

**OPLÆG I FORBINDELSE MED FOLKETINGETS  
HØRING OM DOBBELT STATSBOGERSKAB**

Ved

chefkonsulent Niels Beckman

Rigspolitiet

*København, den 28. maj 2008*

**Præsentation:**

Niels Beckman - Jurist – og jeg har beskæftiget mig med Statsborgerskab i mere end 20 år både på nationalt og internationalt plan.

Min praktiske erfaring har jeg fået gennem min beskæftigelse i Indfødsretskontoret i Indenrigs- og Justitsministeriet og senest i Integrationsministeriet. I 2005 kom jeg tilbage til Justitsministeriet, hvor jeg nu arbejder hos Rigspolitechefen. Jeg har således været beskæftiget med andre sager end statsborgerret i de seneste 2-3 år, bortset fra et statsborgerretsprojekt i de Forenede Arabiske Emirater, som blev afsluttet sidste år.

Min internationale erfaring har jeg således primært fået fra mit arbejde i Europarådet, hvor jeg fra 1992 til 2004 har været medlem af Europarådets Ekspertkommitte vedrørende Statsborgerret - både som ekspertkommitteens næstformand og senest

som formand i perioden 2002-04. I den forbindelse har jeg bl.a. medvirket til og deltaget i udarbejdelsen og tilblivelsen af:

*DEN EUROPÆISKE KONVENTION OM  
STATSBORGERRET*

som Danmark undertegnede i Strasbourg den 6. november 1997 og ratificerede den 4. juni 2002.

Denne konvention stiller netop spørgsmålet om begrænsning eller accept af dobbelt statsborgerskab frit overfor de enkelte medkontraherende stater.

Jeg vil allerede nu henlede opmærksomheden på denne Europarådskonvention, som efter min opfattelse er det vigtigste internationale instrument, som knytter sig til dagens emne "**dobbelt statsborgerskab**" – eller skal jeg hellere bruge konventionens engelske udtryk "**Multiple Nationality**", for der kan være tale om personer

med mere end to statsborgerskaber, men det vil selvfølgelig ikke altid være tilfældet.

Når jeg ikke her udnævner Europarådets konvention fra 1963 om begrænsning af dobbelt statsborgerskab og begrænsning af værnepligt for personer med dobbelt statsborgerskab, som det vigtigste bindende internationale instrument, skyldes det bl.a. den kendsgerning, at flere stater har opsagt konventionens første del om begrænsning af dobbelt statsborgerskab, og at 1963-konventionen i dag kun forpligter 6 europæiske lande. De 6 lande er: **Østrig - Danmark - Holland - Norge - Luxembourg og så Italien**, som i øvrigt uden for 1963-konventionen fuldt ud anerkender dobbelt statsborgerskab.

1997-konventionen derimod er ratificeret af 16 europæiske lande og yderligere undertegnet af 12 lande, som afventer ratifikation.

*Det er i det mindste en kendsgerning, som taler sit tydelige sprog om hvilke tendenser, der rører sig i Europa og som også til dels kan forklares ved at se på den historiske udvikling af vores egen lovgivning på indfødsretsområdet.*

Jeg har derfor lovet arrangørerne af denne høring at give en historisk præsentation af den danske indfødsretslovgivning, og de væsentligste love og lovændringer samt baggrundene herfor, der har betydning for dagens emne. Jeg vil således koncentrere mit indlæg om:

***Indfødsretsforordningen af 1776;***

***1871-loven, som er et tillæg til forordningen;***

***1898-loven, den første egentlige indfødsretslov og den spæde begyndelse på et nordisk samarbejde;***

**1950-loven, som bl.a. formaliserede det nordiske samarbejde og lovændringen i 1978, der indførte princippet om ligestilling mellem mænd og kvinder og konsekvenserne heraf.**

Men lad os begynde med begyndelsen og gå 232 år tilbage i tiden.

Det hele starter efter balladen med Struensee – en ”tysker”, som overtog magten fra den enevældige Kong CHR. d. VII. Efter Struenseens fald ved Paladsrevolutionen i 1772 måtte der gøres noget for at forhindre, at historien skulle gentage sig, hvilket udmøntede sig i den Kgl. Forordning af 15. januar 1776.

Uden at gå for meget i detaljer bestemte denne Forordning bl.a., at **adgang til embeder og hofstillinger i Hans Majestæts riger og lande forbeholdes alene de indfødte undersætter, og dem som derved lige agtes.**

Hermed mentes, at der var mulighed for, at visse personer, som var villige til at investere en vis kapital, og eksperter, som indkaldtes til rigets behov, også kunne opnå indfødsret – altså det vi i dag betegner som naturalisation. Derimod indeholdt forordningen ingen bestemmelser om, hvorvidt og under hvilke omstændigheder indfødsretten kunne fortabes.

Forordningen havde som den første af sin art imidlertid også et andet formål; nemlig nærmere at definere nationalstaten og dens befolkning. Det forklarer, hvorfor forordningen byggede på "fødestedskriteriet" eller med forordningens udtryk "fødsel i vore stater", det der i dag kaldes "**territorialprincippet**"- og ikke "**afstammingsprincippet**", der senere hen skulle blive det mest anvendte kriterium for erhvervelse af statsborgerskab ved fødslen.

Danmarks Riges første grundlov af 5. juni 1849 fastholder princippet om, at ansættelse i embeder i statens tjeneste kræver dansk indfødsret.

Endvidere fastslog Grundloven princippet om, at ingen udlænding kan få dansk indfødsret uden ved lov, og udelukker altså dermed, at naturalisation vil kunne ske ved kgl. bevilling eller ved forvaltningens frie skøn.

Forordningen af 1776 gjaldt i øvrigt uændret.

Ved Lov nr. 54 af 25. marts 1871 skete den første ændring af forordningen. Loven, der var et tillæg til forordningen, regulerede visse problemer, som var skabt af den begyndende udvandring fra Danmark til oversøiske lande, nemlig fortabelse eller suspension af dansk indfødsret i tilfælde af erhvervelse af fremmed statsborgerret.

Ifølge loven kunne danske indfødte, som var statsborgere i et fremmed land, ikke udøve de til indfødsretten knyttede rettigheder, ligesom de ej



heller var undergivet de til indfødsretten flydende forpligtelser. De indtrådte først igen i indfødsrettens rettigheder og forpligtelser, når de havde taget bopæl her i landet, og ladet sig løse fra det undersåtlige forhold til de pågældende fremmede lande, eller hvor sådant ikke var muligt, havde afgivet en erklæring til indenrigsministeren om, at de frasagde sig alle af dette forhold flydende rettigheder.

Dette tillæg til forordningen er altså første gang, vi ser en klar udmelding fra lovgiver om, at en person med dansk indfødsret ikke samtidig også kunne være statsborger i et andet land. Derimod er det tvivlsomt, om man også heraf kan drage den konklusion, at loven samtidig også havde til formål at bekæmpe eller begrænse dobbelt statsborgerskab. Den diskussion kan formentlig ikke anses for at have været aktuel på daværende tidspunkt.

Den næste lovændring fandt sted i 1898 med lov nr. 42 af 19. marts 1898 om erhvervelse og fortabelse af dansk indfødsret.

Kriteriet for erhvervelse af indfødsret er nu fødsel af forældre, som har dansk indfødsret uanset hvor fødslen finder sted – altså afstammingsprincippet. Et barn født i ægteskab blev dansk efter faderen – et barn født uden for ægteskab blev dansk efter moderen.

Med denne lov var den danske statsborgerretslovgivning dermed bragt i harmoni med den fremherskende tendens i fremmed landes lovgivning på området. Alene det britiske rige og U.S.A. markerede den vigtigste undtagelse ved den fortsatte hævde af "fødestedskriteriet". Herhjemme havde principperne i Den Kgl. Forordningen om Indfødsretten voldt problemer med den prøjsiske statsborgerretslovgivning i forbindelse med befolkningen i de i 1864 afståede landsdele, der havde opteret for dansk statsborgerskab og deres børn. Som fødte uden for

rigets grænser opnåede disse børn ikke dansk indfødsret, men blev heller ikke tyske, da deres forældre ikke var statsborgere i Prøjsen.

1898-loven introducerede samtidig princippet om

**Familiens statsborgerretlige enhed.**

Familiefaderen blev gjort til *hovedperson* – hans statsborgerretlige tilhørsforhold bliver bestemmende for hustru og børn. En danskfødt kvinde, der giftede sig med en udlænding, mistede automatisk sin danske indfødsret, uanset om ægteparret slog sig ned i Danmark, og uanset om hustruen måske ikke opnåede statsborgerret i ægtemandens hjemland og derved blev statsløs. Først med en lovændring i 1925 tages der tilløb til at frigøre den gifte kvindes statsborgerretlige status fra ægtefællens.

1898-loven var tillige et resultat af et begyndende nordisk samarbejde på statsborgerretsområdet og en samtidig bekræftelse af en fælles nordisk holdning om, at en person kun kan være i besiddelse

af ét statsborgerskab.

Ved 1950-loven – **lov nr. 252 af 27. maj 1950 om dansk indfødsret** – frigøres kvinder og børns statsborgerretlige tilhørsforhold helt fra ægtemandens. Hensigten med denne lov, som blev til under et tæt nordisk samarbejde, har været at undgå statsløshed og at undgå dobbelt statsborgerskab. For de gifte kvinders vedkommende har det været den grundlæggende tanke, at det strider mod dansk (og nordisk) retspraksis, hvis et statsborgerskab skal pålægges et individ, som ikke har søgt eller udtrykkeligt accepteret dette. Som resultatet af det nordiske samarbejde gennemførtes der samtidigt stort set enslydende love i Danmark, Norge og Sverige. Endvidere lemper loven adgangen for nordiske statsborgere til at opnå dansk indfødsret, og gør det ligeledes lettere at generhverve det oprindelige nordiske statsborgerskab. 1950-loven skabte således det senere grundlag for den fælles nordiske

overenskomst, som blev undertegnet af Danmark, Finland, Norge og Sverige i 1969. Island tilsluttede sig først i 2002 det nordiske samarbejde – og da til en aftale med væsentlige ændringer i forhold til den oprindelige overenskomst – som følge af de nordiske landes forskellige holdning til dobbelt statsborgerskab.

Som nævnt indledningsvist skete der med virkning fra den 1. januar 1979 en ændring af 1950-loven, som må betegnes som den mest betydningsfulde ændring i forhold til spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab. Lovændringen medførte, at børn født i ægteskab den 1. januar 1979 og senere, får dansk indfødsret ved fødslen, hvis enten fader **eller** moderen er dansk statsborger. Denne ændring betød umiddelbart, at børn i blandede ægteskaber nu også fik dansk indfødsret, hvis det var moderen, der var dansk. Samtidig blev der i forbindelse med lovændringen indført en overgangsregel, der gav de børn, der var født før lovændringen, og som endnu

ikke var fyldt 18 år, mulighed for, at erhverve dansk indfødsret ved erklæring. Denne erklæring skulle imidlertid kun afgives af den danske mor. Baggrunden herfor var, at man ved at kræve, at begge forældre skulle afgive erklæring, kunne risikere, at den anden statsborgerret, som barnet havde fra faderen, ville kunne fortabes. Skulle det i så fald være tilfældet, ville man ikke opnå at stille de børn, der var født før 1. januar 1979 lige med de børn, der var født efter lovens ikrafttræden. Sagt på en anden måde, var det lovgivers hensigt at give børn født i blandede ægteskaber den samme mulighed for at få både faderens som moderens statsborgerskab, og således at søskende ikke derved blev behandlet på forskellig vis.

Konsekvenserne af denne lovændring må betragtes som et brud med det dengang mere end 100-årige princip om begrænsning af dobbelt statsborgerskab, idet lovgiver her har valgt at vægte princippet om

ligestilling mellem mand og kvinde højere end princippet om at begrænse dobbelt statsborgerskab.

1978-loven er imidlertid ikke den eneste del af den danske indfødsretslovgivning, der i sig selv medvirker til at øge antallet af dobbelte statsborgere.

**Legitimationsreglen** i lovens § 2 om, at børn født uden for ægteskabet af en dansk far og en udenlandsk mor, får dansk indfødsret ved forældrenes indgåelse af ægteskab, vil som overvejende hovedregel betyde, at barnet ikke mister moderens nationalitet. Ligeledes vil der i forbindelse med et **adoptivbarns** erhvervelse af dansk indfødsret i medfør af lovens § 2 A kunne opstå tilfælde af dobbelt statsborgerskab, hvor barnet bevarer giverlandets nationalitet.

I forbindelse med **naturalisation** er det som udgangspunkt en forudsætning, at en ansøger er

indforstået med at blive løst fra sit hidtidige statsborgerskab. Krav om løsning stilles dog ikke over for personer med flygtningestatus her i landet og ej heller over for personer fra lande, hvor det erfaringsmæssigt er enten umuligt eller forbundet med store vanskeligheder at blive løst. Det samme gælder, hvis en person har fået afslag på løsning eller kan dokumenterer at have gjort et seriøst men forgæves forsøg på at blive løst fra sit oprindelige statsborgerskab.

I de her nævnte tilfælde vil de pågældende personer som udgangspunkt beholde deres oprindelige statsborgerskab, og de vil i givet fald få dobbelt statsborgerskab ved erhvervelsen af dansk indfødsret. Det tilkommer imidlertid den oprindelige statsborgerretsstat at afgøre, om denne tilstand kan opretholdes. Hvis lovgivningen i den pågældende stat accepterer dobbelt statsborgerskab – hvilket et større antal stater gør – vil den dobbelte statsborgerretsstatus kunne opretholdes.



Med hensyn til børn, der får dansk indfødsret i forbindelse med en af forældrenes naturalisation, vil det ligeledes være oprindelseslandets lovgivning, der afgør om barnets oprindelig statsborgerskab derved mistes.

Endelig vil jeg nævne reglen i indfødsretslovens § 7 – den bestemmelse, hvis indhold om fortabelse af indfødsret ved erhvervelse af fremmed statsborgerret i mere end 130 år har dannet grundlaget for princippet om begrænsning af dobbelt statsborgerskab i den danske lovgivning.

Det vil imidlertid være muligt for et barn at beholde sin danske indfødsret i de tilfælde, hvor kun den ene af barnets forældre erhverver fremmed statsborgerskab, såfremt den anden forælder bibeholder sin danske indfødsret.

Lad mig give et eksempel: Et barn som immigrerer til f.eks. Canada sammen med sine danske forældre,

kan beholde sit danske statsborgerskab, selvom barnet bliver canadisk statsborger sammen med den ene af forældrene, når blot den anden forælder fortsat er dansk statsborger. Konklusionen er således, at barnet bliver dobbelt statsborger (dansk-canadisk), den ene forælder bliver canadisk statsborger og fortaber sin danske indfødsret, medens den anden forælder forbliver dansk. Dette er samtidig et tydeligt eksempel på at princippet om familiens statsborgerretlige enhed helt er opgivet med lovændringen i 1978.

De nævnet eksempler fra den danske lovgivning viser, at uanset om lovgivningen grundlæggende fastholder princippet om at begrænse dobbelt statsborgerskab, medvirker den samme lovgivning til at "producerer" dobbelte statsborgere (hvis jeg må bruge det udtryk).

Dette sker vel at mærke indenfor Europarådskonventionens og andre internationale konventioners rammer, som Danmark har

ratificeret. En eventuel ændring af de nævnte bestemmelser i indfødsretslovgivning med henblik på at eliminere de nævnte tilfælde, hvor den danske lovgivning skaber dobbelt statsborgerskab, vil således bringe os i konflikt med disse konventioner.

Efter international ret tilkommer det enhver stat at fastsætte i sin egen lovgivning, hvem der er dens statsborgere og denne lovgivning skal anerkendes af andre stater, for så vidt den er i overensstemmelse med gældende internationale konventioner, almindelige folkeretlige regler og anerkendte retsprincipper vedrørende statsborgerret.

Europarådskonventionen bestemmer således, at en stat skal baserer sine regler om statsborgerret på principperne om:

- at enhver har ret til at besidde et statsborgerskab,
- at statsløshed skal undgås,

- at ingen kan fratages sin statsborgerret på et vilkårligt grundlag og
- at hverken indgåelse eller opløsning af ægteskab automatisk skal have betydning for den anden ægtefælles statsborgerret.

Uanset hvilke bestræbelse et givet land gør sig for at begrænse tilfælde af dobbelt statsborgerskab, vil der uværligt ske sammenstød med andre landes nationale lovgivninger, som medfører, at de pågældende lovgivninger dækker den samme begivenhed, hvorved dobbelt statsborgerskab opstår.

Statsborgerskab defineres som det retlige bånd mellem en person og en stat. Dette betyder igen, at en person udmærket kan have en retlig tilknytning til to eller flere stater, hvis nationale statsborgerretslovgivninger netop baserer sig på de før omtalte internationalt anerkendte retsprincipper.

Der hvor den enkelte stat i tilfælde af dobbelt statsborgerskab kan gøre sin indflydelse gældende er at sørge for, at det nationale statsborgerskab, der f.eks. er erhvervet ved fødslen, ikke overføres fra generation til generation og til personer, som ingen reel tilknytning har til det pågældende land. Indfødsretslovens § 8 indeholder - i overensstemmelse med Europarådskonventionen - en bestemmelse om fortabelse af dansk indfødsret i netop denne situation, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Som afslutning på dette oplæg vil jeg ikke undlade at bemærke, at i den tid, hvor jeg har beskæftiget mig med statsborgerretsområdet, har det været min erfaring, at bestræbelserne for at begrænse dobbelt statsborgerskab er en ulige kamp, forstået på den måde, at verden til stadighed befolkes af flere og flere dobbelte statsborgere. Den kendsgerning har fået en række stater både i og uden for Europa til at forlade princippet om at begrænse dobbelt

statsborgerskab, bl.a. i erkendelse af, at det i praksis normalt ikke synes at være forbundet med større problemer, at en person har en retlig og reel tilknytning til flere stater.

Mange tak.



Migrationsverket

Bo Lundberg  
Telefon: 010-48 58 434

PM  
2008-05-27

## Dubbelt/flerfaldigt medborgarskap

Att undvika dubbelt/flerfaldigt medborgarskap har så länge det funnits medborgarskapslagstiftning i Sverige varit en hörnpelare i svensk medborgarskapsrätt men i och med 2001 års Medborgarskapslag öppnades möjligheten till flerfaldigt medborgarskap.

Sverige var ett av de länder i Europa som tidigt ratificerade 1963 års Europarådskonvention angående bland annat Förhindrande av dubbelt medborgarskap (tillträdd 1968; frånträdd 2002)

Målet med 1963 års Europarådskonvention var att minska antalet fall av dubbla medborgarskap.

Frågan om ett accepterande av dubbelt medborgarskap har dock diskuterats flera gånger i Sveriges riksdag i anledning av bl.a. motioner från enskilda riksdagsledamöter men också i frågor kring rösträtten.

Trots 1963 års konvention har utvecklingen gått mot fler fall av dubbelt medborgarskap. Detta konstaterade Regeringen redan i mitten av 1980-talet och tillsatte därför en kommitté ( Medborgarskapskommittén; Betänkande, Dubbelt medborgarskap DsA 1986:6) för att belysa frågan.

I utredningsdirektiven sades att man bör underlätta invandrarnas integrering i det svenska samhället och att möjligheten att bli svensk medborgare därvid spelade en viktig roll. Kommittén skulle därför undersöka om man kunde göra det lättare för utlänningar att förvärva svenskt medborgarskap genom att i högre utsträckning acceptera dubbelt medborgarskap. Kommitté skulle också undersöka vilka för och nackdelar som är förknippade med dubbelt

medborgarskap, sett från individens och statens ståndpunkter.

Kommittén konstaterade inledningsvis att medborgarskapets betydelse minskat i samma mån som bosättningsens betydelse ökat.

Vad gällde säkerhetsaspekterna konstaterades att det förhållandet att en person känner lojalitet mot flera länder kan vara en komplikation, men att innehavet av dubbelt medborgarskap inte har någon avgörande betydelse därvidlag.

Kommitté konstaterade slutligen att om det inte fanns några påtagliga nackdelar med dubbla medborgarskap borde det intresse som många invandrare har av att kunna behålla sitt ursprungliga medborgarskap få väga över.

Enligt kommittén fanns det dock två frågor som måste diskuteras vidare. Den ena var det dubbla medborgarskapets betydelse i säkerhetshänseende. Den andra de politiska rättigheterna (rösträtten).

Kommitténs arbete ledde emellertid inte till något konkret förslag. Kommittén föreslog endast att Sveriges inställning till Europarådskonventionen skulle analyseras ytterligare och att eventuella lättnader i praxis skulle diskuteras.

Kommittén fortsatte mot slutet av 80-talet sitt arbete med att se på konsekvenserna av att tillåta dubbelt medborgarskap. Ett prommemoria lämnades i oktober 1989.

Kommittén konstaterade att det inte skulle innebära vare sig kostnader eller vinster av betydelse med ett införande av dubbelt medborgarskap.



Kommittén underströk också att det i praktiken säkert inte skulle vara så många som skulle utnyttja möjligheten att rösta i mer än ett land.

Kommittén tyckte slutligen att frågan borde diskuteras i Europarådet och med de nordiska grannarna.

1997 tillsattes en ny kommitté med namnet 1997 års Medborgarskapskommitté (Betänkande SOU 1999:34) i syfte att se över den svenska medborgarskapslagen. Kommittén fick i juni 1998 i tilläggsdirektiv i uppdrag att förutsättningslöst utreda frågan om dubbelt medborgarskap.

Kommittén, vilken kom fram till att dubbla medborgarskap skulle accepteras, lämnade sitt betänkande om en ny medborgarskapslag till regeringen i mars 1999 (SOU 1999:34).

Regeringen föreslog sedan i proposition 1999/2000:147 att tillstyrka kommitténs förslag bland annat vad gällde dubbelt medborgarskap.

Regeringen konstaterade inledningsvis att det skett en stark internationalisering sedan 1950 års lags tillkomst och att invandringen till Sverige lett till att samhället allt mer präglas av etnisk och kulturell mångfald. Många lever i blandade äktenskap och många människor känner verklig och djup anknytning till mer än ett land.

För individen är möjligheten att utan tillstånd kunna få bosätta sig och arbeta i vart och ett av medborgarskapsländerna viktig. Dubbla medborgarskap förenklar även en eventuell återflytt till det gamla hemlandet.

Den trygghet som det innebär att ha det gamla medborgarskapet kvar bidrar till ökad trivsel och en snabbare integrering. Att få medborgarskap i

bosättningslandet är också ett viktigt led i integrationsprocessen.

Regeringens utgångspunkt var därför att den gamla ordningen bör bestå endast om det kunde påvisas betydande nackdelar med en ordning där dubbla medborgarskap tilläts i större utsträckning.

Regeringen ansåg, liksom tidigare utredningar, att det sannolikt är förhållandevis få människor som verkligen utnyttjar sin dubbla röst rätt. Dubbel rösträtt och valbarhet var därför inget skäl att inte tillåta dubbelt medborgarskap. Inte heller bedömdes de eventuella svårigheter som kan uppkomma vid konsulärt bistånd eller eventuella säkerhetsaspekter vara något skäl emot dubbelt medborgarskap.

Det konstaterades vidare att antalet dubbla medborgare i Sverige redan var högt (ca 300 000 varav 190 000 efter ansköan) och att det inte framkommit något som visat på några påtagliga problem. Den internationella utvecklingen innebär vidare att dubbelt medborgarskap tillåts i allt större utsträckning.

Någon egentlig konsekvensanalys har aldrig gjorts och det förs inte heller någon statistik över dubbla medborgare. Utrikesdepartementets och Justitiedepartementets uppfattning torde dock vara att det dubbla medborgarskapet sällan förorsakat några problem. Detta stämmer också med min egen erfarenhet.

Möjligheten att få dubbelt medborgarskap utnyttjades inte i den utsträckning man kunnat förvänta sig. Under de första tre åren ledde det till ca. 15 000 fler ärenden totalt.

Möjligheten att ha dubbelt medborgarskap har dock uppskattas mycket inte minst av svenskar i utlandet.

I dag beräknas ca. 400 000 personer ha svenskt och annat medborgarskap.