

Dobbelt statsborgerskab

## KAPITEL 9

# Dobbelt statsborgerskab

(fra Eva Ersbøll: *Dansk Indfødsret i International og Historisk Belysning*(2007))

### 1. Generelt

Som det er fremgået af de forrige kapitler, kan staterne som udgangspunkt selv bestemme i deres lovgivning, hvem der skal være deres statsborgere, og denne suverænitæt på statsborgerrettens område kan føre til, at en person får statsborgerskab i flere stater på samme tid. Den danske betegnelse for denne status er "dobbelt statsborgerskab", og den svaret til den engelske betegnelse "multiple nationality", som anvendes i de fleste europæiske konventioner, bl.a. EKS, og som (bedre) afspejler, at der kan være tale om statsborgerskab i flere end to stater.

Traditionelt har der været stor modstand mod denne status, som er blevet betragtet som stridende mod selve statsborgerskabets idé om et eksklusivt, ubrydeligt troskabsforhold mellem en stat og et individ. Det dobbelte statsborgerskab har nærmest været anset som en slags politisk bigami.<sup>1</sup>

Ikke desto mindre har det til stadighed været accepteret som uundgåeligt, at tilfælde af dobbelt statsborgerskab opstår i praksis, jf. de foregående kapitler. Oprindeligt var den væsentligste grund hertil sammenstød mellem de forskellige statsborgerretlige principper, *ius soli* og *ius sanguinis*. Når statsborgere fra et *ius sanguinis*-land fik børn i et *ius soli*-land, ville disse børn få dobbelt statsborgerskab. Problemet ville kun kunne løses, hvis landene enedes om at anvende ét af de to grundlæggende principper, men under hensyn til staternes suverænitæt på statsborgerrettens område har

---

<sup>1</sup> Se bl.a. Peter J. Spiro: Embracing Dual Nationality, i Randall Hansen og Patrick Weil (eds.), *Dual Nationality. Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship* (2002), s. 1. Se også David A. Martin: Introduction: The Trend Towards Dual Nationality, i David A. Martin og Kay Hailbronner (eds.): *Rights and Duties of Dual Nationals. Evolution and Prospects* (2003), s. 11, hvor det anføres, at når statsborgerskabet ses som udtryk for et eksklusivt og udeleligt nationalt tilhørsforhold, bliver dobbelt statsborgerskab som bigami og en slags "cheating on both polities". David A. Martin påpeger dog, at denne opfattelse var mere naturlig i det 19. århundredes statssamfund end i moderne demokratier, som tolererer og opmuntrer en lang række af konkurrerende loyalitetsforhold og tilknytningsforhold i det civile samfund (forhold til familie, arbejde, kommune, religiøse samfund, sportsforeninger, NGO'er osv.).

## Dobbelt statsborgerskab

der været overvejende enighed om, at det ville være urealistisk at forsøge at få gennemført internationale regler herom.

Den første internationale kodifikation af statsborgerretten har i stedet for sigtet mod i videst muligt omfang at undgå dobbelt statsborgerskab og dernæst at løse de problemer, der opstod som følge af de tilfælde af dobbelte statsborgerskab, der på grund af inkommensurable lovregler i forskellige lande måtte accepteres som uundgåelige, jf. herved ovenfor i kapitel 4 om målsætningen for Haagerkodifikationskonferencen i 1930.<sup>2</sup>

Ønsket om at nedbringe antallet af tilfælde af dobbelt statsborgerskab har langt fra kunnet opfyldes. Udviklingen har tværtimod fået antallet af dobbelte statsborgere til at stige. Som omtalt i forrige kapitel har et af de traditionelle principper på statsborgerrettens område været princippet om familiens statsborgerretlige enhed, hvorefter mandens statsborgerskab bestemte hustruens og børnenes statsborgerskab. Dette princip måtte senere konkurrere med princippet om ligestilling mellem kønnene, og da det sidstnævnte princip efterhånden blev betragtet som uomgængeligt, steg antallet af tilfælde af dobbelt statsborgerskab, fordi indgåelse af et såkaldt blandet ægteskab ikke længere kunne medføre, at kvinden fortabte sit eget statsborgerskab og overtog mandens. Hustruen fik krav på at kunne beholde sit eget statsborgerskab, og med tiden fik hun også samme ret som manden til at overføre sit statsborgerskab til børnene. Princippet om familiens statsborgerretlige enhed blev imidlertid ikke opgivet, og det "gik ud over" princippet om, at dobbelt statsborgerskab skulle undgås, således at det accepteredes, at en ægtefælle i et blandet ægteskab burde kunne erhverve den anden ægtefælles statsborgerskab uden at fortabe sit eget.

Også en række andre forhold har ført til en stigning i antallet af tilfælde af dobbelt statsborgerskab. Mange flygtninge kan ikke eller kun meget vanskeligt blive løst fra deres oprindelige statsborgerskab, hvorfor det er blevet mere almindeligt ikke at stille krav om løsning ved naturalisation af flygtninge. Endvidere har den voksende migration medført en ændring i opfattelsen af, at dobbelt statsborgerskab er et ubetinget onde (på linje med statsløshed). I stedet er det opfattelsen i mange lande, at tilladelse af dobbelt statsborgerskab kan have en positiv indflydelse på immigranternes integration. I flere lande har erfaringen vist, at mange udenlandske statsborgere ikke søger om naturalisation, hvis det betyder, at de skal løses for deres oprindelige statsborgerskab, og i det omfang naturalisation og den dermed følgende mulighed for politisk deltagelse ses som et (yderligere) skridt på immigranternes vej mod integration, er der opstået behov for at fjerne eksisterende barrierer for naturalisation.

Det har betydet, at flere stater nu undlader at betinge naturalisation af, at ansøgerne lader sig løse fra

---

<sup>2</sup> Problemerne søgtes løst gennem regler om, at enhver af de stater, hvis statsborgerskab en person har, kan betragte vedkommende som statsborger, at tredjestater kan lægge vægt på det "effektive statsborgerskab" (typisk bopælsstatens), og at en stat ikke kan yde en statsborger diplomatisk beskyttelse over for en stat, hvori den pågældende også er statsborger.

## Dobbelt statsborgerskab

et tidligere statsborgerskab. Også hensynet til staternes "egne statsborgere" trækker i samme retning. En stigende del af de fleste vestlige landes befolkning bor nu i perioder uden for deres egen stat, som de på grund af bl.a. den teknologiske udvikling har mulighed for at bevare en tæt tilknytning til. Staterne er derfor blevet mere tilbøjelige til at acceptere, at deres statsborgeres (frivillige) erhvervelse af et fremmed statsborgerskab ikke behøver at medføre tab af deres oprindelige statsborgerskab, se herom nedenfor i kapitel 11.

Der er dog store forskelle på opfattelsen af disse spørgsmål landene imellem. I det følgende undersøges udviklingen på området med henblik på en vurdering af mulighederne for fremtiden.<sup>3</sup>

### 2. Nærmere om udviklingen i synet på dobbelt statsborgerskab

Traditionelt har der som nævnt været en opfattelse af, at en person ikke burde kunne have et statsborgerretligt forhold til to eller flere lande, fordi det ville indebære en delt statslig loyalitet.<sup>4</sup> I praksis har der dog ikke været mange konkrete eksempler på, at dobbelt statsborgerskab udgør en trussel for den nationale sikkerhed. Derimod har det dobbelte statsborgerskab kunnet udgøre en indirekte trussel, hvilket i litteraturen er forklaret således:

By blurring otherwise distinct lines between national populations, dual nationals invited the human equivalent of turf contests among countries in an area in which they could treat their own nationals as they pleased but were constrained in their treatment of others by international law. A hostile world in which the smallest spark might ignite conflict could not tolerate the instability posed by dual nationals.<sup>5</sup>

Som tidligere nævnt opstod der i det 19. århundrede mange stridigheder mellem på den ene side immigrationslandene, der ønskede at naturalisere deres immigranter, især USA, og på den anden side emigrationslandene, som kunne nægte at anerkende naturalisationerne (og blandt andet fastholdt, at emigranter skulle aftjene værnepligt, eller som idømte dem straf for forræderi, som det var tilfældet i Storbritannien). Der kunne også opstå problemer, når de naturaliserede borgere ville genbosætte sig i deres oprindelsesland og dér påberåbe sig deres fremmede statsborgerskab. Herved kunne der opstå problemer for både oprindelseslandet og det land, der havde naturaliseret de pågældende, og som kunne blive stillet over for krav om at yde dem diplomatisk beskyttelse, uanset at de måske ikke længere

<sup>3</sup> Det skal bemærkes, at den særlige form for dobbelt statsborgerskab, som består i, at en person både er statsborger i en EU-medlemsstat og unionsborger, vil blive behandlet nedenfor i kapitel 12 og således ikke er omfattet af undersøgelsen i dette kapitel.

<sup>4</sup> Se Peter Spiro (2002), s. 22, hvor det anføres, at det derfor kunne forventes, at en historisk analyse af fænomenet ville afsløre eksempler på "disloyalty and deceit, divided allegiances and torn psyches".

<sup>5</sup> Peter Spiro (2002), s. 22.

## Dobbelt statsborgerskab

havde nogen tilknytning til landet.

Udviklingen førte til, at der blev indført regler om fortabelse af statsborgerskab i oprindelseslandene,<sup>6</sup> og samtidig blev problemerne søgt løst gennem traktater mellem de involverede lande, f.eks. Bancroft-traktaterne fra 1860'erne og 1870'erne mellem USA på den ene side og de skandinaviske lande og de tyske stater på den anden side. Der blev også vedtaget en regional traktat, Den Panamerikanske Konvention, i 1906, til løsning af datidens problemer, hvorimod der som nævnt ikke blev vedtaget nogen universel, international konvention om dobbelt statsborgerskab (bortset fra Haagerkonventionen fra 1930). Derimod har Europarådet gjort en betydelig indsats på dette område.

### 3. Europarådets 1963-konvention om begrænsning af dobbelt statsborgerskab

Den mest indflydelsesrige europæiske konvention om statsborgerret har indtil for nylig været Europarådets Konvention om Begrænsning af Tilfælde af Dobbelt Statsborgerskab og om Militærpligt i Tilfælde af Dobbelt Statsborgerskab (1963).<sup>7</sup> Konventionens store betydning skyldes ikke, at den er tiltrådt af mange stater; kun 13 af Europarådets medlemsstater har ratificeret den, men at dens principper har været fulgt af betydeligt flere lande.

Konventionens materielle bestemmelser indeholdes i kapitlerne I og II. Begge kapitler tager udgangspunkt i, at dobbelt statsborgerskab eksisterer. Kapitel I indeholder bestemmelser, hvis formål er at reducere antallet af tilfælde af dobbelt statsborgerskab, medens reglerne i kapitel II har til formål at løse de problemer, der er forbundet med, at personer med dobbelt statsborgerskab kan være forpligtet til at aftjene værnepligt i to eller flere stater.<sup>8</sup>

De indledende bemærkninger til konventionen angiver baggrunden for dens udfærdigelse. Her giver medlemsstaterne udtryk for, at det er Europarådets mål at opnå større enighed mellem medlemsstaterne, og da tilfælde af dobbelt statsborgerskab findes at kunne give anledning til

---

<sup>6</sup> Se bl.a. nedenfor i kapitel 16 om forholdene i Danmark.

<sup>7</sup> *The Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality*, ETS No. 43. Konventionen blev vedtaget og åbnet for undertegnelse den 6. maj 1963 og trådte i kraft den 28. marts 1968. Den er pr. 17. august 2006 tiltrådt af 13 stater, heriblandt Danmark, der ratificerede den 16. november 1972, jf. Lovtidende C, hvor konventionen er optaget som Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 37 af 30. april 1973 af europæisk konvention af 6. maj 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret. Konventionen har også været tiltrådt af Tyskland, som imidlertid den 21. december 2001 trak sin tiltrædelse tilbage med virkning fra den 22. december 2002.

<sup>8</sup> Ligesom det var tilfældet med Haagerkonventionen fra 1930, bygger også denne regionale konvention på en erkendelse af, at idealet om afskaffelse af dobbelt statsborgerskab ikke kan realiseres fuldt ud, men kun opnås tilnærmelsesvist (idet sigtet var at nedbringe antallet af tilfælde af dobbelt statsborgerskab).

## Dobbelt statsborgerskab

vanskeligheder, vil en fælles aktion fra medlemsstaternes side med henblik på så vidt muligt at begrænse antallet af tilfælde af dobbelt statsborgerskab være i overensstemmelse med Europarådets mål. Da det endvidere betragtes som ønskeligt, at personer, som har dobbelt statsborgerskab, kun forpligtes til at aftjene værnepligt i den ene af de stater, hvori de er statsborgere, er staterne blevet enige om vedtagelsen af konventionen, som skal fremme disse formål.

Ifølge konventionens artikel 7 kan staterne på tidspunktet for ratifikationen af konventionen vælge, om de vil være bundne af både kapitel I og kapitel II, eller om de alene vil være bundet af kapitel II.<sup>9</sup> Fire af de 13 stater, som har ratificeret konventionen, har benyttet sig af den sidstnævnte mulighed.<sup>10</sup> Staterne har endvidere mulighed for at erklære, at de kun vil anvende reglerne i kapitel II i forhold til stater, som anvender både kapitel I og II. Endelig kan staterne ifølge artikel 8 erklære, at de vil benytte sig af en eller flere af de muligheder, som de har ifølge et tillæg til konventionen, for at fravige bestemmelserne i artiklerne 1 og 2, bl.a. om den gifte kvindes erhvervelse af ægtemandens statsborgerskab.<sup>11</sup> En kontraherende stat, som har taget et sådant forbehold over for en bestemmelse, kan ikke forlange, at bestemmelsen overholdes af andre stater.

Konventionens kapitel I har til formål at etablere en vis automatik i forbindelse med fortabelse af statsborgerskab ved *frivillig* erhvervelse af et nyt statsborgerskab. Fortabelsen er hjemlet i artikel 1 for myndige statsborgere og under visse forudsætninger også for mindreårige, som kan miste deres statsborgerskab, når de som bipersoner *ipso jure* erhverver et nyt statsborgerskab.<sup>12</sup> Konventionen bygger i det hele på den grundlæggende opfattelse, at enhver person kun bør have ét statsborgerskab - og det gælder både for børn eller voksne. Der kan imidlertid fastsættes regler om, at børn kan generhverve et fortabt statsborgerskab, når de når myndighedsalderen.

Artikel 2 indeholder bestemmelser, som skal gøre det lettere for personer, som har dobbelt statsborgerskab, at frigøre sig fra det ene (eller flere, hvis de pågældende har statsborgerskab i mere end to stater) med samtykke fra vedkommende stat(er). Er der tale om et statsborgerskab, som er erhvervet *ipso jure*, skal staten give sit samtykke,<sup>13</sup> hvis den pågældende person har haft bopæl uden

<sup>9</sup> Vælger de kun at være bundet af kapitel II, kan de dog senere vælge også at være bundet af kapitel I.

<sup>10</sup> Irland, Storbritannien og Spanien har erklæret kun at ville være bundet af konventionens kapitel II, og den samme beslutning traf Sverige den 29. maj 2002 efter fuldt ud at have accepteret dobbelt statsborgerskab i sin nationale lovgivning.

<sup>11</sup> Muligheden for forbehold tager højde for, at ikke alle stater kunne acceptere, at den gifte kvinde kunne have et andet statsborgerskab end ægtemanden.

<sup>12</sup> Hvis kun én af barnets forældre mister sit statsborgerskab, skal lovgivningen i den mindreåriges oprindelsesstat bestemme, fra hvilken forælder den mindreåriges statsborgerskab skal afledes, eventuelt under forudsætning af samtykke fra den anden forælder, jf. artikel 1, stk. 3, 2. pkt.

<sup>13</sup> I artikel 3 bestemmes det, at hvis en person ønsker at opgive sit statsborgerskab i en stat, må staten ikke kræve betaling herfor i form af en særlig afgift.

## Dobbelt statsborgerskab

for staten i de seneste 10 år og ønsker at erhverve statsborgerskab i den (anden) stat, som vedkommende nu bor i.<sup>14</sup>

Konventionens kapitel II, artiklerne 5 og 6, omhandler militære forpligtelser i tilfælde af dobbelt statsborgerskab. Artikel 5 bestemmer, at værnepligt kun må kræves aftjent i én stat. Hvordan det nærmere skal gennemføres, kan aftales mellem de kontraherende stater. Såfremt der intet er aftalt, skal værnepligten ifølge artikel 6 aftjenes i bopælslandet, dog kan den pågældende frem til sit 19. år frivilligt påtage sig værnepligt et andet land, hvori han er statsborger (i en periode, der som minimum svarer til værnepligtstiden i bopælslandet). Bor vedkommende i en stat, hvori han ikke er statsborger, eller som ikke har tiltrådt konventionen, kan han vælge at aftjene værnepligt i hvilken som helst af de stater, hvis statsborgerskab han besidder. Når værnepligten i overensstemmelse med disse regler er aftjent i én stat, skal de andre stater, hvori vedkommende også er statsborger, acceptere, at den pågældende har aftjent sin værnepligt i relation til dem (også), jf. artikel 6, stk. 3.

### 4. Ændrings- og tillægsprotokollerne fra 1977

Anvendelsen af 1963-konventionen gav anledning til visse problemer, og i 1977 vedtog Europarådets medlemsstater derfor to protokoller, som henholdsvis ændrede og supplerede 1963-konventionen.

I indledningen til ændringsprotokollen<sup>15</sup> redegøres for baggrunden for ændringen. Det ansås som ønskeligt, at en person med statsborgerskab i flere stater ved sin blotte viljeserklæring kunne give afkald på statsborgerskabet i en stat, hvori den pågældende ikke var bosat. Ved protokollens artikel 1 ændres konventionens artikel 2 derfor i overensstemmelse hermed.

Der havde endvidere været behov for at tydeliggøre bestemmelsen i konventionens artikel 6, stk. 3, om accept af aftjent værnepligt, og derfor opregnes der i protokollens artikel 2 en række situationer, hvor værnepligt skal anses for aftjent i forhold til de stater, hvis statsborgerskab den pågældende har.

Desuden havde det vist sig, at der var stater, som ikke var parate til at undlade at kræve værnepligt af deres statsborgere, selvom de allerede havde aftjent værnepligt i et andet land, hvis statsborgerskab de også havde. Disse stater ønskede ikke at lade sig binde af 1963-konventionens kapitel II, og de var afskåret fra at deltage i ordningen i kapitel I til begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerskab, da

<sup>14</sup> Ifølge artikel 8, stk. 1, har staterne som nævnt mulighed for at erklære, at de i et vist (i tillægget til konventionen nærmere afgrænset) omfang forbeholder sig ret til at fravige bestemmelserne i artiklerne 1 og 2, hvilket en del stater har benyttet sig af.

<sup>15</sup> *Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality*, 24. XI. 1977 (ETS No. 95) trådte i kraft den 8. september 1978. Protokollen er pr. 17. august 2006 tiltrådt af otte stater, heriblandt Danmark, som ratificerede den 22. oktober 1979, jf. Lovtidende C, hvor protokollen er optaget som Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 12 af 13. februar 1980 af protokol af 24. november 1977, som ændrer konventionen af 6. maj 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret.

## Dobbelt statsborgerskab

konventionens artikel 7 kun tillod en isoleret anvendelse af kapitel II, men ikke kapitel I. Dette fandtes uheldigt, navnlig i betragtning af, at der var en tendens til, at der ville opstå flere tilfælde af dobbelt statsborgerskab, efter Europarådet havde anbefalet, at børn i blandede ægteskaber kunne få både faderens og moderens statsborgerskab. Det var derfor blevet yderligere påkrævet at få indført et generelt system, der kunne lette muligheden for at blive løst fra en stats statsborgerskab.<sup>16</sup> På den baggrund blev der i protokollens artikel 3 tilvejebragt mulighed for, at stater, som ikke vil respektere både kapitel I og kapitel II, kan vælge kun at respektere ét af kapitlerne. I artikel 3 bestemmes det endvidere, at reglerne i et kapitel kun kan bringes i anvendelse i forhold mellem parter, som begge har forpligtet sig til at respektere det pågældende kapitel.

Endelig havde princippet om ligestilling mellem kønnene på daværende tidspunkt fået overvægt i forhold til princippet om familiens statsborgerlige enhed, jf. bl.a. 1957-konventionen om den gifte kvindes statsborgerret. Da ægteskab ikke længere skulle have nogen automatisk indflydelse på hustruens statsborgerskab, måtte tillægget til 1963-konventionen ophøre med at tillade forbehold, som modvirkede parternes frie valg af statsborgerskab. En ratifikation af ændringsprotokollen betød derfor ifølge dens artikel 4, at forbehold vedrørende den gifte kvindes statsborgerskab bortfaldt.

I indledningen til tillægsprotokollen<sup>17</sup> anføres det, at deltagerstaterne anser det for ønskeligt at udbrede og fremme anvendelsen af 1963-konventionen, som dog kun kan være fuldt ud effektiv, såfremt den suppleres med et mellemstatsligt kommunikationssystem vedrørende tildeling af statsborgerskab. Protokollen pålægger derfor enhver kontraherende stat at underrette en anden kontraherende stat, når den giver sit statsborgerskab til en af den anden stats statsborgere. Underretningen skal ske ved hjælp af en formular, som skal fremsendes inden for seks måneder efter tildelingen af statsborgerskabet.

### **5. Udviklingen siden 1970'erne og vedtagelsen af den anden ændringsprotokol fra 1993**

De vedtagne konventioner m.v. kunne ikke dæmme op for det stadig stigende antal tilfælde af dobbelt statsborgerskab. Blandt forklaringerne herpå var den tiltagende migration og det dermed øgede antal blandede ægteskaber, sammenholdt med mænds og kvinders ligestilling med hensyn til retten til at overføre deres statsborgerskab til deres børn. Af betydning var som nævnt også det voksende antal flygtninge, som i praksis ikke kunne stilles over for krav om løsning fra et tidligere statsborgerskab ved

<sup>16</sup> Se herved den forklarende rapport til ændringsprotokollen, punkt 3.

<sup>17</sup> *Additional Protocol to the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality*, 24.XI.1977 (ETS No. 96) trådte i kraft den 17. oktober 1983. Protokollen er pr. 17. August 2006 tiltrådt af fire stater. Danmark er ikke blandt de tiltrædende stater.

## Dobbelt statsborgerskab

naturalisation, da det som oftest var umuligt eller i hvert fald yderst vanskeligt.

Udviklingen førte til, at flere stater, bl.a. Sverige, anmodede Europarådets Komité for Retligt Samarbejde<sup>18</sup> om at overveje spørgsmålet, om der var behov for at ændre holdning til princippet om, at dobbelt statsborgerskab skulle undgås i videst muligt omfang, og i 1987 blev der nedsat en komité, Ekspertkomitéen angående Dobbelt Statsborgerskab<sup>19</sup>, som skulle omarbejde 1963-konventionen, så den blev mindre restriktiv.<sup>20</sup>

Samtidig arbejdede Europarådets Parlamentariske Forsamling med spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab til ægtefæller og børn i blandede ægteskaber, og i 1988 vedtog Forsamlingen, som nævnt i kapitel 7, en anbefaling om det ønskelige i, at begge ægtefæller i et blandet ægteskab fik mulighed for at erhverve den anden ægtefælles statsborgerskab, uden at de skulle miste deres oprindelige statsborgerskab, og at børn født i blandede ægteskaber ligeledes skulle have ret til at få og beholde begge forældres statsborgerskab.<sup>21</sup>

Spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab var fortsat under overvejelse i Ekspertkomitéen, og overvejelserne ledte i 1993 til vedtagelsen af den anden ændringsprotokol til 1963-konventionen om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerskab m.v.<sup>22</sup> I indledningen til protokollen siges det, at de underskrivende medlemsstater finder det nødvendigt at ændre 1963-konventionens kapitel I på grund af samfundsudviklingen siden da. Der lægges vægt på det store antal indvandrere, som har bosat sig permanent i medlemsstaterne, og på behovet for at fuldende deres integration i værtslandet gennem tildeling af statsborgerskab, hvilket fandtes særligt betydningsfuldt for indvandrernes efterkommere (anden generation).<sup>23</sup> Der lægges også vægt på det store antal blandede ægteskaber, kønnenes ligestilling og behovet for at lette den ene ægtefælles erhvervelse af den anden ægtefælles statsborgerskab samt børnenes erhvervelse af begge forældres statsborgerskab med henblik på at

<sup>18</sup> European Committee on Legal Co-Operation (CDCJ).

<sup>19</sup> The Committee of Experts on Multiple Nationality (CL-PL).

<sup>20</sup> Jf. bl.a. Slutbetänkande av 1997 års medborgarskabskommitté, SOU 1999:34, *Svenskt medborgarskap*, s. 164 f.

<sup>21</sup> *Recommendation 1091 (1988) on the Problems of Nationality in Mixed Marriages*.

<sup>22</sup> *Second Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality* (1993) (ETS n. 149). Protokollen trådte i kraft den 24. marts 1995 og er pr. 17. august 2006 tiltrådt af tre stater (Frankrig, Italien og Holland); der er ikke andre stater, der har undertegnet protokollen.

<sup>23</sup> Det havde vist sig, bl.a. i Tyskland, at mange immigranter tøvede med at søge naturalisation, i det omfang det betød, at de skulle frasige sig deres oprindelige statsborgerskab. De pågældende kunne således i generation efter generation opholde sig i værtslandet uden at søge dets statsborgerskab, se herom bl.a. Kay Hailbronner: *Germany's Citizenship Law under Immigration Pressure*, i Randall Hansen og Patrick Weil (eds.): *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe, The Reinvention of Citizenship* (2002), s. 121 ff.



## Dobbelt statsborgerskab

fremme familiens statsborgerlige enhed. Om betydningen af statsborgerskab anføres der følgende i den forklarende rapport til protokollen:

Acquisition of the nationality of the host country is certainly an important, even crucial factor as far as integration in that country is concerned. Seen from the point of view of States, it is not in a country's national interest that a large section of its population should remain from generation to generation without the nationality of the adoptive country. Seen from the viewpoint of immigrants of long standing, who are recognised in the host country in practically all respects, the absence of full participation in its political life can only be regarded as deplorable.

Da man antog, at det ville føre til flere ansøgninger om statsborgerskab og til dermed til bedre integration, hvis man slækkede på kravet om, at et tidligere statsborgerskab skulle fortabes ved erhvervelsen af et nyt statsborgerskab, blev de strenge regler i 1963-konventionen lempet.

Med 1993-protokollen fik 1963-konventionens artikel 1 derfor tilføjet tre nye stykker (stykkerne 5, 6 og 7). De tre nye stykker er undtagelsesbestemmelser til de strenge regler i artikel 1, stk. 1 - 3, om at dobbelt statsborgerskab skal undgås. Stk. 5 gør det muligt for de kontraherende stater at tillade, at deres statsborgere bibeholder deres statsborgerskab, selv om de erhverver statsborgerskab i en anden kontraherende stat, hvis de enten er født eller har boet i denne stat i en periode forud for deres 18. år. Stk. 6 bestemmer, at de kontraherende stater kan tillade, at deres statsborgere beholder deres statsborgerskab, selv om de efter eget ønske har erhvervet deres ægtefælles statsborgerskab, og stk. 7 lader staterne lovgive således, at børn i blandede ægteskaber kan bevare begge forældres statsborgerskab.

Dernæst bestemmer artikel 2, at den mulighed, som staterne havde efter 1963-konventionens artikel 4 for yderligere at begrænse antallet af tilfælde af dobbelt statsborgerskab, ikke gælder for forhold, der er omfattet af den anden ændringsprotokol.

Under arbejdet med den anden ændringsprotokol opstod der spørgsmål om udarbejdelse af en helt ny konvention om statsborgerskab. Ekspertkomitéen angående Dobbelt Statsborgerret foreslog i december 1992, at der blev iværksat et udredningsarbejde vedrørende muligheden for at udarbejde en ny omfattende konvention, som inden for de forskellige statsborgerretlige områder skulle indeholde moderne løsninger, der kunne anvendes af alle europæiske stater.

Ekspertkomitéen og en arbejdsgruppe, som Ekspertkomitéen nedsatte, arbejdede med disse spørgsmål gennem flere år, og efter at have konsulteret Den Parlamentariske Forsamling, Styrekomitéen for Menneskerettigheder (CDDH), Den Europæiske Komité for Migration (CDMG), Ad Hoc Komitéen for Juridisk Vejledning om Folkeretten (CAHDI) og Ekspertkomitéen vedrørende Familieret (CJ-FA) udarbejdede Den Europæiske Komité for Retligt Samarbejde (CDCJ) et konventionsudkast, der blev

## Dobbelt statsborgerskab

vedtaget af Europarådets Ministerkomité i 1997 med titlen *Den Europæiske Konvention om Statsborgerret*.

### 6. 1997-konventionen om statsborgerskab

Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, som omtales nærmere i det følgende kapitel, blev udarbejdet med særligt henblik på at få fastsat nogle regler, som skulle tage højde for det ændrede syn på dobbelt statsborgerskab. Konventionen ændrer imidlertid ikke 1963-konventionen, men forholder sig neutral i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt dobbelt statsborgerskab skal tolereres eller ej (staterne havde jo ikke i noget nævneværdigt omfang ønsket at tilslutte sig 1993-protokollens entydigt mere positive holdning til dobbelt statsborgerskab). I præamblen til konventionen anføres det, at medlemsstaterne er bevidste om, at de har forskelligt syn på spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab, og at de anerkender, at enhver stat har frihed til at bestemme konsekvenserne heraf i sin nationale lovgivning. Dog er medlemsstaterne enige om det ønskelige i at finde egnede løsninger på konsekvenserne af dobbelt statsborgerskab, navnlig hvad angår de deraf følgende rettigheder og pligter. De betragter det endvidere som ønskværdigt, at en person med dobbelt statsborgerskab kun aftjener værnepligt i én stat.

I den forklarende rapport til konventionen anføres det, at 1997-konventionen og 1963-konventionen har mulighed for "sameksistens". Dette skal ses på baggrund af, at 1997-konventionen ikke modificerer 1963-konventionen og ikke er uforenelig med denne. Spørgsmålet, om det skal tillades personer, som frivilligt erhverver et andet statsborgerskab, at beholde deres oprindelige statsborgerskab og dermed at få ret til dobbelt statsborgerskab, overlades efter konventionens artikel 15 til hver enkelt stat, således at den kan udforme en ordning, der passer til dens særlige situation. I den forklarende rapport nævnes der nogle forhold, som kan være af betydning, og man fornemmer, hvor omtåleligt spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab fortsat er, når det anføres, at visse stater har ment, at tilladelse til at beholde et hidtidigt statsborgerskab vil være en hindring for integration, navnlig i tilfælde, hvor store grupper ønsker at erhverve eller har erhvervet deres statsborgerskab, medens andre stater kan foretrække at lette erhvervelsen af deres statsborgerskab ved at tillade dobbelt statsborgerskab og dermed fremme integrationen.

Det er bemærkelsesværdigt, at 1997-konventionen alligevel pålægger staterne at acceptere dobbelt statsborgerskab i visse nærmere angivne tilfælde. Således skal staterne tillade dobbelt statsborgerskab, som skyldes, at børn ved fødslen *ex lege* har erhvervet statsborgerskab i flere lande. På samme måde skal staterne tillade sine statsborgere at være i besiddelse af et statsborgerskab, som automatisk er

erhvervet gennem ægteskab, jf. artikel 14.<sup>24</sup> Endelig må en stat ikke kræve som betingelse for naturalisation, at en ansøger bliver løst fra sit statsborgerskab, hvis løsning ikke kan ske eller ikke med rimelighed kan forlanges, jf. artikel 16.

### 7. Konsekvenserne af dobbelt statsborgerskab

Som anført i en rapport fra Europarådet om dobbelt statsborgerskab,<sup>25</sup> kan de med denne status forbundne aspekter ses i lyset af forestillingen om nationalstaten. Hvis staten ses som en samfundsorganisation bestående af en gruppe af individer, som er forenet af et fælles værdigrundlag, baseret på en given kulturarv (karakteriseret af sprog, religion, etnicitet og historie m.v.), kan det opfattes som en sikring af statens identitet og eksistens, at statsborgere ikke har ret til dobbelt statsborgerskab, og at personer, som ønsker medlemskab af statssamfundet, ikke bekender sig til andre samfundsværdier.

I rapporten fremhæves det imidlertid, at der ikke nødvendigvis er sammenfald mellem nation og stat, og at en moderne stat kan integrere og beskytte en række forskellige værdier (som det f.eks. ses i stater med minoriteter). Der henvises til EKS, artikel 2, om, at statsborgerskab ikke reflekterer en persons etniske oprindelse, og til, at konventionen ikke udelukker, at en person kan have statsborgerretlige relationer til flere stater.

Imidlertid er der hverken international eller europæisk enighed om, at individets interesse i at kunne have dobbelt statsborgerskab vejer tungere end de ulemper, der er forbundet med denne status, således som det hævdes i bl.a. Sverige.<sup>26</sup>

En konklusion på dette område forudsætter en nærmere undersøgelse af de fordele og ulemper, der traditionelt antages at være forbundet med dobbelt statsborgerskab. Ulemperne skal navnlig vurderes i lyset af de retskonflikter, der kan opstå på grund af de dobbelte rettigheder og pligter, som kan være knyttet til det dobbelte statsborgerskab.

Som nævnt er der i tiltagende grad en accept af dobbelt statsborgerskab i forbindelse med naturalisation. Blandt de 15 gamle EU-medlemsstater er der nu kun seks stater, der stiller krav om løsning fra et tidligere statsborgerskab som betingelse for naturalisation, og i et af disse lande (Spanien) er det tilstrækkeligt, at ansøgeren angiver en "løsningserklæring".<sup>27</sup> Blandt de 5 resterende lande har

<sup>24</sup> Det vil formentlig sjældent forekomme, at europæiske stater har en sådan automatik-ordning, jf. nedenfor i kapitel 10 og 11.

<sup>25</sup> *Report on Multiple Nationality*, adopted by the Committee of Experts on Nationality (CJ-NA) 30 October 2000, CJ-NA (2000) 13.

<sup>26</sup> Jf. Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté, SOU 1999:34, *Svenskt medborgarskap*, s. 215.

<sup>27</sup> Betty de Hart and Ricky van Oers: European Trends in Nationality law, i Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk og Harald Waldrauch (Red): *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in*

## Dobbelt statsborgerskab

der i Tyskland været en voksende accept af dobbelt statsborgerskab, og allerede i 1993 var raten helt oppe på 45 %;<sup>28</sup> det er det samme niveau som i dag, og i Holland er procenten oppe på 48 % - eller måske endnu højere.<sup>29</sup> Der findes ingen kendt statistik over, hvor mange "dobbelte danske statsborgere" der findes,<sup>30</sup> men over for et norsk lovforberedende udvalg er det fra dansk side oplyst, at der i ca. 40 % af naturalisationssagerne dispenseres fra vilkåret om, at ansøgeren skal opgive sit tidligere statsborgerskab.<sup>31</sup> Noget tilsvarende antages at gøre sig gældende i andre lande, der er modstandere af dobbelt statsborgerskab, og der foreligger således et ganske godt grundlag for at vurdere de fordele og ulemper, som måtte være forbundet med dobbelt statsborgerskab. I det følgende fremhæves nogle problemfelter.

### 7.1. Værnepligt

Værnepligt er normalt knyttet til statsborgerskab, om end der også er lande, der lader ikke-statsborgere gøre militærtjeneste.<sup>32</sup> Det er normalt ikke nogen hindring for værnepligt i en stat, at den pågældende statsborger også har statsborgerskab i en anden stat, men som det fremgår af det ovenfor anførte, har det gennem tiden været anset for et alvorligt problem, at en person med dobbelt statsborgerskab kunne blive stillet over for krav om at af tjene værnepligt i flere stater. Problemet er i vidt omfang søgt løst gennem bilaterale og multilaterale overenskomster, således at en person med dobbelt statsborgerskab kun kommer til at af tjene værnepligt i én stat.<sup>33</sup> Normalt vil det være opholdsstaten, men EKS giver den (dobbelte) værnepligtige en mulighed for i stedet at af tjene værnepligt i en anden stat, hvori han også har statsborgerskab. I litteraturen er denne regel om valgfrihed blevet kritiseret for ikke at bygge på en rimelig afvejning mellem på den ene side individets interesse og på den anden side statens interesse.<sup>34</sup> Synspunktet er, at anerkendelsen af dobbelt statsborgerskab ikke bør underminere staternes berettigede integrations-interesser, og at værnepligt i en anden stat end opholdsstaten næppe er fremmende for integrationen i opholdsstaten og endda i visse stater kan være en grund til fortabelse af

---

15 *European States*, vol. 1 (september 2006).

<sup>28</sup> Se Heike Hagedorn: Administrative Systems and Dual Nationality: The Information Gap, i David A. Martin og Kay Hailbronner (eds.) (2003), s. 187.

<sup>29</sup> Isabelle Chopin: Administrative practices in the acquisition of nationality, i Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk og Harald Waldrauch (2006).

<sup>30</sup> Birgit Kleis og Niels Beckman: *Indfødsretsloven* (2004), s. 24.

<sup>31</sup> Se NOU 2000: 32, s. 79.

<sup>32</sup> Se Stephen H. Legomsky: Dual Nationality and Military Service: Strategy Number Two, i David A. Martin og Kay Hailbronner (red.) (2003), s. 86, om bl.a. USA, hvor militærtjeneste kan bevirke en reduktion i den krævede opholdstid ved naturalisation.

<sup>33</sup> Jf. bl.a. 1963-konventionens kapitel II og EKS's kapitel VII.

<sup>34</sup> Kay Hailbronner (2003), s. 26.

## Dobbelt statsborgerskab

statsborgerskab.<sup>35</sup>

Hvis staterne har indgået gensidige overenskomster, følger ordningen normalt de ovenfor skitserede retningslinier, og selv i forholdet mellem lande, som ikke har indgået aftaler, vil det ofte være tilfældet. Der er dog visse variationer.<sup>36</sup>

I øvrigt har værnepligtsproblemet mistet en del af sin betydning i takt med, at flere og flere lande har opgivet ordningen med tvungen værnepligt. Der kan dog også mellem sådanne stater og andre stater være indgået særlige aftaler, og internationale konventioner og bilaterale aftaler kan stadig gælde; her vil ordningen ofte være, at hvis en dobbelt statsborger har bopæl i en stat uden værnepligt, skal vedkommende ikke udstå værnepligt i en anden stat, hvori vedkommende også er statsborger. Holland, som ikke har tvungen værnepligt, har indført en særlig ordning for mandlige tyrkisk-hollandske statsborgere, som skal afljenes værnepligt i Tyrkiet inden de fylder 39 år; hvis de pågældende gør tjeneste i den hollandske hær i 20 dage, kan de få orlov og et rentefrit lån, så de kan "købe sig ud" af deres militære forpligtelser i forhold til Tyrkiet.<sup>37</sup>

Hvis emigrerede statsborgere afkræves værnepligt af oprindelseslandet, selv om de allerede har aftjent værnepligt i deres nye stat, kan deres "ultimative løsning" på problemet (at undgå dobbelt værnepligt) være at undlade at vende tilbage til oprindelseslandet.

### 7.2. Valgret og valgbarhed

Et andet problemfelt er muligheden for at udøve fulde politiske rettigheder i flere lande. Politiske rettigheder som valgret og valgbarhed til parlamentsvalg betragtes ofte som centrale komponenter i selve statsborgerskabet,<sup>38</sup> og i de fleste stater anses valgrettighederne for at være særlige statsborgerrettigheder. Visse lande stiller supplerende bopælskrav, men det er langt fra alle lande, og netop fordi valgrettighederne ses som eksklusive statsborgerrettigheder, har det været et argument mod at acceptere dobbelt statsborgerskab, at denne status kunne give én person valgrettigheder i flere stater. Når valgrettighederne forbeholdes statsborgere ud fra en formodning om deres nære tilknytning til og loyalitet over for staten, kan statsborgernes deltagelse i valg handlinger i andre stater rejse spørgsmål om illoyalitet, jf. herved også ovenfor i kapitel 7 om de amerikanske domme om fratagelse af statsborgerskab på grund af deltagelse i en fremmed stats valg handlinger.

---

<sup>35</sup> Anf. st. Østrig har taget forbehold over for EKS's artikel 7, stk. 1, litra c, ved at erklære, at en statsborger, som frivilligt udfører militærtjeneste for en fremmed stat, kan fratages sit statsborgerskab.

<sup>36</sup> Se nærmere Harald Waldrauch: Rights of certain nationals, i Rainer Bauböck m. fl.(red.) (2006).

<sup>37</sup> Anf. st.

<sup>38</sup> Se Peter J. Spiro: Political Rights and Dual Nationality, i David A. Martin og Kay Hailbronner (eds.) (2003), s. 135.

## Dobbelt statsborgerskab

I takt med, at synet på dobbelt statsborgerskab er blevet mere positivt, er også holdningen til dobbelt stemmeret blevet mere afslappet. Ifølge EKS's artikel 17, skal statsborgere, der bor i en kontraherende stat, og som har dobbelt statsborgerskab, i den kontraherende stat have samme rettigheder og forpligtelser, som statens øvrige borgere. Det ville være i modstrid med denne bestemmelse, hvis en stat begrænsede sine derboende statsborgeres valgrettigheder med den begrundelse, at de havde dobbelt statsborgerskab.

Peter Spiro har også undersøgt stemmereglerne i en lang række stater og fundet, at det er få lande, der begrænser statsborgeres valgrettigheder med den begrundelse, at de også har et andet statsborgerskab. Derimod kan bopælskrav i forbindelse med valgrettigheder udgøre en begrænsning. Mange lande (bl.a. Danmark) kræver principielt bopæl i landet som en forudsætning for udøvelse af valgrettigheder, men tendensen går i retning af i større omfang at tillade emigranter at deltage i valg handlinger. Spiro anfører, at ingen af de lande, der tillader dobbelt statsborgerskab, synes at tillægge denne status betydning for deres fast bosatte statsborgeres valgrettigheder. I visse tilfælde kan dobbelt statsborgerskab dog udelukke emigranter fra valgret.<sup>39</sup>

Selv om manglende bopæl i statsborgerskabsstaten kan være til hinder for stemmeret i denne stat, indtræder hindringen visse steder først i tilfælde af fravær over en længere periode, medens stemmeretten i andre tilfælde kan bibeholdes under forudsætning af, at den stemmeberettigede møder personligt op til valg handlingerne. Begrænsningerne i stemmeretten er ofte begrundet med, at der er forskellige risici forbundet med, at personer, som ikke er bosatte i et land, får indflydelse på sammensætningen af det pågældende lands lovgivende myndighed. Det antages at være en risiko for, at stemmeafgivelserne bliver uansvarlige, uinformerede og udisciplinerede.

I litteraturen er der ikke fuldt ud enighed om, hvorvidt der er grund til at bekymre sig om dobbelte valgrettigheder. Peter Spiro mener ikke, at der i almindelighed er grund til at frygte, at statsborgere, som ikke bor i det land, de skal stemme i, vil være mere ligeglade med afstemningen eller mindre tilbageholdende med at foreslå forandringer, fordi de ikke umiddelbart skal "tage konsekvenserne". I øvrigt finder han det mindre sandsynligt, at uinformerede vælgere overhovedet vil deltage i valg handlinger i et andet land end bopælslandet.<sup>40</sup> Andre forfattere er dog af den opfattelse, at personer med dobbelt statsborgerskab alene bør kunne stemme i det land, hvori de har både statsborgerskab og bopæl. David. A. Martin begrunder denne opfattelse med et lighedssynspunkt:

Citizenship is often viewed as the quintessential marker or framework for equality in democratic societies. Wherever disparities exist in class, talent, or economic position, as a citizen each

<sup>39</sup> Se Spiro (2003), s. 136 - 7.

<sup>40</sup> Se Spiro (2003), s. 139.

## Dobbelt statsborgerskab

citizen counts equally. If dual nationals can vote in two separate polities, however, they have achieved a status that is at least symbolically superior to their fellow citizens - a status, moreover, that is simply not available to most of their fellow nationals (in either country).<sup>41</sup>

Selv om Martin har en vis forståelse for, at andre forfattere, bl.a. Spiro, afviser dette synspunkt med henvisning til, at det afgørende er, at statsborgerne inden for en bestemt stats grænser forbliver ligestillede, og selv om problemet formentlig ikke er af stor praktisk betydning, fordi de fleste afstår fra at stemme andre steder end der, hvor de bor, fastholder Martin det betænkelige i at tillade valgrettigheder i flere lande, bl.a. med denne begrundelse:

the conceptual role of citizenship in reaffirming equality operates on a different plane. Practical obstacles to the exercise of double voting do not touch the objection where it is most completely operative, at the level of important symbolism, particularly if international cooperation and involvement continue to grow and the significance of single sovereigns continue to decline. As nations participate increasingly in regional and international bodies, those bodies take on some important characteristics of a single governance system. Those who can vote in two constituent units have twice the voice in such a system, compared to those who are mono-nationals. The relevant political arena is no longer simply the nation-state.<sup>42</sup>

Samlet set, er det dog den almindelige opfattelse, at dobbelt stemmeret ikke *i praksis* vil udgøre noget stort problem.<sup>43</sup> I Sverige ses det som en fordel for både den enkelte og samfundet, at dobbelt statsborgerskab giver flere personer mulighed for at stemme ved rigsdagsvalg.<sup>44</sup>

Holdningen er generelt mere restriktiv, når det gælder spørgsmål om valgbarhed for personer med dobbelt statsborgerskab. Det gælder dog ikke i de 15 gamle EU-medlemsstater, om end Portugal har en regel om, at det er en betingelse for at en statsborger kan være valgbar til den særlige parlamentariske repræsentation, som er indrømmet portugisiske emigranter, at vedkommende ikke også er statsborger i det repræsenterede distrikt (to repræsentanter vælge for henholdsvis lande i og lande uden for Europa).<sup>45</sup> I visse andre lande kan dobbelt statsborgerskab dog en hindring for valgbarhed, og deltagelse i et fremmed lands lovgivende myndighed kan endog medføre fortabelse af statsborgerskab. Også på dette område er der dog divergerende opfattelser af det dobbelte statsborgerskabs betydning.

---

<sup>41</sup> Martin (2003), s. 13.

<sup>42</sup> Anf. st. s. 14.

<sup>43</sup> Jf. herved *Report on Multiple Nationality*, adopted by the Committee of Experts on Nationality (CJ-NA) 30 October 2000, CJ-NA(2000) 13, s. 15.

<sup>44</sup> Jf. SOU 1999: 34, s. 213.

<sup>45</sup> Se Waldrauch (2006).

## Dobbelt statsborgerskab

Peter Spiro ser det ikke som en hindring for valgbarhed, bl.a. fordi han mener, at man må have tiltro til, at vælgerne kan bedømme, hvem der er i stand til at repræsentere deres interesser.<sup>46</sup>

### 7.3. Offentlig ansættelse

En del stater har fastsat begrænsninger, hvad angår muligheden for, at personer med dobbelt statsborgerskab kan besætte visse offentlige stillinger. Mange forfattere er da også af den opfattelse, at det er velbegrunderet at kræve, at i hvert fald personer, som ansættes i højtindplacerede offentlige stillinger med stor indflydelse på statens styre, udelukkende har ét statsborgerskab. Formålet med en sådan ordning er at undgå, at der opstår mistanke om interessekonflikter, og dermed anses en sådan ordning for at være i både statsborgerens og de involverede staters interesser.<sup>47</sup> Der synes dog at være forskellige opfattelser af, hvor snæver en afgrænsning der skal foretages af de stillingskategorier, som personer med dobbelt statsborgerskab ikke bør bestride.<sup>48</sup>

### 7.4. Diplomatisk beskyttelse

Staternes mulighed for at yde deres statsborgere diplomatisk og konsular beskyttelse i forhold til andre stater, hvis statsborgerskab de pågældende også har, udgør et yderligere problemområde.<sup>49</sup> Traditionelt har det været opfattelsen, at en stat ikke kan yde en statsborger diplomatisk beskyttelse i forhold til en anden stat, hvis statsborgerskab vedkommende også besidder, jf. Haagerkonventionens artikel 4. Den traditionelle opfattelse er dog under opløsning. Staterne accepterer i et vist omfang henvendelser fra andre stater, hvori en statsborger også har statsborgerskab. Ofte er der dog tale om underhåndskontakter, og det kan derfor være vanskeligt at få et overblik over, hvordan sådanne kontakter virker.

---

<sup>46</sup> Spiro (2003), s. 146 ff.

<sup>47</sup> Se Martin (2003), s. 17, og Hailbronner (2003), s. 26.

<sup>48</sup> Se Spiro (2003), s. 150 f., som antager, at kun et begrænset antal stillinger bør undtages, og at det navnlig vil være stillinger i sikkerhedstjenesten.

<sup>49</sup> Det har været omdiskuteret, om retten til diplomatisk beskyttelse er en ret for individet og/eller en ret for den pågældendes stat. Den Inter-Amerikanske Domstol har i en vejledende udtalelse fra 1999 fastslået, at en stats ret til at kommunikere med sine statsborgere under deres ophold i et andet land, jf. artikel 36 i Wienerkonventionen om konsulære relationer (1963), må henregnes til de internationale menneskerettigheder, og at de berettigede ifølge bestemmelsen er både de berørte individer og deres stat, medens værtslandet tilsvarende er forpligtet af bestemmelsen, jf. *The right to information on consular assistance in the framework of the guarantees of the due process of law*, Advisory Opinion OC-16/99, October 1, 1999. Den Internationale Domstol har i *LaGrand*-sagen (jf. ICJ Reports, 2001 (27. juni) om to tyske brødre, der var dømt til døden i USA) ligeledes fastslået, at individer kan påtale en tilsidesættelse af artikel 36. Se nærmere herom Ole Spiermann: Et slag for moderne folkeret, i *Mennesker & rettigheder* 3/2001, s. 4 ff. og Peter Germer: *Indledning til Folkeretten*, 3. udgave (2004), s. 34 - 35 med fodnote 42.



## Dobbelt statsborgerskab

Der antages at være en særlig beskyttelsesret ved menneskerettighedskrænkelser. Endvidere har genuine link-teorien ført til, at internationale tribunaler har accepteret staters krav på at kunne yde diplomatisk beskyttelse til dobbelte statsborgere, hvis statsborgerskabet i den stat, som gør krav på at kunne yde diplomatisk beskyttelse, er "the genuine and effective one in contrast to a more formal nationality of the other state".<sup>50</sup> I litteraturen er det anført, at denne regel kan betragtes som et "emerging principle in spite of the somewhat reluctant attitude of the ECN to provide for exceptions to the traditional rule".<sup>51</sup>

FN's Folkeretskommission har gennem en årrække undersøgt mulighederne for at udarbejde en konvention om diplomatisk beskyttelse. På kommissionens 51. session i 1999 blev Christopher John R. Dugard udpeget som særlig rapportør, og han har udarbejdet fem rapporter med udkast til konventionsbestemmelser om dette emne. En Drafting Committee har arbejdet videre med udkastet og en del bestemmelser er foreløbigt vedtaget af Folkeretskommissionen, herunder artikel 7 om diplomatisk beskyttelse i tilfælde af dobbelt statsborgerskab, der har følgende indhold:

A State of nationality may not exercise diplomatic protection in respect of a person against a State of which that person is also a national unless the nationality of the former State is predominant, both at the time of the injury and at the date of the official presentation of the claim.<sup>52</sup>

I bemærkningerne til artikel 7 henvises der til den tidligere gældende opfattelse, som bl.a. kom til udtryk i Haagerkonventionen fra 1930, og hvorefter en stats ikke kunne yde diplomatisk beskyttelse til en statsborger i forhold til en anden stat, hvis statsborgerskab den pågældende også havde. Der gøres dog også her opmærksom på, at der selv før 1930 kunne findes en vis støtte i internationale voldgiftsafgørelser til det synspunkt, at hvis en dobbelt statsborger havde et dominerende eller effektivt statsborgerskab i en stat, ville denne stat på den pågældendes vegne kunne anlægge sag mod en anden stat, hvis statsborgerskab vedkommende også havde. Der henvises til praksis herom (bl.a. nævnes *Nottebohm*-sagen), og Folkeretskommissionen giver herefter udtryk for, at princippet "that allows a State of dominant or effective nationality to bring a claim against another State of nationality reflects the present position in customary international law".<sup>53</sup> Det er denne opfattelse, der kommer til udtryk i artikel 7.

<sup>50</sup> Hailbronner (2003), s. 22.

<sup>51</sup> Anf. st.

<sup>52</sup> A/CN.4/L.647 (24. maj 2004), s. 3.

<sup>53</sup> Se United Nations, International Law Commission, Report on the work of its fifty-sixth session (3 May to 4 June and 5 July to 6 August 2004), GAOR Fifty-ninth Session, Supplement No. 10 (A/59/10), kapitel IV, s. 40 ff.

## Dobbelt statsborgerskab

Det skal bemærkes, at med anvendelsen af udtrykket "predominant" i artikel 7 - i stedet for "effective" eller "dominant" - angives det, at der er tale om et "element of relativity", hvormed det angives, at individet må have en stærkere tilknytning til den ene end til den anden stat. Der skal således foretages en afvejning, men kommissionen angiver ikke, hvilke faktorer, der skal være afgørende. Forhold som sædvanlig bopæl, opholdstid, naturalisationstidspunkt, livshistorie, uddannelsessprog, ansættelsesforhold, finansielle interesser, familieliv, familietilknytning, deltagelse i det sociale og offentlige liv, sproganvendelse, skattebetaling, bankkonti, sociale sikringsordninger, besøg i andre statsborgerskabslande, pas og brug af en anden stats pas samt aftjening af værnepligt. Ingen af disse forhold vil dog i sig selv være afgørende, og den vægt, de kan tillægges, vil afhænge af den konkrete sags omstændigheder.<sup>54</sup>

Selv om dobbelte statsborgere således kan have et internationalretligt krav på diplomatisk beskyttelse fra en statsborgerskabsstat imod en anden statsborgerskabsstat, kan det dog næppe i praksis udelukkes, at den anden stat modsætter sig beskyttelsen, og at den dobbelte statsborger dermed kommer i en mere udsat position end en statsborger med kun ét statsborgerskab.<sup>55</sup>

### 7.5. Den internationale privatret

Dobbelt statsborgerskab kan give anledning til særlige problemer af international privatretlig karakter, jf. herved også ovenfor i kapitel 6 om lande, der bestemmer en persons "personalstatut" på grundlag af vedkommendes statsborgerskab. Person-, familie- og arveretlige sagsforhold med tilknytning til flere staters ret, afgøres normalt af en persons "hjemlandsret", bl.a. fordi reglerne på disse områder er af en så personlig karakter, at de også må respekteres i udlandet.<sup>56</sup> Der er imidlertid ikke enighed mellem staterne om, hvad der er en persons hjemlandsret. Nogle stater lader statsborgerskabslandets ret være afgørende (nationalitetsprincippet), medens andre lægger bopælslandets ret eller retten i det land, hvor den pågældende person har fast ophold til grund (domicilprincippet).<sup>57</sup>

I de tilfælde, hvor nationalitetsprincippet anvendes, kan der opstå problemer i tilfælde, hvor en person har dobbelt statsborgerskab. Disse problemer er i praksis søgt løst ved at lægge vægt på det effektive

<sup>54</sup> Anf. st. s. 44. Den negative formulering af bestemmelsen skal angive, at der er tale om en undtagelsesbestemmelse og klargøre, at det er den sagsøgende stat, der har bevisbyrden for, at dens statsborgerskab er "predominant"

<sup>55</sup> I bl.a. Sverige orienteres personer, som beholder et tidligere statsborgerskab, samtidig med at de erhverver svensk statsborgerskab, om den muligt udsatte position, således at de selv kan vurdere eventuelle risici ved at rejse til et andet statsborgerskabsland, jf. herved Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté SOU 1999:34: *Svenskt medborgarskap*, s. 206 - 7.

<sup>56</sup> Jf. Helge J. Thue: *Internasjonal privatrett, Personrett, familierett og arverett, Alminnelige prinsipper og de enkelte reguleringer* (2002), s. 3, pkt. 1 - 3 om begrebet, og s. 43, pkt. 39 - 42 om dets begrundelse.

<sup>57</sup> Jf. Helge Thue, s. 47.

## Dobbelt statsborgerskab

statsborgerskab. I det hele taget er det i stigende grad blevet almindeligt at anvende domicilprincippet i stedet for statsborgerskabsprincippet ved afgørelse af, hvilket lands lovgivning der skal anvendes i en given sag.<sup>58</sup>

Et af de steder, hvor det tydeligt er kommet til udtryk, at statsborgerskab spiller en mindre rolle, er børnebeskyttelsesområdet.<sup>59</sup> Ifølge *Convention du 12 juin 1902 pour régler la tutelle des mineurs*, skulle værgemål for mindreårige afgøres af "la loi nationale", jf. artiklerne 1 og 2, og det skulle også afgøres i henhold til denne lov, efter hvilke regler værgemål skulle ophøre, jf. artikel 5. Bopælslandet spillede en subsidiær rolle, jf. artikel 6. Det siger sig selv, at en sådan retsstilling kunne give anledning til problemer, hvis barnets bopælsland havde en anden opfattelse end statsborgerskabslandet af, hvilke foranstaltninger der tjente barnet bedst. Efter en dom fra Den Internationale Domstol havde fortolket 1902-konventionen snævert, således at et barns bopælsland var berettiget til at træffe en anbringelsesbeslutning vedrørende et barn uanset statsborgerskabslandets værgemålsbeskikkelse, vedtog Haagerkonferencen i 1961 *Convention concerning the Powers of Authorities and the Law applicable in respect of the Protection of Infants*, hvorefter den grundlæggende tilknytningsfaktor er "habitual residence". Konventionen var imidlertid udtryk for et kompromis, hvorfor den også indeholdt en bestemmelse om, at myndighederne i barnets statsborgerskabsland kunne træffe foranstaltninger efter deres egen lovgivning, hvis de var af den opfattelse, at dette var i barnets interesse, jf. konventionens artikel 4. Dette gav anledning til særlige problemer i tilfælde, hvor barnet havde dobbelt statsborgerskab.<sup>60</sup> Med Haagerkonferencens vedtagelse i 1996 af *Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children* blev domicilprincippet derfor det dominerende princip, således som det også er tilfældet i EU's forordning om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabsager m.v., som er trådt i kraft den 1. marts 2005.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Se bl.a. Betænkning 1446 om *Personnavne* (2004), s. 84 vedrørende betydningen af, at Danmark følger domicilprincippet. Ved domicil forstås i dansk ret "den stat eller det territoriale retsområde, som en person har bopæl eller ophold i, i den hensigt at forblive der eller i det mindste uden hensigt til, at opholdet kun skal være midlertidigt". Efter domicilprincippet kan danske statsborgere med udenlandsk domicil normalt ikke få navneforandring efter den danske navnelov, og udlændinge med dansk domicil kan normalt ikke navngives efter hjemlandets navneskik (hvis der ikke er hjemmel hertil i den danske navnelov). EU-retten kan i den forbindelse komme til at spille en rolle, jf. nedenfor i kapitel 12 om *Carcia Avello*-dommen (C-148/02), hvorefter det er uforeneligt med fællesskabsretten, hvis et barn med statsborgerskab i to medlemsstater, efter forældrene har udøvet deres ret til bevægelsesfrihed ved at flytte fra den ene stat til den anden, ikke i den anden stat kan navngives i overensstemmelse med lovgivningen i den første stat.

<sup>59</sup> Se nærmere herom: William Duncan: *Nationality and the Protection of children across frontiers, the case of intercountry adoption*, report prepared for the 3<sup>rd</sup> European Conference on nationality (2004).

<sup>60</sup> Se anf. st. s. 3 - 4.

<sup>61</sup> *Forordning (EF) Nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse*

## Dobbelt statsborgerskab

Statsborgerskabets aftagende betydning på privat- og familielivsområdet må ses i sammenhæng med, at det i stigende grad anerkendes, at staterne har pligt til at beskytte retten til et privat- og familieliv for enhver person med ophold på deres territorium. Denne tendens må antages fortsat at ville gøre sig gældende, og i givet fald vil de problemer af international privatretlig karakter, som dobbelt statsborgerskab har givet anledning til, blive færre og færre.

### 7.6. Andre grundlæggende problemer

Bag de ovenfor nævnte indvendinger mod dobbelt statsborgerskab ligger der som nævnt også en opfattelse af, at denne status er uforenelig med forestillingen om statsborgerens udelelige loyalitet i forhold til staten. I forlængelse heraf er der en opfattelse af, at statsborgerretlig tilknytning til flere lande generelt kan udgøre en sikkerhedsrisiko og i øvrigt hæmme integrationen i bopælslandet.<sup>62</sup>

Sikkerhedsaspekter skal ses i sammenhæng med opfattelsen af, at dobbelt statsborgerskab er forbundet med delt loyalitet. Fortalerne for dobbelt statsborgerskab har givet udtryk for, at en sådan opfattelse er ude af trit med tiden. De mener, at den kunne være velbegrundet i en tid, hvor staterne havde modstridende interesser, men at dette ikke længere synes at være tilfældet i samme omfang. Navnlig efter terrorangrebet i New York den 11. september 2001 og efter Irakkrigen forekommer denne argumentation ikke overbevisende, og af mange grunde, bl.a. lighedshensyn, er det ikke at være en acceptabel løsning alene at give visse staters statsborgere ret til dobbelt statsborgerskab (efter en konkret vurdering af de berørte staters eventuelle interessermodsatninger).

Andre argumenter til fordel for dobbelt statsborgerskab går ud på, at flere loyalitetsforhold ikke nødvendigvis udgør noget problem, fordi den almindelige borger i dag allerede har en række andre loyalitetsforpligtelser over for bl.a. familie, arbejde, lokale fællesskaber, religiøse samfund, Ngo'er osv.<sup>63</sup> Her over for kan det imidlertid indvendes, at det drejer sig om forskellige hensyn af meget forskellig karakter.

---

*af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse Forordning (EF) Nr. 1347/2000.*

<sup>62</sup> Se nærmere herom Randall Hansen og Patrick Weil: Introduction, i Randall Hansen og Patrick Weil (eds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe, The Reinvention of Citizenship* (2002), s. 7. Her redegøres der også for den opfattelse, at dobbelt statsborgerskab kan udgøre et ulighedspå problem, fordi personer med dobbelt statsborgerskab har flere rettigheder end personer med kun ét statsborgerskab. Dette synspunkt kan dog imødegås med henvisning til den ovenfor i kapitel 8 givne definition på diskrimination som ubegrundet forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer. Personer med dobbelt statsborgerskab kan sammenligne sig med personer med ét statsborgerskab i opholdslandet, hvor begge grupper vil have samme rettigheder. Spørgsmålet om en krænkelse af lighedsprincippet synes derfor ikke at opstå (bortset fra det symbolske plan, som nogle hæfter sig ved. jf. ovenfor).

<sup>63</sup> Se bl.a. Martin (2003), s. 11 f.

## Dobbelt statsborgerskab

Derimod bør det formentlig kunne give anledning til en revurdering af sikkerhedsrisikosynspunktet, at dobbelt statsborgerskab faktisk forekommer i mange tilfælde, og at selv i lande, som er modstandere af denne status, kan en stor procentdel af statsborgerne have dobbelt statsborgerskab, uden at der har været tegn på, at det i sig selv har givet anledning til større sikkerhedsproblemer. Spørgsmålet herom blev overvejet i Sverige omkring årtusindskiftet, hvor efterretningsvæsenet ikke havde væsentlige indvendinger mod, at dobbelt statsborgerskab blev tilladt i videre omfang, bl.a. fordi det ikke havde kendskab til konkrete tilfælde, hvor dobbelt statsborgerskab havde spillet en rolle i forbindelse med spørgsmål om rigets sikkerhed (det vurderedes at omkring 300.000 svenskere havde dobbelt statsborgerskab, allerede før denne status blev accepteret i svensk lovgivning).<sup>64</sup> Også i litteraturen har det været opfattelsen, at dobbelt statsborgerskab i almindelighed ikke vil udgøre en sikkerhedsrisiko, men at et modsætningsforhold ikke kan udelukkes i særlige tilfælde, såsom ved besættelsen af visse stillinger af betydning for den nationale sikkerhed i statsadministrationen eller inden for militæret. I sådanne tilfælde kan både staten og individet have en interesse i, at dobbelt statsborgerskab kan undgås, hvilket vil kunne ske, at der gives mulighed for at blive løst fra et fremmed statsborgerskab (i overensstemmelse med lovgivningen i det pågældende land).<sup>65</sup>

Tilbage står spørgsmålet om det dobbelte statsborgerskabs betydning for individet og staten i integrationsmæssig henseende. En stillingtagen hertil vil naturligvis afhænge af, hvilken opfattelse man har af statsborgerskabets betydning for integrationen, jf. også ovenfor om den forklarende rapport til 1993-protokollen. Hvis man mener, at muligheden for at erhverve statsborgerskab kan være et væsentligt led i integrationsprocessen, kan det føre til accept af dobbelt statsborgerskab, fordi krav om løsning fra et tidligere statsborgerskab ved naturalisation af mange udlændinge opfattes som en praktisk hindring for erhvervelse af værtslandets statsborgerskab. Hvis man derimod mener, at statsborgerskab er en præmie for at have afsluttet integrationsprocessen og for at være blevet integreret, bliver spørgsmålet om løsning uden betydning, fordi det ud fra dette perspektiv ofte betragtes som en forudsætning for fuld integration, at bindingen til oprindelsesstaten er opgivet.

Modstandere af dobbelt statsborgerskab vil desuden ofte mene, at bevarelsen af et oprindeligt statsborgerskab er udtryk for en tilknytning til oprindelseslandet med en måske fremmed kultur m.v., og at det derfor i sig selv kan hæmme integrationen i det nye land. Sådanne ræsonnementer synes dog

---

<sup>64</sup> SOU 1999:34, s. 209 ff. Det udelukkes dog ikke, at der kan opstå problemer i særlige situationer, herunder krigssituationer og lignende, hvor problemer dog antages at kunne løses konkret, jf. herved også Legomsky (2003), s. 86, der anfører, at USA ikke har noget generelt forbud mod, at dobbelte statsborgere indtager officer-poster i hæren, men at de i praksis kan stå over for forhindringer, fordi et fremmed statsborgerskab kan gøre det vanskeligt for dem at blive sikkerheds-cleareret.

<sup>65</sup> Martin (2003), s. 17 og Hailbronner (2003), s. 26.

## Dobbelt statsborgerskab

ikke at være underbygget af erfaringer fra lande, som accepterer dobbelt statsborgerskab,<sup>66</sup> og der kunne formentlig med mindst lige så stor ret argumenteres for, at fastboende udlændinge, som af følelsesmæssige grunde ikke ønsker at frasige sig deres oprindelige statsborgerskab, og som derfor ikke lader sig naturalisere, hvis dette er et krav, i endnu højere grad end de naturaliserede udlændinge må antages fortsat at ville identificere sig med deres oprindelsesland. Dette synspunkt lå bag den tyske lovændring om en større accept af dobbelt statsborgerskab, jf. nedenfor i kapitel 11.

Endelig kan det fremhæves som et argument for at tillade dobbelt statsborgerskab, at det generelt kan være en fordel, at immigranter og flygtninge bevarer deres oprindelige statsborgerskab ved siden af et nyt statsborgerskab, fordi det dobbelte statsborgerskab giver dem en vis sikkerhed i en overgangsperiode, både i henseende til deres rettigheder i hjemlandet, herunder ejendoms- og arverettigheder, og i henseende til deres mulighed for at kunne blive repatrieret, i hvilken forbindelse det nye statsborgerskab kan virke som et sikkerhedsnet, da det giver mulighed for at vende tilbage til deres nye land, såfremt repatrieringen skulle mislykkes.<sup>67</sup>

### 8. Sammenfattende om dobbelt statsborgerskab i fremtiden

Flere og flere mennesker bor nu uden for deres oprindelsesstat, i hvert fald i perioder af deres liv.<sup>68</sup> I værtsstaten er deres menneskerettigheder i princippet beskyttet uden hensyn til deres statsborgerskab,<sup>69</sup> men det må erkendes, at der i mange lande er en væsensforskel mellem de rettigheder, som menneskeretten garanterer for alle og enhver, herunder ikke-statsborgere, og de realiteter, ikke-statsborgere møder.

Set ud fra et menneskeretsteoretisk synspunkt har statsborgerskabet imidlertid mistet en del af sin betydning, og dermed er regelkonflikter på grund af dobbelt statsborgerskab også mindsket. Den nye teknologi har gjort det lettere at rejse og kommunikere over landegrænserne, og mange mennesker kan nu, som nævnt, i højere grad føle tilknytning til og loyalitet over for flere lande samtidig.<sup>70</sup> De retlige

---

<sup>66</sup> Se bl.a. om Storbritannien, Randall Hansen: *The Dog that didn't Bark: Dual Nationality in the United Kingdom*, i Randall Hansen og Patrick Weil (eds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship* (2002), s. 179 ff.

<sup>67</sup> Se bl.a. SOU 1999:34, s. 202 f.

<sup>68</sup> Omkring 175 millioner mennesker - eller 3 % af verdens befolkning - bor i et andet land end det, de er født i, se herom i E/CN.4/Sub.2/2003/23 (26. maj 2003), rapport fra FN's Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights: *Prevention of Discrimination, The Rights of Non-citizens*.

<sup>69</sup> Alle, der opholder sig i et land, kan der gøres krav på respekt af de samme menneskerettigheder, bortset fra de politiske rettigheder og selve retten til at forblive i landet.

<sup>70</sup> Se T. Alexander Aleinikoff og Douglas Klusmeyer: *Plural Nationality: Facing the Future in a Migratory World*, i T. Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer (eds.): *Citizenship Today. Global Perspectives and Practices* (2001), s. 63.

## Dobbelt statsborgerskab

argumenter mod dobbelt statsborgerskab er blevet færre, medens fordelene ved at kunne opnå denne status synes at være blevet flere. International ret er derfor også blevet mere tolerant - i et vist omfang endda direkte positivt stemt - over for dobbelt statsborgerskab, og flere og flere stater vælger fuldt ud at acceptere denne status, jf. nærmere herom nedenfor i kapitel 11.

Typisk har staternes holdning til dobbelt statsborgerskab haft sammenhæng med, om de var emigrations- eller immigrationslande, men også andre faktorer har spillet ind, herunder navnlig staternes historiske og politiske traditioner. Det er dog vanskeligt at finde en endegyldig forklaring på, hvorfor nogle lande er mere positive end andre lande over for dobbelt statsborgerskab.<sup>71</sup>

Under alle omstændigheder går tendensen nu i retning af en større accept af dobbelt statsborgerskab, hvilket bl.a. skal ses i sammenhæng med princippet om, at der på statsborgerrettens område skal tages hensyn til både individets og statens interesser. En person, som i længere perioder må bo fast uden for sit oprindelsesland, kan have en klar interesse i at bibeholde sit oprindelige statsborgerskab på grund af sine fortsatte relationer til oprindelseslandet - og med mulighed for på et tidspunkt at kunne vende tilbage dertil som ligestillet statsborger. Samtidig kan den pågældende have en lige så klar interesse i at opnå bopælslandets statsborgerskab og dermed opnå fulde rettigheder under et langvarigt - eventuelt livsvarigt - ophold dér.

Tilsvarende kan staterne have en interesse i at tillade dobbelt statsborgerskab, både for deres immigranter - fordi det kan virke fremmende på deres naturalisationsønske og dermed deres integration, jf. ovenfor - og for deres emigranter, som af de oven for nævnte grunde kan have et legitimt ønske om at beholde forbindelsen til hjemlandet.

Der er dog som nævnt langt fra konsensus, når det gælder staternes - og de forskellige politiske partiers - opfattelse af statsborgerskab og de fordele og ulemper, der er forbundet dermed. Derfor har mange forskere gennem de senere år beskæftiget sig med spørgsmålet om betydningen af dobbelt statsborgerskab. De har taget udgangspunkt i, at der ikke er udsigt til, at antallet af tilfælde af dobbelt statsborgerskab vil blive mindsket (tværtimod), og de har foreslået, at der skiftes fokus i international ret, således at staterne ikke modsætter sig dobbelt statsborgerskab, men i stedet forsøger at styre det dobbelte statsborgerskabs retsvirkninger gennem en mere ensartet lovgivning og praksis. Til brug herfor har flere forskergrupper udarbejdet en række anbefalinger til staterne om, hvordan de skal forholde sig til dobbelt statsborgerskab.

Sådanne anbefalinger findes i publikationen *Citizenship Policies for an Age of Migration* fra 2002.<sup>72</sup> Publikationen er blevet til på grundlag af et komparativt studium af liberale demokratiske staters statsborgerretspolitik, som forskere fra mere end 20 lande har foretaget inden for rammerne af et

<sup>71</sup> Se også Aleinikoff og Klusmeyer (2001), s. 77 - 78.

<sup>72</sup> T. Alexander Aleinikoff og Douglas Klusmeyer: *Citizenship Policies for an Age of Migration* (2002).

## Dobbelt statsborgerskab

program om international migrationspolitik under *Carnegie Endowment for International Peace*. En af præmisserne for arbejdet har været, at dobbelt statsborgerskab bør accepteres som et udtryk for migranters komplekse bånd og tilhørsforhold i en stadig mere sammenhængende verden, der er præget af de demokratiske stater konvergerende interesser. Andre anbefalinger er formuleret af *The German Marshall Fund Project on Dual Nationality*.<sup>73</sup>

Blandt de principper, som staterne anbefales at følge, er, at dobbelt eller flerdobbelt statsborgerskab bør accepteres for personer, som har et reelt tilhørsforhold til de pågældende stater, medens det omvendt også bør tillades en person at opgive et statsborgerskab, forudsat at vedkommende ikke bliver statsløs. Særligt bør "bekvemmelighedsstatsborgerskab" bekæmpes, således at en stat ikke bør kunne "sælge" sit statsborgerskab til personer, der ikke har nogen effektiv tilknytning til den, således som det er sket i bl.a. Irland, jf. nedenfor i kapitel 11.<sup>74</sup>

Endvidere anbefales det, at personer med dobbelt statsborgerskab først og fremmest skal være ansvarlige i forhold til deres bopælsstat, og at det er denne stat, der i første række skal yde de pågældende beskyttelse. I fortsættelse heraf foreslås det, at spørgsmål om civilstatus og lovkonflikter normalt afgøres efter lovgivningen i bopælsstaten. Ligeledes foreslås det, at personer med dobbelt statsborgerskab indstiller sig på at udøve deres politiske aktiviteter i bopælslandet, og at stemmeretten udøves dér (og kun dér),<sup>75</sup> samt at offentlige stillinger, der giver mulighed for at øve indflydelse på styret af en stat, skal kunne reserveres for personer, som alene har statsborgerskab i den pågældende stat.

Endelig anbefales det, at staterne indgår internationale aftaler om aftjening af værnepligt og om løsning af andre lovkonflikter, ligesom der kan være behov for at fastlægge kriterierne for, hvilket land der er "bopælsland", og hvilket statsborgerskab der er "dominerende" og effektivt".

Senest har også forskerne bag forskningsprojektet NATAC beskæftiget sig med spørgsmålet om accept af dobbelt statsborgerskab, bl.a. i lyset af emigranternes og emigrantstaters interesser - kædet sammen med de EU-retlige implikationer, som er forbundet dermed.<sup>76</sup> Synspunktet her er, at dobbelt statsborgerskab bør tillades for første og anden generations emigranter, der som regel kan have tætte bånd til begge deres stater (den de er emigreret fra, og den de er immigreret til). Udgangspunktet er, at interessenthensyn skal være afgørende; mennesker hvis levevilkår giver dem en varigere interesse i

<sup>73</sup> Anbefalingerne er optrykt i David A. Martin og Kay Hailbronner (2003), s. 385 ff.

<sup>74</sup> Den traditionelle modstand herimod reflekteres også i *Nottebohm*-sagen og i det i denne sag udviklede "genuine link-princip", jf. ovenfor i kapitel 7.

<sup>75</sup> I tilknytning hertil foreslås det, at staterne lovligt kan gøre stemmeretten afhængig af bopæl, særligt hvor dette kan fremme accepten af dobbelt statsborgerskab.

<sup>76</sup> Se Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk og Harald Waldrauch (Red): *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, vol. 1 (september 2006).



## Dobbelt statsborgerskab

almenvellet i en bestemt stat, bør have et *prima facie* krav på statsborgerskab i den stat. Et princip herom bygger på genuine link-begrebet, som blev udviklet i Nottebohm-sagen, jf. ovenfor i kapitel 7. På den baggrund frarådes det også, at oprindelsesstaten lader afstammingsprincippet føre til, at emigranternes efterkommere i senere generationer erhverver dens statsborgerskab, da disse som udgangspunkt ikke kan formodes at have nogen stærk tilknytning til denne stat.

Alle de ovenfor nævnte anbefalinger, som i store træk går i samme retning, synes at danne et godt grundlag for fremtidige internationale forhandlinger om, hvordan staterne mere problemfrit kan leve med dobbelt statsborgerskab, som beviseligt "ikke kan udryddes".