de kan derfor udvises, når de kommer i trang til forsørgelse (Vedsted-Hansen 1987: 194).

Syv år senere, da lovgiverne gennemfører den store nordiske indfødsretsreform i 1898, fjerner de bestemmelsen i den enevældige forordnings §9, hvor fremmede garanteres ligebehandling med indfødte. I 1898 bliver indfødsretten i stedet identisk med et moderne statsborgerskab, og det er kun indfødte borgere, der kan stemme ved lokale-

sondringen mellem undersåt og statsborger i Danmark, og derfor ikke vil ansætte danske undersåtter, hvis de ikke også er statsborgere.

og nationale valg, modtage pension og andre sociale ydelser samt opholde sig i Danmark uden risiko for udvisning. I bestræbelserne på at skabe en situation, hvor "en person har et statsborgerskab", er rettighederne, der kan opnås af "Undersaatter" med fast bopæl i den danske stat, samtidig gradvist blevet udsondret af dansk statsborgerret.

Dermed slutter en mere end hundrede år lang bevægelse, hvor indfødte efterhånden er blevet privilegerede med rettigheder i staten, indtil indfødsret ved periodens slutning er den absolutte betingelse for at nyde statsborgerrettigheder i Danmark. Ved periodens begyndelse kan den enevældige konge kun vanskeligt gøre forskel på danskere og fremmede, da enhver reelt set kan slå sig ned i det danske rige og efter en kort årrække indtræde i et undersåtsforhold til staten. Først langt oppe i det 19. århundrede får Danmark et nationalt medlemskab, hvor retten til at have rettigheder er forbeholdt en gruppe af danske borgere, som differentieres fra udlændinge i kraft af deres indfødsret.

4.3 Politisering: Den internationale tilpasningspolitik

Som det sidste led i analysen af dansk indfødsret i perioden fra 1776 til 1898 skal vi nu undersøge, hvordan de skiftende politiske magthavere i årene *politiserer* det nationale medlemskab og således kaste lys over de politiske mål, der har styret udformningen af indfødsretslovene. I perioden udvikler de danske lovgivere gradvist et mål i nationalitetspolitikken, hvor de under stor konsensus styrer mod at skabe ensartethed mellem dansk indfødsret og udlandets statsborgerret. Dette mål bliver særligt udtalt i løbet af 1800 tallet, hvor lovgiverne udtrykker stigende frustration over den manglende klarhed i indfødsretten, som ikke præcist definerer, hvem der er statsborgere i Danmark. Derfor fører periodens politiske ledere en tilpasningspolitik i forhold til udviklingen i nabostaternes nationalitetslovgivning, og dansk indfødsret udformes ikke for at tjene snævre nationale interesser.

Christian den Syvendes indfødsretsforordning af 1776 fremtræder umiddelbart som en national manifestation, der søger at favorisere "Landets Børn" på bekostning af udlændinge. I Danmark har historikere og politologer analyseret indfødsrettens af 1776 som udtryk for, at 1700-tallets københavnske borgerskab ønskede at forfordele de mange embedsmænd af tysk afstamning, som havde arbejde i den danske centraladministration

for på den måde at styrke den danske nationale identitet (Knudsen 1995a; Feldbæk 1992). Dermed er den gængse tolkning af dansk nationalitetspolitik én der, i traditionen fra Rogers Brubakers teori, forklarer indfødsrettens fremkomst som resultat af en særegen dansk nationsopfattelse og kulturel identitet.⁷⁴

Ved en analyse af det politiske spil omkring udarbejdelsen af den kongelige forordning i 1776 virker denne tolkning ikke troværdig. I indfødsrettens forarbejder udtrykker kongemagten derimod et tydeligt mål om at balancere hensynet til det danske borgerskab med hensynet til det kapitalstærke og veluddannede borgerskab i de danske nabostater. Den kongelige kabinetssekretær Ove Høegh-Guldberg og statsminister J. O. Schack-Rathlou gør i udarbejdelsen af forordningens bestemmelser krumspring for at tilpasse forordningen den nye filosofi om at "Landets Børn skal nyde Landets Brød", uden derved at "afskrække formuende fremmede Kiøbmænd og andre fra at nedsette sig her i Landet".⁷⁵ I Schack-Rathlous "Momenta" til Høegh-Guldberg understreger førstnævnte, at

"det bliver høyst nødvendig, at de kongl. Patent med megen Forsigtighed og Delicatesse motiveres og tilkiendegiver all Høiyagtelse for de hederlige og duelige Fremmede, men en overveyende og heel naturlig Omsorg for Landets egne." (Schack-Rathlou, J. O 1936: 447)

I udarbejdelsen af en særlig indfødsret for borgerne i helstaten ønsker kongemagten således ikke at skræmme de fremmede bort, fordi de potentielt udgør en berigelse for landet. Derfor søger de to embedsmænd en svær balancegang, hvor såvel landets indfødte som fremmede finder deres tilstedeværelse i kongens riger lovprist i forordningen.

Løsningen bliver indførelsen af en række naturalisationsbetingelser, som "Nominatum et Expressé" angiver, hvilke kategorier af fremmede borgere der undtagelsesvis kan bestride offentlige embeder i den danske stat. Derved åbner

⁷⁴ Ole Feldbæk understreger således betydningen af indfødsretten som et svar på borgerskabets voksende behov for at få bekræftet den nationale identitet: "I disse borgerlige lag imødekom indfødsretten ikke bare et forstandsmæssigt, men også – og især – et følelsesmæssigt behov for at få bekræftet den danske identitet, som i de år havde udviklet sig, deres tilhørsforhold til det fædreland hvor de var født, hvis sprog de talte, og hvis fortid de var fælles om" (Feldbæk 1992: 92).

⁷⁵ Forarbejdet til forordningen af 1776 fandt sted i en brevveksling mellem Høegh-Guldberg og Schack-Rathlou i efteråret 1775. Denne brevvekslingen er desværre ikke fuldkommen bevaret, hvorfor analysen kun kan støtte sig til Schack-Rathlous korrespondance. Af Schack-Rathlous korrespondance er til gengæld bevaret et "Momenta" af 17. oktober 1775, sendt til Høegh-Guldberg, hvori det første udkast til indfødsrettens bestemmelser er udarbejdet, samt et "Pro Memoria" af 4. januar 1776, indgivet til H.k.H. Arveprinsen på baggrund af Guldbergs udkast.

embedsmændene det, vi tidligere i analysen kaldte en "sikkerhedsventil", hvorved kongen kan lukke kvalificerede fremmede borgere ind i landet.

I samme ånd insisterer Schack-Rathlou i sit "Momenta" på, at der i indfødsretten indføres en særlig artikel, som skal sikre, at forordningen ikke afskrækker fremmede borgere fra at slå sig ned og ernære sig i den danske helstat:

"alle slige fremmede, som nedsetter sig og deres midler herind i landet, paa alle andre maader der til kand opmuntres ved løfter at nyde all muelig protection og at maatte tage deel lig med de kongl. Undersaatter i alle næringsveye og handteringer i landet, samt (...) at de børn, de her i landet avler, i alle maader skal ansees som indfødde." (Schack-Rathlou, J. O 1936: 447)

Under udarbejdelsen af forordningen af 1776 ligger det altså kongemagten på sinde, at fremmede borgere ikke opfatter indfødsretten som en national manifestation, men at der tværtimod i forordningen åbnes en vej for de fremmedes fortsatte ophold og virksomhed i de danske riger.

Denne forsigtige balancegang imellem national hævvelse og hensynet til interesser i nabostaterne udspiller sig på ny godt 75 år senere, hvor den grundlovsgivende forsamling reformerer kongemagtens skønsbaserede naturalisationspraksis. Under den 3. og afsluttende forhandling af grundlovens §46 – med ordlyden "ingen udlænding kan herefter erholde indfødsret uden ved lov" – tager Grundtvig ordet for at motivere et ændringsforslag, der skal give bestemmelsen en langt stærkere national substans:

"Ingen Tydskere eller andre kan faae dansk indfødsret uden ved Lov, men Svenske og Nordmænd skulle agtes for Indfødte, naar de have haft ophold i riget" (Den Grundlovsgivende Rigsforsamling 3: 3287)

Grundtvig motiverer sit forslag med, at den danske grundlov bør bære spor af det nordiske "staalbroderskab", og at forsamlingen med bestemmelsen kunne "vise Europa med Forbauselse, at Staalbroderskabet i Norden var den Sandhed, som begyndte at gøre sig gjældende ikke blot i Ord, men også i Gjerning og Dåd" (Den Grundlovsgivende Rigsforsamling 3: 3287). I forslagets skandinavisme ligger samtidig en eksplicit afstandtagen til Tyskland, og særligt til det tidligere danske hertugdømme i Holsten, som

med en ny grundlov forinden har afskåret danske borgere fra at bestride offentlige embeder.⁷⁶

Hovedtankerne i Grundtvigs forslag møder opbakning fra adskillige deltagerne på den Grundlovgivende Rigsforsamling, men de fleste udtrykker dog betænkelighed ved den direkte omtale af bestemte nationaliteter og foreslår derfor, at man skriver "Udlændinge" i stedet for eksplicit at nævne Tyskland. Finansministeren argumenterer mere direkte for, at forslaget bør stemmes ned, fordi "Vi maae frygte for stadig at komme til at staae paa en fjendtlig Fod med Tydskland" (Den Grundlovgivende Rigsforsamling 3: 3287). Selvom de færreste i den efterfølgende diskussion udtrykker direkte modstand mod Grundtvigs hævde af "det nordiske Staalbroderskab", tipper diskussionen hurtigt over imod en bekymring for den "forurettelse", som forslaget kan skabe i de tyske hertugdømmer (MF Ørsted), og det forkastes med stemmerne 73 imod og 43 for, hvorefter den oprindelige §46 vedtages med 119 stemmer for, og en enkelt stemme imod. Dermed afskaffer de danske lovgivere enevældens monopol på at naturalisere borgere i Danmark, men vælger udadtil en neutral og forsonlig linie, som ikke risikerer at bringe den danske stat på kant med sine naboer.⁷⁷

Mod slutningen af det nittende århundrede, hvor de betydelige reformer af dansk indfødsretslov finder sted, er de nationale manifestationer så godt som forsvundet fra politiseringen af dansk indfødsret. I stedet er der opstået en voksende bekymring for, at et uklart dansk statsborgerskab kan føre til misbrug af de rettigheder, der tilkommer dansk indfødte. Særligt bekymrer det lovgiverne, at problemerne med statsløshed og dobbelt statsborgerskab skal blive en kilde til konflikter med Danmarks nabostater, eftersom en klar identifikation af den enkelte persons statsretlige tilhørsforhold er nødvendig for at afklare, hvor personen skal betale skat, aftjene værnepligt og gøre krav på forsørgelse.

⁷⁶ Grundtvig udtrykker i løbet af forhandlingerne om Grundlovens §46 stor vrede over, at der i Holsten "er taget Grundlovsbestemmelser (...) som ikke alene udelukke Danske fra nogen Indfødsret der, men meget jo spærre al Adgang. Hvorledes vi da skulle antage, at for nærværende tid skulle Holstenere endnu have fuld Indfødsret i Danmark?" (Den Grundlovgivende Rigsforsamling 3: 2391)

⁷⁷ Mens politikere på den Grundlovgivende rigsforsamling vælger at nedtone det kritiske forhold til Tyskland i Grundloven, er der dog i praksis mulighed for gennem diskretionære cirkulærer om naturalisation at gøre tildeling af dansk indfødsret til bestemte befolkningsgrupper mere omstændig, hvilket skete, som vi har set i afsnit 4.1, i naturalisationscirkulæret af 1866.

Forud for vedtagelsen af Lov nr. 54 af 25. marts 1871 om fortabelse af dansk indfødsret understreger lovgiverne således i forslagens betænkning, at indfødsrettens gældende bestemmelser er kilde til konflikter med udenlandske stater:

"En vigtig grund til internationale Stridigheder, der undertiden have antaget en heftig Character, ligger i den Forskjellighed, som finder sted i de forskjellige Landes Lovgivninger med hensyn til Bestemmelsen af, om en Person er Statsborger i et vist Land eller ikke." (Bet 1870: 1).

For udvalget er der særligt to årsager til "internationale stridigheder", som kræver en revision af indfødsretten. For det første skaber det problemer med nabostaterne, at indfødte danske borgere, som er blevet statsborgere i et andet land, efter værnepligtsloven af 6. marts 1869, §1 alligevel kræves tilbage til Danmark for at aftjene dansk værnepligt. For det andet, bemærker udvalget, skaber det ofte internationale konflikter, når dansk indfødte med fast bopæl i et andet land begår en forbrydelse i deres nye hjemland, og derefter begiver sig til Danmark, hvor de grundet deres indfødsret ikke kan udleveres til hjemlandet (Bet 1870: 2).

Som vi har set, løser lovgiverne i første omgang problemerne ved at formalisere en bestemmelse i loven af 1871, som suspenderer indfødsrettens virkninger for de dansk indfødte, som har erhvervet statsborgerskab i et andet land (jf. L1871, §1). Landstingets udvalg bedømmer imidlertid, at målet om at forhindre "internationale Collisioner af den nævnte art, ikke fuldstændig vil kunne naaes ved den foreslaaede Forandring i Lovgivningen om Indfødsret", og at "denne Gren af Lovgivningen efter Nutidens udviklede Samquemsforhold trænger til en videregående Revision", hvis målet om en afklaring af personernes statsborgerlige tilhørsforhold skal realiseres (Bet 1870: 2).

Da politikerne i 1898 vedtager den store nordiske reform af indfødsretten, er det således for at færdiggøre arbejdet med at bringe dansk indfødsret i overensstemmelse med udlandet, som deres kolleger satte i gang godt 30 år tidligere. indenrigsministeren fremsætter i 1896 første gang lovforslaget i Rigsdagen for at "tilvejebringe en saa vidt muligt ensartet lovgivning" i dansk og svensk statsborgerret, så staterne fremover kan afgøre, hvilke personer der er berettiget til fattigforsørgelse i hvilke lande (Forslag 1896: 3). Lovforslaget er derfor fuldstændig identisk med det udkast, de fællesnordiske jurister udarbejdede få år tidligere for at skabe ensartethed i den nordiske statsborgerret.

Indenrigsministeren motiverer derfor lovforslagets vidtgående forandringer med argumenter, som er identiske med de juridiske synspunkter, som statsretsprofessor J. H. Deuntzer mange år tidligere fremførte på det 4. nordiske juristmøde. Ligesom Deuntzer argumenterer indenrigsministeren for, at Danmark skal overgå til afstammingskriteriet af to grunde: For det første er afstammingskriteriet i tråd med tidens politiske ideer, eftersom "meget taler for, at den blotte fødsel på territoriet ikke i og for sig indeholder tilstrækkelig grund til at betragte den vedkommende som hørende til statssamfundet" (Forslag 1896: 4). Men som en anden og vigtigere grund påpeger indenrigsministeren, at afstammingsprincippet

"Gennemførelse for Danmark, hvor Princippet ikke er antaget, vil være et væsentligt Skridt henimod den ensartethed med andre og navnlig de omgivende Landes Regler om Statsborgerforholdet, der er en Betingelse for at naa frem til det i saa henseende naturlige Resultat, nemlig at enhver Person har Statsborgerret i eet Land og kun i eet Land" (Forslag 1896: 4)

Da forslaget fremsættes i Rigsdagen, udtrykker de politiske ordførere tilfredshed med, at dansk indfødsret ved overgangen til afstammingskriteriet bringes i overensstemmelse med nabostaterne, så Danmark nærmer sig en situation, hvor én person har ét statsborgerskab. Mange politikere udtrykker som landstingsmedlemmerne Goos og Nellesmann støtte til lovforslagets forandringer, fordi de skaber ensartethed med udlandet, snarere end fordi de i sig selv repræsenterer en forbedring af indfødsretten. For Nellesmann, som åbner førstebehandlingen af lovforslaget, er det således afgørende, at Danmark i et spørgsmål af så stor international betydning, tilpasser sin politik til udlandet:

"Nærværende Lovforslag har jo til Hensigt at bringe vor Lovgivning i større Overensstemmelse med andre Lande, først og fremmest i Sverige og Norge, men demæst også i Overensstemmelse med de Grundsætninger, som ere de almindelige i de fleste europæiske Stater og navnlig i dem, vi komme i nær Berøring med (...) Der er nemlig tre eller maaske rettere fire Punkter i hvilke vor Lovgivning har været i væsentlig Modstrid med det ellers almindeligt antagne, og dette er lidet ønskeligt i et Forhold, som er saa Internationalt, som netop Spørgsmaalet, om en Person er Statsborger i det ene eller det andet Land, er" (Landstingstidende 1896: 354)

Og landstingsmedlem Goos forklarer under andenbehandlingen, at forslaget er et fremskridt i forhold til tidligere lovgivning, fordi dansk indfødsret nu ikke længere står alene på vigtige punkter:

"Vi mene, at det er ikke ubetydelige Fordele, der ville vindes ved at gennemføre paa den i Lovforslaget angivne Maade, dels Afstammingsprincippet, dels den regel, at gift Kvinde følger Mandens Stilling i henseende til Indfødsret (...) Der vindes jo den Fordel derved, at vor Lovgivning paa dette Omraade, der staar i et noget særligt Forhold til andre Landes Lovgivning, bringes i Overensstemmelse med Principperne i disse." (Landstingstidende 1897: 689)

Da forslaget finder vej tilbage til Landstinget, er der, på nær en enkelt taler, ingen der udtrykker betænkeligheder ved dets vedtagelse, og ved tredje behandlingen vedtages det enstemmigt med 42 stemmer.

Med den store nordiske reform af indfødsretten afskaffer lovgiverne altså under stor konsensus enevældens fødestedskriterium og erstatter det med afstammingskriteriet, uden at de på noget tidspunkt overvejer, hvilket kriterium der ud fra en isoleret national betragtning er mest ønskværdigt. I stedet henviser de til, at fødestedskriteriet er blevet forladt af de fleste andre stater og derfor udgør en hindring for en endegyldig samordning af staternes nationalitetslove. Det overordnede mål, som lovgiverne konstant fremhæver, nemlig at landenes nationalitetslove skal bringes i overensstemmelse, så "een person" har "et statsborgerskab", er et 'neutralt' mål i national forstand: Det siger intet om, hvilken nationalitet statsborgeren ideelt set skal have, men konstaterer blot, at hver enkelt "person" ideelt set skal være statsborger i ét land.

Fra 1776 og frem til 1898 politiseres indfødsretten ud fra et ønske om at tilpasse dansk indfødsret til forskellige forhold i udlandet. Under enevælden ønsker kongen fortsat at kunne tiltrække kvalificeret arbejdskraft i Danmarks nabostater og er derfor yderst forsigtig med, at indfødsretsforordningens nationale erklæringer skal intimidere udlændinge. Senere ønsker lovgiverne at løse en række konkrete problemer med statsløshed og dobbelt statsborgerskab, som skaber uklarhed om, hvornår en person er dansk statsborger, og de ensretter derfor lovgivningen med de øvrige nordiske lande. I periodens nationalitetspolitik er der derfor tale om en lav grad af national autonomi i

indfødsrettens udvikling, hvor politikerne sætter hensynet til indfødsrettens juridiske præcision over hensynet til snævre nationale interesser.

4.4 Delkonklusion: Fra undersåtter til statsborgere

I årene 1776 – 1898 sker der et markant brud i formaliseringen og politiseringen af det nationale medlemskab i indfødsretten. I slutningen af det nittende århundrede bliver kongens undersåtter til danske statsborgere. Staten får med indførelsen af indfødsretten en juridisk kategori til at afgøre, hvem der er nationale medlemmer i Danmark, og hvem der dermed kan nyde statsborgerrettigheder i den danske stat.

I tiden omkring indfødsretsforordningen af 1776 betragter staten alle personer med fast ophold i riget som undersåtter, som i kraft af denne status nyder den danske statsmagts beskyttelse. Indfødsret giver på dette tidspunkt kun adgang til begrænsede privilegier i staten, og rettigheder er knyttet til personers stand og bopæl. Dette ændrer sig drastisk i periodens godt 120 år, hvor indfødsretten udvikler sig fra at betegne en faktisk egenskab ved de personer, der er født i kongens riger til at blive en juridisk nationalitet, der er en betingelse for at nyde ubegrænset opholdsret og beskyttelse fra den danske stat.

Dette markante brud finder sted i hvert af de tre spor, vi følger i analysen. For det første sker der afgørende forandringer i *formaliseringen* af indfødsretten, som i årene frem til vedtagelsen af loven af 1898 bliver et pålideligt juridisk redskab til at differentiere mellem danskere og udlændinge. Det sker, da indfødsretten i 1898 går fra fødestedskriteriet til afstammingskriteriet, som er det anvendte kriterium i størstedelen af de europæiske stater. Ved at samordne nationalitetslovgivningen med udlandet minimerer den danske stat risikoen for dobbelt statsborgerskab og statsløshed. Forandringen finder sted i tæt samarbejde med de nordiske lande, som gennem indførelsen af ensartede regler for tildeling og fratagelse af indfødsret, med stor sikkerhed kan afgøre, i hvilken stat en person retmæssigt hører hjemme.

For det andet sker der i perioden markante forandringer i de *rettigheder*, man som dansk indfødt kan gøre krav på. I årtierne frem mod 1898 bliver indfødsret gradvist gjort ensbetydende med statsborgerret, hvilket betyder, at indfødsretten bliver en betingelse for ubegrænset ophold og beskyttelse i staten. Sideløbende hermed fratages borgere med status af undersåtter størstedelen af de rettigheder, som tilfalder personer med fast bopæl i Danmark. Samlet set betyder det, at kun borgere med indfødsret

betragtes som statsborgere, og at kun statsborgere har krav på politiske og sociale rettigheder i Danmark.

Endelig forfølger lovgiverne gennem perioden et mål om international tilpasning i *nationalitetspolitikken* for at bringe dansk indfødsret i overensstemmelse med statsborgerretten i Danmarks nabostater. Blandt lovgiverne i Rigsdagen er der efter 1849 overvejende konsensus om, at indfødsretten skal udformes efter den overordnede målsætning om, at "én person har et statsborgerskab". Lovgiverne indleder derfor i 1890'erne et tæt samarbejde med de andre nordiske stater om ensartede regler i statsborgerretten, og fraviger på intet tidspunkt denne fælles nordiske linie. I politiseringen af det nationale medlemskab er det med andre ord vigtigere for lovgiverne at sikre den juridiske overensstemmelse med Danmarks nabostater end at fremme bestemte forestillinger om den danske nation gennem indfødsretten. Professor Deuntzer er således en nøgleperson i det nationale medlemskabs udvikling i Danmark, imens en hyppigt fremhævet figur i "dansk identitetshistorie", N. F. S. Grundtvig, kun har marginal betydning.

5

ANALYSE

DANSK INDFØDSRET I NATIONENS TJENESTE

1898 - 1950

"Hvad angaar Ønskeligheden af at være i Overensstemmelse med fremmed Lovgivning, da bør det Hensyn vel vige, naar dette er uforeneligt med vore Landsmænds interesser i Udlandet"

Landstingsmedlem Johnsen (V) 1908

Årene der følger den fællesnordiske reform i 1898 er begivenhedsrige i den danske indfødsrets historie. Frem til 1950 indføres adskillige nye tiltag i indfødsretten, som alle har det til fælles, at de bryder markant med den hidtidige formalisering og politisering af det nationale medlemskab i Danmark. Indfødsretslovene frem til 1898 søgte en 'neutral' retstilstand, hvor "én person har ét statsborgerskab" og dansk indfødsret er i overensstemmelse med udlandet. Efter 1898 bruges indfødsretten på en ny måde, nemlig som et instrument, der skal tjene nationale politiske mål uafhængigt af, hvad der i udlandet sker på statsborgerrettens område.

Bruddet fremstår tydeligt i formaliseringen af indfødsretten, hvor hensynet til nationale interesser prioriteres i lovgivningen på bekostning af den juridiske præcision i indfødsretten. Det sker først og fremmest i en række særlove i periodens første årtier, hvor man ekstraordinært meddeler dansk indfødsret til grupper af 'danksindede' borgere i udlandet for at bevare deres statsborgerretlige tilknytning til Danmark.⁷⁸ Senere i

⁷⁸ Begrebet 'danksindede' personer var almindeligt om de borgere af dansk afstamning i Slesvig, der efter tabet af hertugdømmerne var overgået til den tyske stats suverænitet. Disse personer havde ikke dansk

perioden forfølges de nationale mål i formaliseringen af en række skærpede betingelser for naturalisation, hvor tyske borgere diskrimineres i forhold til andre udlændinge.

Den nationale orientering i perioden træder dog særligt tydeligt frem, hvad angår de rettigheder, som indfødte borgere kan gøre krav på. I årene efter 1898 sker der en markant *nationalisering* af samfundet, hvor de vigtigste nærings- og forsørgelsesrettigheder forbeholdes danskere med indfødsret, mens fremmede borgere efterhånden udelukkes fuldstændigt fra arbejdslivet og socialforsorgen i det danske samfund.⁷⁹ Samtidig forsvinder de sidste rettigheder, som statsmagtens "undersåtter" kan gøre krav på alene i kraft af deres bopæl i landet. Ved periodens slutning er differentieringen mellem dansker og udlænding således tilendebragt i alle områder af dansk ret.

Endelig slår en betydelig national tænkning igennem i politiseringen af indfødsretten, hvor lovgiverne i mange tilfælde vælger at gå enegang på den internationale scene for at fastholde dansksindedes statsborgerretlige tilknytning til Danmark. Tidligere var det hensynet til den juridiske overensstemmelse med udlandet, der var i centrum for lovgivernes opmærksomhed. Efter 1898 er lovgiverne derimod optaget af, hvordan indfødsretten kan bruges til at beskytte danskere i ind- og udland, og hvordan den kan holde uønskede borgere ude af landet.

I løbet af godt halvtreds år og to verdenskrige vinder en national strategi således frem i dansk indfødsret. Vi skal på de følgende sider analysere, hvordan dette historiske brud gradvist sætter sig igennem i årene 1898 - 1950, hvor indfødsretten bliver et betydningsfuldt instrument i *nationens tjeneste*.

5.1 Formalisering: Undsætning af de dansksindede

I formaliseringen af dansk indfødsret sker der efter 1898 et brud, hvor lovgivningen på forskellig vis begynder at sætte hensynet til danskeres interesser over hensynet til den juridiske præcision. Denne ændring viser sig første gang i begyndelsen af 1900 tallet,

nationalitet, men blev af mange i samtiden betragtet som havende bevaret deres sproglige og kulturelle tilknytning til Danmark (jf. Berlin 1938; Cohn 1938).

⁷⁹ Med begrebet *nationalisering* sigter vi til en proces, hvor adgangen til sociale, politiske og økonomiske rettigheder i samfundet reserveres borgere med dansk indfødsret. Med begrebet sigter vi altså ikke til den brug, det ofte har i nationaløkonomien, hvor det typisk hentyder til statslig kontrol med centrale industrier og sektorer i samfundet.

hvor der indføres en række særlove, der med tilbagevirkende kraft undsætter de 'hjemløse' danskere i Sydslesvig, så de kan få dansk statsborgerskab.

I årene umiddelbart efter 1898 er der fortsat betydelige problemer med statsløse personer i det dansk-tyske grænseland på grund af de mange år, hvor dansk indfødsret følger territorialprincippet *jus soli*, imens Preussen anvender *jus sanguinis* i nationalitetslovgivningen. I Slesvig står adskillige såkaldte "optantbørn" uden hverken dansk eller tysk statsborgerskab, fordi de er født i Tyskland af danske forældre, og derfor hverken anerkendes som statsborgere efter det danske territorialprincip eller det tyske afstammingsprincip.⁸⁰ Situationen for de dansksindede hjemløse i Slesvig forværres markant i optakten til 1. verdenskrig, da den tyske værnepligtslovgivning i 1913 udvider værnepligten til at gælde statsløse personer med fast bopæl i Tyskland (Cohn 1938: 51). Børnene af de slesvigere, der i sin tid 'valgte' Danmark ved optionserklæring, risikerer dermed i stort tal at måtte trække i trøjen for den tyske hær.

I 1900-tallets første årtier formaliserer den danske stat derfor adskillige tiltag i indfødsretten for at komme "optantbørnene" og andre "dansksindede" statsløse i Slesvig til undsætning.⁸¹ I 1916 vedtages "Lov nr. 166 af 17. Maj", som bemyndiger indenrigsministeren til at meddele indfødsret særligt til de statsløse af dansk afstamning, der har aftjent værnepligt i Danmark. Loven har dog begrænset succes, og resulterer kun i, at omkring 100 statsløse slesvigere får dansk indfødsret i det år, hvor loven er gældende (Cohn 1938: 55). Den afløses derfor det samme år af den langt mere omfattende "Lov nr. 353 af 27. November 1916", som kort og godt bestemmer at

"Personer, som ved nærværende Lovs ikrafttræden ikke er statsborgere i nogen stat, erholder dansk indfødsret, saafremt de vilde have saadan ret, hvis reglerne i Lov nr. 42 af 19. marts 1898 §§ 1,3 og 7, havde været gældende ogsaa før den 7. april 1898." (L1916)

Med loven indfører staten en "juridisk fiktion" i indfødsretten, som lader hovedbestemmelserne i loven af 1898 gælde med tilbagevirkende kraft for de personer,

⁸⁰ Georg Cohn bedømmer de statsløses antal i Slesvig til godt 3000 personer i tiden omkring det første tiår af det tyvende århundrede (Cohn 1938: 51).

⁸¹ Det første tiltag kommer i januar 1907, hvor Danmark og Preussen underskriver en særlig konvention "om visse optantbørns statsborgerlige forhold", som sikrer at de mange statsløse børn i Slesvig fremover optages i "det preussiske undersaatsforhold". Konventionen begrænser sig dog snævert til optantbørnenes situation, og indeholder ingen bestemmelser der på udtømmende og systematisk vis kan ændre forholdene for de statsløse danskere (jf. "optantbørnekonventionen" af 11. januar 1907, art. 1).

som er født, før loven trådte i kraft i dansk ret (Larsen 1948: 213). Det betyder, at den danske stat retrospektivt kan supplere *jus soli* bestemmelsen i forordningen af 1776 med *jus sanguinis* bestemmelsen fra loven af 1898, så statsløse personer, der er født af danske forældre før afstammingskriteriet blev anerkendt i dansk ret, kan blive meddelt dansk indfødsret. Den "juridiske fiktion" udgør således et smidigt instrument til at komme de statsløse danskere i Slesvig til undsætning, og staten praktiserer efter 1916 loven lempeligt, til glæde for tusinder af statsløse personer, som formelt får fastholdt deres tilknytning til Danmark.⁸²

Det er dog kun personer, der formodes at have en reel tilknytning til Danmark, som den danske stat i årene efter verdenskrigens udbrud har travlt med at meddele dansk indfødsret. Da 1. verdenskrig slutter, og Danmark i 1920-22 formelt får overdraget suveræniteten over Nordslesvig, gør staten således meget for at kontrollere, at der ikke er personer, der snyder sig til optagelse i kredsen af danske indfødte.⁸³ For at undgå at fremmede bosætter sig fast i Slesvig kort før overdragelsen til Danmark, indfører staten den særlige betingelse, at nordslesvigerne skal have taget bopæl i området før den 1. oktober 1918 for at blive meddelt indfødsret (Bek.1922, §1). For yderligere at kontrollere, at Danmark kun optager personer med reel tilknytning til landet, påbegynder staten et "nationalt register" over personerne i Slesvig, så deres bopælsforhold kan registreres for eftertiden (Bek.1922, §1).⁸⁴

Da de nordiske lande i starten af 1920'erne igen sætter sig for at skabe fælles regler i indfødsretten, bliver der ligeledes taget vide hensyn til danske borgeres interesser på bekostning af den juridiske præcision i lovgivningen.⁸⁵ Det fællesnordiske udkast

⁸² Knud Larsen bedømmer at loven af 1916 "er blevet benyttet i et omfang, der gaar langt ud over, hvad der efter det foranstaaende kan godkendes", og at "denne praksis skyldes uden tvivl, at man i L.1916 har ment at se et nemt middel til at komme statsløse personer af "dansk type" til hjælp" (Larsen 1948: 223).

⁸³ Reglerne angående suverænitetsskiftet i Nordslesvig har et langt forspil. Versaillestraktaten mellem de allierede og Tyskland bestemmer, at grænsen i Nordslesvig skal fastsættes ved folkeafstemning, som efterfølgende i 1920 finder sted. Lov nr. 351 af 9. juli 1920 indlemmer de Sønderjyske landsdele i Danmark, imens der den 5.9.1920 vedtages en lov, hvorefter indfødsret kan meddeles til befolkningen på de af Danmark overtagede områder. Efterfølgende fastlægger en dansk-tysk traktat i 1922 visse fælles regler ved gennemførelsen af Versaillestraktaten, som i dansk indfødsret føres i overensstemmelse med loven fra 1920 i den endegyldige "Bekendtgørelse Nr. 293 af 12. juni 1922 af Lov Nr. 474 af 5. September 1920".

⁸⁴ Mellem 1920 og 1922 instrueres amtmændene over Haderslev, Aabenraa, Sønderborg og Tønder Amt adskillige gange i, hvilke personer der skal betragtes som havende "fast og varigt hjem" i landsdelen. Det sker først i to cirkulærer den 22.9.1920 og den 31.3.1921, og dernæst i cirkulære Nr. 109 af 25.4.1921, hvor amtmændene samtidig instrueres i, hvordan de skal administrere de "nationale registre".

⁸⁵ Det nordiske samarbejde genoptages, fordi Norge ved den forrige reform af statsborgerretten i 1890'erne aldrig indførte de fælles nordiske forslag i lovgivningen. Den svenske regering tog initiativ til et nyt udkast til fælles nordiske statsborgerretslove i 1920, og i Stockholm i 1921 mødes delegerede fra de nordiske lande

resulterer i 1925 i en lov, hvor kvinder får mulighed for at bevare deres danske indfødsret, selvom de gifter sig med en fremmed mand og erhverver statsborgerret i ægtefællens hjemland.

Denne nye accept af dobbelt statsborgerskab i de nordiske lande opstår, fordi man ønsker, at kvinderne skal have større selvstændighed i statsborgerretten. Det sker blandt andet for at sikre, at de ved ægteskab med en udlænding kan bevare tilknytningen til deres hjemland. Indtil da overtager kvinderne nemlig automatisk mandens statsborgerskab og risikerer ved skilsmisse eller mandens død at blive udvist af deres hjemland, hvis de kommer "i trang" til offentlig forsørgelse (Delegerede 1921: 49).

Med vedtagelsen af "Lov nr. 123 af 18. April 1925" kommer Danmark således de kvinder til undsætning, som i de foregående år har tabt deres danske indfødsret efter ægteskab med en udlænding:

"De kvinder som ved lovens ikrafttræden har tabt dansk indfødsret ved at indgaa ægteskab med en mand, der ikke har dansk indfødsret, faar efter derom overfor Indenrigsministeriet fremsat begæring Indfødsret, saafremt de ved fødselen har erhvervet dansk indfødsret samt efter ægteskabets indgåelse stedse har boet her i Riget." (L1925, §8)

Samtidig indfører lovens §5 en ny regel, som betyder, at kvinder, som indgår ægteskab med en fremmed mand, først taber deres danske indfødsret, når de "flytter ud af riget" (L1925, §5).

Ændringerne af indfødsretten frem til 1925 medfører således en forbedring af statens mulighed for at fastholde danskeres tilknytning til landet på trods af, at de er hjemløse eller ligefrem statsborgere i et andet land. Det viser en ny prioritering i formaliseringen af indfødsretten efter 1898, hvor hensynet til danske borgers tarv sættes over det før så stærke princip om at undgå tilfælde af dobbelt statsborgerskab i indfødsretten.

I de følgende 25 år skærper staten i flere omgange betingelserne til udlændinge, der søger dansk indfødsret. Først indfører staten stærke restriktioner på, hvilke og hvor mange fremmede personer, der kan naturaliseres som indfødte borgere i Danmark; siden indfører

for at forhandle om et fælles udkast til nye statsborgerlove, som afsluttes efter forhandlinger i København i Oktober-November 1921 (Delegerede 1921: 1-3).

staten bestemmelser, der retter sig specifikt mod tyske statsborgere, som skal forhindres i at få indfødsret.

I 1935 formaliserer den danske stat en række nye principper i bedømmelsen af ansøgninger om naturalisation, hvor der som noget nyt indføres et numerisk loft over antallet af udlændinge, der hvert år kan naturaliseres i Danmark. Reglerne indfører, at der i behandlingen af ansøgninger om dansk indfødsret:

"naar afgørelser skal træffes, ikke alene skal foretages en sigtning af andragerne gennem en individuel bedømmelse af den enkeltes forhold i det hele, men tillige vil kunne tages det ovennævnte hensyn til, om det maa ansees for ønskeligt at begrænse omfanget af vedkommende indfødsretslov." (Cirk. Nr. 92, 1935)

Indfødsretsudvalget forbeholder sig dermed ret til at lade en helhedsbetragtning over antallet af naturaliserede, som man årligt finder det "ønskeligt" at meddele dansk indfødsret, overskygge hensynet til om den enkelte ansøger rent faktisk kan leve op til betingelserne for at blive naturaliseret som dansker.

Samtidig er det i 1935 blevet væsentligt sværere at få en ansøgning om naturalisation bedømt positivt, endsige at få den stykket sammen med de fornødne attester og beviser. Indfødsretsudvalget skærper tilknytningskravene til ansøgerne om indfødsret, og bestemmer blandt andet, at opholdskravet på 15 år kan forlænges, hvis "en individuel bedømmelse af ansøgerens forhold viser, at den tilknytning til det danske samfund og dansk kultur, som opholdet skulde have skabt, dog ikke foreligger" (Cirk. Nr. 92, 1935). Samtidig skal man for at kunne ansøge om naturalisation kunne vise "opholdsattester", dokumentation for ikke at have modtaget fattighjælp samt "vandsattester" fra samtlige tidligere opholdssteder (Folketingstidende 1924: 4610).

Efter 2. verdenskrig gennemfører de danske lovgivere yderligere en skærpelse af betingelserne for at opnå dansk indfødsret, men denne gang ved at diskriminere tyske borgere, så de ikke ved erklæring eller indgåelse af ægteskab kan erhverve dansk indfødsret. "Lov nr. 379 af 12. juli 1946" sætter midlertidigt en række bestemmelser i indfødsretten ud af kraft for "tyske statsborgere", "statsløse, som selv eller hvis forældre senest har været i besiddelse af tysk statsborgerret" samt for "personer, der som

flygtninge ved tysk foranstaltning er ført her til landet".⁸⁶ Disse persongrupper kan ikke længere erhverve indfødsret efter 1925 lovens §§ 2,3 og 5, hvilket vil sige, at tyske kvinder *ikke* erhverver indfødsret ved at indgå ægteskab med en dansk mand, og at en ung tysk mand eller kvinde *ikke* meddeles indfødsret ved sit fyldte 19. år efter at være født og opvokset i Danmark (jf. L1925, §§ 2 og 3).

Efter krigen tager de nordiske stater nye skridt mod at etablere en endegyldig reform af statsborgerretten, som på ny skal sikre ensartethed i indfødsretslovene.⁸⁷ Under forhandlingerne er spørgsmålet om kvindens selvstændighed i statsborgerretten fortsat et varmt emne blandt jurister og lovgivere. I Betænkningen med udkast til nye statsborgerretslove konstaterer de delegerede, at flere ting taler for en egentlig ligestilling af mand og kvinde i statsborgerretten:

"Under hensyn til den retlige og faktiske ligestilling med manden, som kvinden i vore dage har opnået på andre områder, kan den gifte kvindes uselvstændige stilling i statsborgerretlig henseende utvivlsomt ikke bibeholdes (...) Endvidere er det nugældende system for så vidt utilfredsstillende fra statens synspunkt, som det udelukker mulighed for at hindre ikke ønskværdige personer i at erhverve statsborgerret ved ægteskab." (Bet. 1949, 23)

Set fra statens perspektiv handler reformen ikke kun om at bringe den "retlige og faktiske ligestilling" et skridt videre, men i lige så høj grad om at opnå kontrol med hvilke fremmede personer, der kan meddeles indfødsret. Når kvinden i juridisk forstand bliver en selvstændig person, kan hun nemlig underkastes en individuel bedømmelse af staten, hvis hun gifter sig med en dansk indfødt.

Da de delegerede skal afgøre, hvordan kvinden kan opnå ligestilling i statsborgerretten, bliver målet om størst mulig kontrol over hvilke fremmede, der kan få indfødsret, afgørende for udformningen af loven. Juristerne arbejder med to modeller: En såkaldt "optionslinje", hvor kvinden får ubetinget ret til at erhverve mandens statsborgerskab ved indgåelse af ægteskab, men er frit stillet til at bevare sin oprindelige nationalitet samt en såkaldt "naturalisationslinje", hvor kvinden ligesom andre

⁸⁶ Loven gives en tidsfrist frem til den 31. december 1947, men forlænges ved en ny lov - Lov nr. 528 af 22.12.1947 - frem til den 31. december 1948.

udlændinge må ansøge om indfødsret per naturalisation. Af disse to muligheder insisterer de delegerede på "naturalisationslinjen", fordi den giver staten størst kontrol med hvilke kvinder, der kan blive optaget i kredsen af statsborgere. De delegerede er samtidig bekymrede for, at man med "optionslinjen" løber en risiko for "skinægteskaber":

"Det er utvivlsomt højst utilfredsstillende, at en kvinde, som ikke har fået opholdstilladelse, eller som måske endog er blevet udvist, og som aldrig ville kunne få en ansøgning om naturalisation bevilget, har mulighed for gennem et skinægteskab med en indenlandsk mand at omgå fremmed- og statsborgerretslovgivningen. Særligt betænkeligt er dette, hvis kvindens formål med ægteskabet er at drive spionage i mandens hjemland i ly af den ved ægteskabet erhvervede statsborgerret." (Bet. 1949, pp. 25-26)

Derfor er det "naturalisationslinjen", der med "Lov nr. 252 af 27. maj 1950", bliver gældende i dansk indfødsret. I den nye lov er indfødsretslovens §3 røget ud – "Fremmed kvinde, som gifter sig med en mand, der har dansk indfødsret, erhverver ved ægteskabet indfødsret" – og fremmede kvinder er derefter henvist til at søge om naturalisation i henhold til grundlovens bestemmelser (L1950, § 5). Ellers er den nye lov stort set identisk med loven fra 1925, på nær en bestemmelse i § 10, som indfører særligt gunstige omstændigheder for statsborgere fra andre nordiske lande, der søger dansk indfødsret.⁸⁸

Loven af 1950 er den sidste i rækken af mange love i årene mellem 1898 og 1950, hvor indfødsretten formaliseres for at begrænse fremmedes mulighed for at blive optaget som nationale medlemmer i Danmark. Den markerer afslutningen på en periode, hvor indfødsretten ofte anvendes til at komme danske borgere til undsætning gennem særlove, der mindsker indfødsrettens juridiske præcision, og hvor staten øger kontrollen med hvilke fremmede borgere, der formelt kan anerkendes som danske statsborgere.

⁸⁷ Baggrunden for reformerne er, at Norge ligesom Danmark har indført en række forandringer til de almindelige statsborgerretslige regler som en følge af den anden verdenskrig, og at ensartethed i den nordiske statsborgerret derfor kræver nye lovændringer i de tre nordiske lande (Bet. 1949, 23).

⁸⁸ Ifølge 1950 lovens §10 kan ansøgerne fra de danske "aftalelande" – Norge, Sverige eller Finland – erhverve dansk indfødsret, hvis de er fyldt 21, har haft fast bopæl i riget i mindst 10 år, ikke tidligere er straffet (L1950, §10).

5.2 Rettigheder: Nationaliseringen af samfundet

Hvad angår de rettigheder, der tilkommer danske borgere i kraft af deres indfødsret, er udviklingen i perioden 1898 – 1950 ligeledes kendetegnet ved en stærk national orientering, hvor indfødte borgeres interesser tilgodeses på bekostning af udlændinge. I årene efter 1898 er indfødsretten i centrum for en bevægelse mod en *nationalisering* af det danske samfund, som medfører, at de vigtigste ernærings- og forsørgelsesrettigheder reserveres indfødte borgere.

Nationaliseringen af samfundet forløber i perioden i to trin: I de første årtier fører juristerne an i en bestræbelse på at udrydde undersåtterne fra dansk statsborgerret, så man ikke længere alene i kraft af bopæl har adgang til rettigheder i staten. Da udviklingen er fuldendt, og den danske stat således udelukkende skelner mellem indfødte og fremmede i dansk ret, begynder en anden bevægelse mod at privilegere statens nationale medlemmer, så kun indfødte borgere har ret til at bestride en lang række erhverv og modtage sociale ydelser.

De første skridt mod nationaliseringen af det danske samfund tages i årene efter 1898, hvor den danske stat gradvist fjerner de sidste rettigheder, som tilfalder statens fremmede "undersåtter" alene i kraft af deres bopæl i riget.

I 1898 er der stadig en lang vej at gå, før referencer til de fremmede "undersåtter" er endegyldigt væk i den danske statsborgerret. Den store indfødsretsreform i 1898 tager ikke spørgsmålet om undersåtternes retsstilling i Danmark op, og i periodens første årtier er det fortsat uklart, om undersåtterne skal betragtes som danskere eller fremmede. I bemærkningerne til loven påpeger Deuntzer og de kommitterede jurister, at indfødsret bør sidestilles med statsborgerret, og at det enevældige undersåtsbegreb fremover bør forsvinde fra dansk ret. Lovgiverne ønsker imidlertid ikke ved den lejlighed at ændre det store lovkompleks, som regulerer forholdene for fremmede borgere med fast ophold i Danmark.⁸⁹ De fastslår derfor i lovens §12, at

⁸⁹ Knud Berlin skriver om forhandlingerne, der gik forud for vedtagelse af L1898, at "politikerne frygtede for ved denne som man mente mere tilfældige lejlighed at røre ved hele den gældende ret angaaende undersåts – og statsborgerforholdet (...) Derfor blev det ikke slået fast, at alene danske Indfødte for Fremtiden skal anses for danske Statsborgere og Undersaatter." (Berlin 1917: 276).

"Denne lov gør ingen Forandring i Henseende til den Retsstilling, der efter hidtil gældende Regler tilkommer ikke-indfødte som Følge af, at de have taget Bopæl her i Landet eller have haft fast Ophold her en vis Tid" (L1898, §12)

Efter 1898 udgør undersåtterne en kategori af 'quasi-statsborgere', der ikke rangerer lige med indfødte, men som alligevel kan gøre krav på beskyttelse fra den danske stat. På den ene side er herboende fremmede med status af danske undersåtter udelukket fra at stemme, samt fra at erhverve militære og civile embedsposter, og de kan efter vedtagelse af fremmedloven i 1875 og fattigloven i 1891 udvises af landet, hvis de kommer i "trang til forsørgelse", eller hvis de dømmes for kriminalitet. På den anden side står de på en lang række områder under den danske stats beskyttelse: På rejser til udlandet bliver de udstyret med dansk politipas og ikke et pas fra deres hjemland; de kan gøre krav på dansk konsulær hjælp i fremmede stater, og den danske stat er forpligtet til at modtage dem, hvis de dømmes for kriminalitet i udlandet (Matzen 1910: 96). Endvidere er de forpligtet til at aftjene værnepligt i den danske hær, og de kan almindeligvis ikke udleveres til strafforfølgelse i fremmede stater (Bek. 65, 1898).⁹⁰

Som følge af denne forvirring forsøger de toneangivende danske jurister i årene efter 1898 at indføre en klarere differentiering mellem indfødte og fremmede i dansk ret, så undersåtsbegrebet så vidt muligt falder helt bort. Særligt Henning Matzen forsøger at gøre op med undersåtsbegrebet i sin statsforfatningsret af 1910, hvor han differentierer mellem to slags undersåtter: "undersåtter i kraft af statsborgerskab" og "undersåtter i kraft af bopælen". Den første gruppe er undersåtter i kraft af deres indfødsret og nyder egentlige statsborgerrettigheder i Danmark, mens den anden gruppe alene er undersåtter, fordi de har "vist vilje til at være og blive i landet", og de nyder derfor kun begrænset statslig beskyttelse (Matzen 1910: 144).

Matzens teori slår igennem i praksis i de følgende år, hvor der sker en langsom udhuling af undersåtsbegrebet, så kun borgere med indfødsret har krav på statens diplomatiske beskyttelse. I en ændring af Straffeloven i 1911 fastslås det således, at fremmede kan udvises af landet i tilfælde af kriminalitet, "uanset hvor længe de har været bosat her i Riget og uanset hvor længe de har nydt navn af danske undersåtter" (L63,

⁹⁰ "De, som ikke have dansk Indfødsret, blive, for saa vidt ikke Overenskomst med en fremmed Stat eller undersaatligt Forhold til en saadan er til Hinder derfor, Værnepligten undergivne, naar de erhverve fast Hjem her i Landet" (Værnepligtsloven af 6. Marts 1869, §2)

1911). Året efter, i 1912, indskærper den danske stat overfor sine diplomatiske repræsentationer i udlandet, at de fremover ikke længere skal bistå danske borgere uden indfødsret, fordi der "ved danske Undersaatter [kun] forstaas Personer, der har dansk indfødsret, og beskyttelse skal alene gives til Personer som har dansk Indfødsret (Statsborgerret)" (Instruktion 77, 1912).

Små 10 år senere gør Knud Berlin endegyldigt op med undersåtsbegrebet i den danske statsforfatningsret ved at argumentere for, at "undersåt" i nyere retspraksis ganske enkelt er identisk med betegnelsen "fremmede". Derfor kan Matzens todeling forlades til fordel for en langt simplere differentiering mellem en gruppe af indfødte på den ene side og en gruppe af fremmede på den anden side. Sidstnævnte gruppe af fremmede personer gør den danske stat overhovedet ingen fordring på:

"Der kan sondres mellem danske Indfødte og her bosatte ikke-Indfødte (...) De sidste er og forbliver, uanset at de endnu i nogle navnlig ældre Lovbrud betegnes som danske Undersaatter, stats- og folkeretligt set Fremmede eller Udlændinge." (Berlin 1917: 120)

Berlin baserer sin argumentation på et skift i de foregående års danske retspraksis, hvor begrebet "undersåt" i adskillige cirkulærer er erstattet med begrebet "ikke-indfødt" eller "udlænding", og hvor staten er holdt op med at udstede rejsepas til "her bosatte udlændinge" (jf. Cirk. 50, 1913 & Cirk. 19 af 1916). Endvidere har staten under 1. verdenskrig forbeholdt sig ret til at udvise fremmede undersåtter, hvis dens sikkerhed var truet, og bevarer efter krigens afslutning denne ubetingede udvisningsret overfor alle rigets ikke-indfødte borgere (Berlin 1923: 282).

Berlins juridiske teori slår de følgende år igennem i praksis, hvor betegnelsen "undersåt" i love og cirkulærer erstattes med betegnelsen "fremmed", og hvor alle ikke-indfødtes forhold fra da af reguleres i fremmedlovgivningen (Andersen 1926:12). Med ændringen af indfødsretslovgivningen i 1925 sletter lovgiverne den oprindelige §12 fra 1898, der fastslår, at ikke-indfødtes retsstilling skal forblive uændret. Dermed forsvinder de sidste reminiscenser af enevældens juridiske kategori "undersåtter", og borgere med indfødsret bliver de eneste nationale medlemmer i den danske stat. At være dansk "indfødt" er derefter det eneste, der angiver borgeren som formelt anerkendt subjekt for statens beskyttelse indadtil og udadtil.

I perioden 1898 - 1950 nationaliseres samfundet sideløbende ad et andet spor, hvor indfødsretten bliver en betingelse for at nyde nærings- og forsørgelsesrettigheder, så fuld deltagelse i samfundet efterhånden forbeholdes kredsen af indfødte borgere. Som vi så tidligere benytter lovgiverne sig allerede i 1800 tallet af denne strategi, men i løbet af 1900-tallet udbredes de rettigheder og aktiviteter, der reserveres til de danske indfødte, eksplosivt.

Udviklingen bliver sat i gang af de danske jurister, der ved forskellige lejligheder slår til lyd for en skærpelse af de substantielle forskelle imellem danskere og fremmede i statsborgerretten, så der er håndgribelige sociale og økonomiske fordele ved at være dansk indfødt (Matzen 1910; Berlin 1917; 1923; Jarner 1913). Som noget nyt begynder jurister at kæde indfødsret og fremmedret sammen i et forsøg på at privilegere indfødte borgere i forhold til udlændinge. Knud Berlin argumenterer for, at rigsdagen, når den reviderer indfødsretten, så vidt mulig bør lade det ske med tanke på fremmedes muligheder for at tage ophold og leve i den danske stat:

"Det har derfor sin store Betydning ved Revisionen af Indfødsretsloven hele Tiden at holde klart frem, at denne bør ske saaledes i Harmoni med Fremmedloven, at Staten ikke blot faar de Borgere, der naturligt tilkommer den, men ogsaa beskyttes mod at faa endnu fremmede Elementer anerkendte som Borgere." (Berlin 1917:71)

Indfødsretten skal altså ikke blot identificere hvilke personer, der har krav på anerkendelse som medlemmer i den danske nation, den skal i Berlins teori yderligere anvendes instrumentelt til at "beskytte" den danske stat imod at få "fremmede elementer anerkendt som borgere".

Dette skift i den juridiske teori ser vi afspejlet i praksis mellem 1898 og 1. verdenskrig, hvor særligt arbejdsmarkedet og forsørgelsesretten nationaliseres. På *arbejdsmarkedet* bliver lån af statskassen til bl.a. husmandsbrug i 1904 betinget af dansk indfødsret, hvorefter fremmede bønder reelt set er udelukket fra at drive landbrug i Danmark. Senere samme år kræver også forfatter- og kunstnerret i Danmark, at ansøgeren har dansk indfødsret. I løbet af de følgende år bliver arbejde i livsforsikringsbranchen (1905), retten til at drive fiskeri (1907) og professorater ved universiteterne (1908) forbeholdt danske indfødte. Udviklingen kulminerer omkring 1910, hvor de danske lovgivere forbeholder stillinger som apoteker, bankdirektør, bankrådsmedlem,

fondsbørsmedlem og bestyrelsesposter i statslige aktieselskaber for indfødte borgere (Bang 1921: 95-96; Matzen 1910: 101- 106). Endvidere privilegerer staten indfødte danskere på en række områder, der ikke direkte relaterer sig til erhverv eller næring, men som bedst kan karakteriseres som regulær *chikane* af udlændinge. Indfødsret gøres fx i 1904 til en betingelse for navneforandring og meget symbolsk også til at opnå æresoprejsning (Bang 1921: 86).

I *forsørgelsesretten* er der allerede i 1891 taget det store skridt at gøre indfødsret til en betingelse for offentlig fattigforsørgelse, således at udlændinge ikke alene er forhindret i at modtage hjælp fra staten, men tillige bliver hjemsendt, hvis de er trængende til hjælp. Denne restriktive socialpolitik fortsætter i store træk gennem hele perioden, hvor sociale ydelser forbeholdes landets indfødte borgere, og hvor lovgivere forsøger at hindre vandrende udenlandsk arbejdskraft i at ligge de offentlige kasser til last. Socialministeren indskrænker med en ny sociallovpakke i 1905 fremmedes muligheder for hjælp yderligere, således at det fremover kun er indfødte, der kan erholde statsunderstøttelse på tuberkulosesanatorier (L70, 1905, §6), ligesom alderdomsunderstøttelse kun gives til indfødte fra og med 1908 (L58, 1908, §36).

I 1908 bliver den såkaldte Lov om tilsyn og beskyttelse for udenlandske arbejdere ("polakloven") gennemført, hvor staten begrænser fremmede arbejders ernæringsmuligheder i Danmark yderligere. Loven, som tager sigte på at regulere arbejdsforholdene for de ca. 9000 polske sæsonarbejdere i Danmark, skal udover at sikre en kontraktlig regulering af arbejdernes forhold, øge statspolitiets kontrol med lønsatser og indkvarteringsforhold (Sane 2000: 70). Ifølge Justitsministeren fordi:

"det ikke kan forventes, at de Fremmede Arbejdere selv ville være i Stand til at sørge for Gennemførelse af betryggende Forhold, vil de formentlig under Hensyn til Indvandringens Omfang og Betydning for Landets Erhvervsliv være Statsmagtens Opgave at gribe ordnende og regulerende ind paa det omhandlede Omraade" (Landstingstidende 1907: spalte 4807)

"Polaklovens" bestemmelser angår ikke kun de polske sæsonarbejdere men gælder fra lovens ikrafttræden for al fremmed arbejdskraft. Lovens implementering medfører derfor, at alle fremmede arbejdere som noget nyt registreres og overvåges af det statslige politi, ligesom også grænsebevogtningen intensiveres fra og med 1908 for at

sikre, at fremmede arbejdere ikke tager illegalt ophold i landet og belaster de offentlige kasser som subsistensløse (Sane 2000: 70).

Med polakloven får den danske stat et effektivt redskab til at afskærme Danmark fra udenlandsk arbejdskraft og reservere arbejdspladser til danske indfødte. Dette system fortsætter i uforandret form frem til 1926, hvor fremmedloven ændres, idet den danske stat indfører en systematiseret opholds- og arbejdstilladelse for fremmede borgere. Denne lovgivning, der indfører det 3 måneders turistvisum, vi stadig har i dag, skaber fuldkommen kontrol med den indvandrende arbejdskraft, så den danske stat kan åbne for tilgangen af udenlandske arbejdere, når efterspørgslen på arbejdskraft er for stor til udbuddet af danske arbejdere (Vedsted-Hansen 1987: 207).

I løbet af 1930'erne fortsætter de danske lovgivere med at nationalisere samfundet ved at skærpe kravene om dansk indfødsret i et omfang, som ikke tidligere er set i dansk indfødsretshistorie. I 1928 gennemføres Næringslov om Handel, Haandværk og Industri (L138, 1928), som begrænser en vifte af positioner i det danske samfund til nationale borgere: det gælder således revisorer (§80), dispachører og translatører (§81), mæglere (§82), ejendomsmæglere (§85), vejere og målere (§86), og den forbeholder jagt på havet og i fjorde og vige for indfødte borgere (§90). I 1932 gennemføres ligeledes love, der begrænser stillingen som lærer i folkeskolen til danske statsborgere (Andersen 1944: 269 - 279).

I de samme år er det særligt socialpolitikken, hvor fremmedes rettigheder i Danmark begrænses. Med den 2. store socialreform i 1933 reserveres ulykkesforsikring til danske borgere, og året efter sker det samme for folkeforsikringen (L399, 1934). Udviklingen fortsætter frem til den 3. store reform af sociallovgivningen, som gennemføres i 1942 med "Loven om offentlig forsorg af 29. juli 1942", hvor indfødsret indskrives som kriterium for underholdsbidrag til børn født uden for ægteskabet (§186), retten til fortsat sygekassehjælp (§289) og endelig ret til forsørgelse i "forbigaaende og uforudseelig Trangstilfælde" (§86).

Med indskrænkningerne i socialpolitikken er Danmark, som også Poul Andersen konkluderer i sin statsforfatningsret fra 1944, blevet et nationaliseret samfund, hvor det er så godt som umuligt at leve uden dansk indfødsret:

"efterhaanden som det offentliges forsørgelse og understøttelse af trængende har antaget et stedse større omfang, baade i Henseende til Kredsen af de forsørgede og understøttede Personer og til

den i det enkelte tilfælde ydede hjælp, er Retten til saadan hjælp blevet en af de betydningsfuldeste til Indfødsretten knyttede fordele." (Andersen 1944: 269)

Nationaliseringen af det danske samfund gennem indfødsretten finder sted i en relativ afgrænset periode fra århundredeskiftet og frem til 2. verdenskrigs udbrud. Her eliminerer lovgiverne først enevældens undersåtskategori, så fremmede borgere med fast ophold ikke længere kan påkalde sig rettigheder i den danske stat. Da først differentieringen mellem dansker og udlænding står klart frem for lovgiverne, forbeholder de i løbet af 1920'erne og 1930'erne størstedelen af nærings- og forsørgelsesrettighederne til danskere med indfødsret. Indfødsretten viser sig derved at være et smidigt redskab til trin for trin at diskriminere udlændinge i det danske samfund.

5.3 Politisering: Indfødsret og nationale interesser

Indfødsrettens politisering i perioden 1898 – 1950 markerer ligeledes et brud. Hvor de danske lovgivere før 1898 stræbte efter ensartethed med nabolandenes statsborgerret, sætter de nu i deres debatter og love hensynet til danske borgeres interesser i ind- og udland over hensynet til den juridiske præcision. Det viser sig direkte i Rigsdagens forhandlinger om indfødsret, hvor lovgiverne debatterer, hvordan de kan fastholde "danskindedes" tilknytning til staten og holde uønskede fremmede ude af landet. Når lovgiverne i perioden forhandler indfødsret med de andre nordiske stater, er de mere optaget af at forbedre vilkårene for danske borgere end af at modvirke dobbelt statsborgerskab og beslægtede problemer. Politiseringen af det nationale medlemskab efter 1898 er således præget af en ny konsensus om, at indfødsretten skal tjene nationale interesser før internationale hensyn.

Den nationale orientering blandt lovgiverne vinder frem ved århundredets begyndelse i forbindelse med vedtagelsen af tre særlove på indfødsrettens område i 1908, 1916 og 1920, som alle bliver hastekspederet i Rigsdagens to kamre under henvisning til deres vigtighed for danskere i udlandet. Lovene, der på forskellige måder sikrer indfødsret til "danskindedes" hjemløse eller udlændinge, gennemføres uden at der skabes overensstemmelse med Danmarks nabostater.

I Rigsdagen er der således under alle tre lovbehandlinger konsensus om at komme danskere til undsætning, selvom det indebærer et opgør med hævdvundne principper i indfødsretten. Lovgiverne er ikke længere bekymrede for, at Danmark skal komme på afveje i den internationale statsborgerret, eller at der skal opstå varige problemer med dobbelt statsborgerskab. I stedet fremhæver politikerne gang på gang, at hensynet til danskeres interesser har størst prioritet. Det eksemplificeres tydeligt af Venstres medlem af Landstinget, M.L. Johnsen, som i 1908 slår fast, at:

"Hvad angaar Ønskeligheden af at være i Overensstemmelse med fremmed Lovgivning, da bør det Hensyn vel vige, naar dette er uforeneligt med vore Landsmænds interesser i Udlandet, og i saa henseende maa det bemærkes, at der, efter hvad der paa forskellig Maade er kommet frem, næres et stærkt ønske hos Danske i udlandet om, at bestemmelsen måtte blive ophævet."

(Landtingstidende 1908: 928)

Da lovgiverne otte år senere i 1916 ekstraordinært indfører den "juridiske fiktion" i indfødsretslovgivningen, er der ingen, der udtrykker bekymring for de juridiske implikationer af Danmarks enegang i statsborgerretten. Tværtimod er de få kommentarer, der følger forud for vedtagelsen, udelukkende korte tilkendegivelser af opbakning til den nationale linie, som forslaget repræsenterer. Det samme gør sig gældende i 1920, hvor lovgiverne indfører særlige bestemmelser i forbindelse med overtagelsen af Slesvig for at sikre sig imod udlændinge, der snyder sig til dansk indfødsret i grænselandet (Landstidende 1920: 16).

Under behandlingen af den fælles nordiske reform af statsborgerretten i 1925 bevarer lovgiverne fokus på de nationale interesser i indfødsretten. Lovforslaget giver anledning til at diskutere, hvordan indfødsretten bedst bevarer de danske borgeres tilknytning til staten frem for, om det som tilsigtet indebærer et fremskridt i ensretningen af de nordiske landes statsborgerret.

Da forhandlingerne åbnes af indenrigsministeren, slår han fast, at "Maalet har været at faa tilvejebragt en ensartet Indfødsretslovgivning i de tre skandinaviske Lande", er der således flere politikere, som er utilfredse med lovforslaget, fordi det ikke er vidtgående nok med hensyn til at bevare dansk indfødte kvinder under statsmagtens autoritet. Blandt andet kritiserer Det Radikale Venstres medlem, Aubeck, at forslaget alt

for hurtigt lader danske kvinder blive fremmede statsborgere frem for at holde dem fast som dansk indfødte:

"Jeg forstår ikke, at – i denne forbindelse kan man vel nok sige – det lille Danmark med sine godt 3 millioner Indbyggere skulde stille sig mere overlegent med Hensyn til at give Slip paa sine Statsborgere end de øvrige Lande i Verden (...) Der forekommer mig derfor at være al mulig god Grund til, at Danmark sikrer sine Borgere saa vidt muligt paa dette Punkt." (Landstingstidende 1924: 357)

Lignende synspunkter dukker op adskillige gange under forhandlingerne, hvor staten kritiseres for at lade kvinderne i stikken, mens mændene ved ægteskab med en udlænding kan bevare deres indfødsret. Socialdemokratiets medlem, Lewinsky, beklager således, at

"Medens Loven overfor den danske Mand, der indgår Ægteskab med en fremmed Kvinde, siger: Du skal være velkommen, og vi giver dig straks alle Statsborgerrettigheder, stiller den sig overfor den danske Kvinde, der indgår Ægteskab med fremmed Mand, saaledes at den siger: Vi kender dig ikke mere; hvis du indgår dette Ægteskab, er du ikke mere dansk, og alle de Rettigheder, som knytter sig til dansk Nationalitet, taber du i dit Ægteskab." (Landstingstidende 1924: 1019)

Af den grund foreslår flere ordførere, at reglerne ændres, så den danske kvinde ikke automatisk taber sin indfødsret det øjeblik, hvor hun flytter til udlandet med en fremmed ægtemand. Dermed foretrækker lovgiverne, at Danmark bryder med det fællesnordiske udkast, for at staten kan fastholde borgerne som indfødte.

Mange politikere er imidlertid også bekymrede for fremmede kvinders adgang til at få dansk indfødsret gennem ægteskab med en dansk mand, og de bruger derfor debatten som en anledning til at efterlyse en mere restriktiv praksis på dette område. Under debatten falder det flere politikere for brystet, at den fremmede kvinde kan få indfødsret uden at have gjort sig "fortjent" til det. M.L. Aubeck foreslår, at man sætter den fremmede kvinde i en slags "karantæne" frem for automatisk at tildele hende dansk indfødsret:

"Selvom det måske ikke kan tænkes at afføde alt for farlige Konsekvenser forekommer det mig dog urimeligt at naturalisere dem [fremmede Kvinder] med det samme (...) Men jeg vilde dog

finde det rimeligt, om vedkommende måtte holdes i - om jeg må bruge udtrykket - Karantæne i et vist Aremål, i lighed med alle andre Fremmede." (Landtingstidende 1924: 110)

Endelig udtrykkes det mange gange i løbet af debatten, at Danmark i forhold til sine naboer er alt for lempelig i betingelserne til fremmede, der generelt søger om dansk indfødsret, og at den fælles nordiske reform udgør en anledning for Danmark til at stramme op. Frem for alt ønsker flere talere, at den danske stat bliver mere selektiv med de fremmede, der naturaliseres som danske statsborgere. Det konservative landstingsmedlem Døcker fremhæver, at

"Medens de i Sverige og Norge først og fremmest ser på, om den nye Statsborger, som søger optagelse i Statssamfundet, kan være et Plus for den Stat, han søger optagelse i, har vi i Danmark praktiseret det paa en noget anden Maade. Vi, derimod, ser saadan paa det, at naar der ikke foreligger aldeles bestemte Bevæggrunde til at nægte det, optager man vedkommende. Man har de aldeles bestemte Indtryk, at adskillige kun betragter Danmark som forsørgelse for dem." (Rigsdagstidende 1924: 1021)

Naturalisationsbestemmelserne skal altså i mindre grad tage højde for, hvornår den enkelte har krav på dansk indfødsret og i højere grad for, hvornår de pågældende er "et Plus" for staten. Flere ordførere slutter op om synspunktet og deler dermed Aubecks kritik af den "naive" danske naturalisationspolitik:

"Det er naturligvis overordentlig smukt og tiltalende, at vi modtager de Fremmede med åbne Arme, men som Forholdene er, synes jeg, at de enkelte Stater har Ret til at se en lille Smule paa, hvad der fremmer deres eget Tarv" (Landstingstidende 1924: 1022)

Da indenrigsminister Hauge ved debattens afslutning skal besvare sine mange kritikere, imødekommer han kritikken og indrømmer, at Danmark ikke er selektiv nok i sin naturalisationspraksis, men at landet dog stadig øver "en vis Strenghed", fordi de sociale institutioner er så vidt udbygget og kræver en vis beskyttelse. Hårdt presset forklarer indenrigsminister Hauge mod debattens slutning fra talerstolen:

"Jeg tror, man i vore Nabolande har taget stærkere Hensyn til Personernes Forsørgelsesevne, til den samfundsgavnige Virksomhed, som det maatte antages, de vilde kunne udfolde, naar de fik Indfødsret, end vi har gjort her i Landet. Samtidig har vi dog en vis Strenghed, og jeg synes, at vi

har ret til at øve denne strenged med hensyn til erhvervelse af dansk Indfødsret, fordi vi i Danmark har vore sociale Institutioner langt bedre udbygget. Netop af den grund ville det være overmaade betænkeligt, om vi efter nogle faa ars forløb lukkede Landet op og gav dem, der kom herind, ubetinget Adgang til, når de almindelige Formaliteter var iagttaget, at faa dansk Indfødsret." (Landstingstidende: 1026)

Ved debattens afslutning er der således opstået konsensus om, at Danmark for let giver afkald på egne kvinder og for let lader fremmede kvinder blive naturaliserede. Lovgiverne kan derfor enes om, at dansk indfødsret for fremtiden skal udformes, så den formår at holde de 'rigtige' borgere 'inde' og de uønskede 'ude' af kredsen af danske indfødte .

Efter afslutningen på 2. verdenskrig tillægger lovgiverne indfødsretten stor betydning som et redskab til at gøre op med borgere, der har sympatiseret med den tyske besættelsesmagt. Indfødsretten bliver betragtet som en udmærkelse, som kun borgere, der har udvist loyalitet overfor Danmark under besættelsen, kan gøre sig fortjent til.

Derfor gennemfører lovgiverne i 1946 flere særlove, som sætter indfødsrettens bestemmelser ud af kraft for tyskere og andre personer, der har udvist "tysk sindelag". De danske politikere er efter besættelsen opsat på at genvinde kontrollen med, hvem der har adgang til landet. De finder det derfor forsvarligt at lovgive med tilbagevirkende kraft for at genoprette den nationale 'balance', så tyskvenlige ikke kan udmærkes af staten som dens indfødte borgere. I lovforslagenes bemærkninger fremstår denne hensigt tydeligt i indenrigsministerens erklæring om at

"Det er en Forudsætning, at den danske Stat selv er Herre over, hvilke Udlændinge der har Ophold her i Landet, saaledes at den ved i Tide at bringe Opholdet til Ophør kan hindre, at en her født Udlænding i Strid med det danske Samfunds Interesser bliver dansk Statsborger. Denne Forudsætning er paa afgørende Maade bristet, for saa vidt det drejer sig om tyske Statsborgeres Ophold her i Landet efter den 9. April 1940." (Landstingstidende 1946: 7118)

I lovgivernes øjne er særligt tre grupper af personer uværdige til at erhverve indfødsret, selvom lovgivningen formelt set åbner for denne mulighed. Det drejer sig først og fremmest om gruppen af tyskere bosat i Sønderjylland, som på trods af deres varige bopæl i Danmark er forblevet loyale mod Tyskland i kulturel og politisk forstand, og som

"gennem Tysk-nazistisk Skolegang, gennem Medlemskab i Hitler-jugend og lignende Organisationer og en yderliggaaende aktivisering af de her Bosattes tysk-nationale Indstilling bevidst har modarbejdet en paavirkning i dansk Aand og bestræbt sig på at bevare de paagældende som Medlemmer af det tyske Folk." (Landstingstidende 1946: 7118)

I særdeleshed har loven dog tyske kvinder for øje, fordi lovgiverne frygter, at indfødsrettens bestemmelser om kvindens statsborgerlige stilling vil gøre det muligt for tyske kvinder med danske ægtefæller at opnå genvej til dansk indfødsret. Derfor udviser politikerne under vedtagelsen af lovforslaget stor uforsonlighed overfor ægtefællerne til de danske SS-mænd, som har gjort tjeneste i Tyskland under krigen. Selvom det må antages,

"at disse Mænd og Kvinder ikke har tillagt den danske Indfødsret særlig Betydning, i det de snarere med en tysk Sejr for Øje har regnet med, at Mandens som følge af sin tyske Krigstjeneste vilde blive tysk Statsborger og saaledes komme til at tilhøre "Herrefolket". Efter Tysklands Nederlag er disse Kvinder imidlertid blevet interesseret i at gøre deres ved Ægteskabet erhvervede danske Indfødsret gældende bl.a. for i Kraft af denne Ret at faa Mulighed for at tage Ophold her i Landet". (Landstingstidende 1946: 7118)

Lovgiverne ønsker også at forhindre, at kvinder, der er kommet til Danmark som fattige tyske krigsflygtninge, skal 'snyde' sig til dansk indfødsret ved indgåelse af "skinægteskaber" med danske mænd. Politikerne frygter nemlig, at disse kvinder

"Søger at bevæge danske Mænd til at indgå Ægteskab med sig for derved at slippe ud af Flygtningeforlægningerne og opnaa Ligeret med Landets egne Borgere. De Hæmninger, som under normale Forhold vil afholde en Kvinde fra at indgaa Ægteskab alene af Hensyn til Mandens Statsborgerforhold, foreligger næppe i disse Tilfælde." (Landstingstidende 1946: 7119)

Under forhandlingerne af lovforslaget er der stor enighed om nødvendigheden af at forhindre ovennævnte grupper af tyskere i at få adgang til dansk indfødsret. Ordførerne er alle enige med indenrigsministeren i, at disse mennesker "ikke er kvalificeret til og ikke har et Moralsk krav paa at blive danske Statsborgere" fordi "Grundlaget for vor normale Lovgivning svigter, og fordi vi ikke har nogen som helst Anledning til at opretholde den" (Landstidende 1946: 1494). Derfor er der i Rigsdagen tilfredshed med, at adgangen for tyskere til at få dansk indfødsret sættes ud af kraft, så der kun gives

dispensationer i særlige tilfælde, hvor der ikke er mistanke om nazistisk fortid eller andre tegn på manglende loyalitet overfor Danmark.

Efter 2. verdenskrig er det nationale sindelag således blevet det vigtigste kriterium i bedømmelsen af udlændinge, som ansøger om dansk indfødsret. Selvom enkelte landstingsmedlemmer udtrykker bekymring over, at forslaget vil ramme personer, som ikke har sympatiseret med nazismen, og hvor der er tale om "helt loyale forhold" (Landstingstidende 1946: 1561), kan indenrigsministeren i overensstemmelse med dette nye princip forsikre, at der:

"kun vil blive taget hensyn til dette ene: Hvordan har disse mennesker stillet sig i national henseende? Er de det, som vi almindelige mennesker kalder nationalt værdige, saa faar de retten tilbage; er de det ikke, maa de finde sig i at miste den. Det bliver altså kun dette ene, man tager hensyn til. Der bliver ikke stillet de særlige spørgsmaal, om vedkommende er straffet, om han har faaet Kommunehjælp, Fattighjælp eller anden hjælp. Det er det nationale, der helt og fuld ud bliver det afgørende." (Landstingstidende 1946: 1564)

Da efterdønningerne fra 2. verdenskrig har lagt sig, og da forskellige særlovgivninger igen er blevet ophævet, vender de danske lovgivere tilbage til arbejdet med at skabe ensartethed i den nordiske statsborgerret. Den stærke prioritering af det nationale træder i baggrunden under forhandlingerne med Sverige og Norge i 1950, hvor lovgiverne uden konflikter formaliserer juristernes udkast til en ny reform af indfødsretten.

På ét punkt bevarer politikerne dog det nationale fokus på danske borgeres interesser under forhandlingerne af det fællesnordiske udkast. Det viser sig ved, at lovforslagets ligestilling af kvinden i statsborgerretten bliver mødt med begejstring, fordi det gør det muligt for staten at fastholde den formelle tilknytning til danske kvinder i udlandet. Disse kvinder vil efter lovforslaget nemlig først miste deres danske indfødsret ved giftermål med en udlænding, hvis de udtrykkeligt giver deres samtykke dertil.

Mens mange priser, at lovforslaget vil forbedre ligestillingen mellem kvinden og manden i indfødsretten, er der samtidig flere politikere, der ser det som en styrkelse af "fædrelandets" bånd til sine borgere. Således landstingsmedlem I.R. Thomsen som med nogen patos opfatter den styrkede ligestilling af mand og kvinde som en gevinst for det danske "folks" enhed:

”Det er ingen tvivl om, at danske kvinder vil være begejstrede for dette lovforslag. Selvom de ved en fremmed statsborgers side vandrer til verdens ende, står de under det danske riges beskyttelse, og de kan til enhver tid finde en sikker havn i Danmark. Det gamle ord: dit folk skal være mit folk, skal ikke gælde mere, og far og mor hjemme behøver ikke mere at se med bekymring på datterens giftermål med en fremmed statsborger, thi fædrelandet slipper hende ikke; kommer hun i sorg og nød, er der altid en vej tilbage for den danske statsborger.”

(Landstingstidende 1949: 695)

Efter yderligere to udratiske forhandlinger vedtages lovforslaget enstemmigt den 24. maj 1950, efter at de fleste politikere har udtrykt tilfredshed med, at kvindens statsborgerlige stilling forbedres, samtidig med at staten får mulighed for at beskytte sine borgere, selvom de lever i udlandet.

Dette lovforslag bliver afslutningen på en periode i dansk indfødsretshistorie, som bærer præg af en stærk national orientering, hvor lovgiverne igen og igen tilsidesætter hensynet til den juridiske præcision i indfødsretten for at kunne bevare tilknytningen til danskere i udlandet eller på andre måder tjene deres interesser. Samtidig bliver politikerne bevidste om at sikre statens kontrol med, hvem der kan få dansk indfødsret, så de så vidt muligt undgår at naturalisere personer, der udgør en belastning for forsørgelsesvæsenet eller handler illoyalt overfor den danske nation.

5.4 Delkonklusion: Fra juridisk nationalitet til redskab for nationalisering

I årene 1898 – 1950 sker der endnu et markant brud i formaliseringen og politiseringen af det nationale medlemskab i indfødsretten. Indfødsretten bliver et redskab i den nationalisering af det danske samfund, der præger årtierne efter 1898. Personer uden indfødsret afskæres fra at tage del i udøvelsen af en lang række erhverv i det danske samfund, og deres adgang til sociale rettigheder begrænses betydeligt. Samtidig trækkes de juridiske og politiske grænser om det nationale medlemskab i Danmark hårdt op, og kravene skærpes til udlændinge, der søger dansk indfødsret gennem naturalisation.

Brugen af indfødsretten som et redskab til nationalisering af det danske samfund står i modsætning til forrige periode, hvor lovgiverne samarbejder internationalt for så præcist som muligt at differentiere mellem danskere og udlændinge i lov. I årene efter 1898 står det klart, hvem der er danske statsborgere, og lovgiverne kan derfor tilsidesætte hensynet til nabolandenes statsborgerret og forfølge danske interesser i udformningen af

indfødsretten. Indfødsretten bruges derfor til at sikre, at dansksindede personer i udlandet bevarer tilknytningen til Danmark, og at danskere med indfødsret privilegeres i forhold til udlændinge i alle områder af samfundslivet.

Dette markante brud finder sted i hvert af de tre spor, vi følger i analysen. For det første *formaliseres* der i årene omkring verdenskrigene en række bestemmelser, hvor den juridiske præcision i lovgivningen tilsidesættes i forsøget på at komme grupper af dansksindede personer til undsætning gennem indfødsretten. Der bliver indført "juridiske fiktioner" i indfødsretten, og loven åbner på ny mulighed for dobbelt statsborgerskab. Samtidig skærper staten opholds- og tilknytningskravene til udlændinge, som ønsker at opnå dansk indfødsret, og bestemmelser i indfødsretten sættes i årene umiddelbart efter 2. verdenskrig ud af kraft for at begrænse tyskeres muligheder for at blive dansk indfødte.

For det andet vokser omfanget af de *rettigheder*, som danskere med indfødsret kan gøre krav på, eksplosivt i perioden. I løbet af få årtier finder en hidtil uset nationalisering sted af det danske samfund, hvor erhvervs- og forsørgelsesmuligheder i Danmark så godt som alle betinges af indfødsret.

Indfødsretten er for det tredje genstand for en langt mere offensiv *nationalitetspolitik*, hvor hensynet til danske borgeres interesser i mange tilfælde sættes over hensynet til samarbejdet med nabolandene. Under stor konsensus vælger lovgiverne flere gange i perioden at bryde med bestemmelserne i det nordiske samarbejde for at indføre særlovgivning i dansk indfødsret. Der opstår en stærk forestilling om, at indfødsretten medfører et krav om loyalitet overfor Danmark, hvilket i årene omkring anden verdenskrig viser sig i en stærkt uforsonlig lovgivning overfor danskere med tyske ægtefæller.