

Uopfordret notat vedrørende aftale om indfødsret af 8. december 2005

1. Om baggrunden for notatet og om dets opbygning

Den 8. december 2005 indgik regeringspartierne med Dansk Folkeparti en ny aftale om indfødsret. Aftalen vil blive optrykt som bilag til en cirkulæreskrivelse fra Integrationsministeriet. Den fastlægger retningslinierne for integrationsministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse og er trådt i kraft den 12. december 2005. *Da* aftalen er af væsentlig betydning for mange herboende udlændinges retsstilling, *da* den er indgået for lukkede døre, uden forudgående debat i Folketinget og uden høring af interesseorganisationer eller andre med særlig viden på området, og *da* den rejser en række menneskeretlige og statsborgerretlige spørgsmål, har Institut for Menneskerettigheder fundet at burde udarbejde et efterfølgende, uopfordret notat om aftalen.

Notatet er opbygget således, at de relevante konventioner mv. omtales nedenfor i afsnit 2, de nye regler, og de spørgsmål, de rejser, omtales i afsnit 3, instituttets samlede vurdering af reglerne indeholdes i afsnit 4 og i afsnit 5 fremkommer instituttet med nogle generelle afsluttende bemærkninger.

2. Menneske- og statsborgerretten

Aftalen rejser efter instituttets opfattelse spørgsmål om Danmarks overholdelse af følgende:

- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (1950),
- FN's Flygtningekonvention (1951)
- FN's Konvention om Statsløse Personers Retsstilling (1954)
- FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed (1961),
- FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (1966) og
- Den Europæiske Konvention om Statsborgerret (1997)

3. Instituttets vurdering af aftalens nye regler

Instituttet skal først bemærke, at det forekommer betænkeligt, at de aftalte regler i et vist omfang skal anvendes i forhold til ansøgninger, som allerede er indgivet, med den mulige virkning, at ansøgere udelukkes fra at opnå indfødsret. Under hensyn til, at der kan gå fra 16 til 18 måneder, før Integrationsministeriet behandler en naturalisationsansøgning, risikerer den form for regulering at bidrage til en betydelig usikkerhed hos ansøgere vedrørende deres muligheder for at opnå indfødsret, jf. nærmere nedenfor i dette afsnit, hvor indfødsretsaftalens nye bestemmelser kommenteres fortløbende.

3.1. De nye regler om kriminalitet (kapitel 5, §§ 19 – 21)

Ad aftalens § 19, stk. 2,
der har følgende ordlyd:

Ansøgere idømt en ubetinget frihedsstraf på mindst 60 dage for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 samt ansøgere idømt udvisning for bestandig eller idømt ubetinget frihedsstraf i 1½ år eller derover, kan ikke optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Bestemmelsen om at udelukke ansøgere fra at opnå indfødsret, hvis de er idømt en ubetinget frihedsstraf på mindst 60 dage for overtrædelse af straffelovens kapitler 12 og 13, er ny. Under hensyn til, at en fængselsdom af forholdsvis kort varighed (60 dage) kan få en meget alvorlig konsekvens (permanent udelukkelse fra indfødsret), opstår spørgsmålet, om der herved er taget hensyn til statens ”såvel som til enkeltpersoners legitime interesser”. Princippet om, at der i anliggender vedrørende statsborgerret bør tages dette hensyn til staternes såvel som enkeltpersoners legitime interesser er almindeligt anerkendt inden for statsborgerretten, og det er også kommet til udtryk i præambelen til Den Europæiske Konvention om Statsborgerret (EKS).

Konventionens artikel 6, stk. 3, fastslår, at personer med lovligt og fast ophold i en stat, skal have mulighed for at blive naturaliserede, jf. artikel 6, stk. 3. Bestemmelsen tillader staterne at fastsætte betingelser for naturalisation. Den eneste begrænsning, som artikel 6, stk. 3, udtrykkeligt pålægger de kontraherende stater, er, at der højst kan kræves fast ophold i en periode på ti år før indgivelse af en ansøgning. Den forklarende rapport til EKS bidrager til forståelsen af, hvilke andre betingelser, det har været forudsat, der kunne stilles, idet det (i pr. 51) anføres, at staterne ”may, in addition, fix other justifiable conditions for naturalisation, in particular as regards integration”.

Hvilke betingelser, der kan betragtes som ”justifiable” (rimelige/rimeligt begrundede), navnlig med hensyn til integration, kan det være vanskeligt at udtale sig om med bestemthed. Europarådets Ekspertkomité for Statsborgerskab iværksatte derfor for nogle år siden et udredningsarbejde med henblik på at undersøge, om der bl.a. på dette område var behov for at vejlede staterne nærmere herom, herunder ved fastsættelse af nærmere regler i en tillægsprotokol eller lignende. I en af Ekspertkomitéen vedtaget rapport, *Conditions for the Acquisition and Loss of Nationality*, udarbejdet af Andrew Walmsley (CJ-NA (2002) 1), betegnes det som ”(a) major question”, om en straf for en forbrydelse bør udgøre en permanent hindring for, at en person kan blive naturaliseret. Om de forskellige landes regler om straffbare forholdes betydning anføres følgende:

None of these provisions in themselves are objectionable provided there is some recognition that criminals can be rehabilitated and that therefore some convictions should not be taken into consideration if they occurred some time before the application for naturalisation was made.

De i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser betegnes ofte samlet som ”forbrydelser mod statens sikkerhed”, men de af meget forskellig natur med normalstrafferammer, der varierer fra 4 måneder til livstid, og overtrædelser vil ofte udløse en lavere straf, end normalstrafferammen angiver. Eksempelvis kan det nævnes, at landsretten har vurderet, at en kontorchef, om hvem det fandtes godtgjort, at han bevidst havde forvansket udfaldet af et valg til Musikkonservatoriets konsistorieråd, efter straffelovens § 116, stk. 1 (hvis strafferamme er indtil 6 år), skulle idømmes fængsel i 60 dage (se U 1977.616). En sådan handling vil så vidt ses efter den nye aftale medføre, at indfødsret aldrig kan meddeles. Derfor opstår spørgsmålet, om det er ”rimeligt” helt at udelukke en ansøger fra indfødsret, hvis den pågældende har været straffet med fængsel i 60 dage (eller mere)

for overtrædelse af straffelovens kapitler 12 og 13. I betragtning af statsborgerskabet betydning for den enkelte, kunne man spørge, om ikke det bør være en strafs strenghed snarere end den strafbare handlingens natur, der afgør, hvorvidt eller hvornår et statsborgerskab kan opnås, jf. herved den rapport, som Østersørådets Kommissær for Menneskerettigheder mv. afgav i april 1996 (*Criteria and Procedures for Obtaining Citizenship in the CBSS Member States*, p. 71).¹

Bestemmelsen i § 19, stk. 2, sænker endvidere som noget nyt grænsen for udelukkelse fra indfødsret på grund af anden kriminalitet fra to års fængsel til halvandet års fængsel. Også her kan der rejses spørgsmål om berettigelsen af, at straf af den størrelse udgør en permanent hindring for, at indfødsret kan erhverves, navnlig i betragtning af, at bestemmelsen (ligesom de øvrige bestemmelser om betingelserne for naturalisation) også omfatter indvandreres efterkommere (anden og tredje generation), som muligvis ikke har nogen særlig tilknytning til noget andet land end Danmark, jf. nærmere nedenfor.

Ad aftalens § 21,

der har følgende indhold:

Hvis justitsministeren meddeler, at det af Politiets Efterretningstjeneste vurderes, at en ansøger kan være en fare for landets sikkerhed, forelægges sagen Folketingets Indfødsretsudvalg med indstilling om udelukkelse af den pågældende fra optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i en nærmere angiven periode.

Bestemmelsen er ændret i forhold til den tidligere aftales § 21, der ikke præciserede, at Integrationsministeriet skal fremkomme med indstilling om udelukkelse for en nærmere angiven periode. Tilføjelsen tydeliggør, hvad der kan være konsekvensen af, at PET fremkommer med en sikkerhedsvurdering, og instituttet går ud fra, at det dermed er forudsat, at den, der udelukkes fra indfødsret i en nærmere angiven periode, får oplysning om, at udelukkelsen sker i medfør af § 21, jf. herved instituttets notat af 10. oktober 2005.

3.2 De nye regler om selvforsørgelse (kapitel 6, § 23)

Ad aftalens § 23,

der har følgende indhold:

Stk. 1. Det er en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren er selvforsørgende, det vil sige, at ansøgeren ikke modtager hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven. 1. pkt. omfatter dog ikke hjælp i form af enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke er direkte relateret til forsørgelse, eller ydelser, der må sidestilles med løn eller pension eller træder i stedet herfor.

Stk. 2. I forbindelse med fremsættelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse må ansøgeren i de seneste 5 år ikke have modtaget den i stk. 1, nævnte offentlige hjælp i en periode på sammenlagt end mere end 1 år.

¹Proportionalitetssynspunktet kan også fremføres i forhold til de karenstider, som er fastsat i bilag 2 til aftalen, og hvorefter bl.a. bøder for overtrædelse af straffelovens kapitler 12 og 13 hindrer optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i 6 år, hvilket vil betyde, at en udlænding, der i lighed med den person, der i 1997 idømtes en straf på 6 dagbøder for at flage med det tidligere DDR's flag på sin bopæl (U 1997.353), som udgangspunkt vil skulle vente i alt 15 år på at kunne få dansk indfødsret.

Det fremgår af en note til bestemmelsen, at personer, der modtager f.eks. statens uddannelsesstøtte, førtidspension eller forsørges af ægtefælles, ikke er afskåret fra at opnå indfødsret.

Efter instituttets opfattelse er betingelsen om selvforsørgelse i fire ud af de seneste fem år før optagelse på et lovforslag meget vidtgående. Mange udlændinge har som bekendt meget vanskeligt ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande er overrepræsenterede blandt kontanthjælpsmodtagerne; i 2003 var kun 43,8 pct. af de 15-64-årige indvandrere fra mindre udviklede lande i beskæftigelse (se Velfærdskommissionens rapport, kap. 8.2.2). Velfærdskommissionen giver en række mulige forklaringer på, at indvandrere i højere grad en personer af dansk oprindelse er på overførselsindkomst, og fremsætter forskellige forslag til en bedre beskæftigelses- og integrationspolitik, herunder om målrettede uddannelsesforløb for indvandrere. Velfærdskommissionen peger også på en række barrierer på arbejdsmarkedet og kommer med forslag, som kan gøre det lettere at løfte ansvaret hos arbejdsmarkedets parter for integrationen af indvandrere og efterkommere (kap. 8.11).

Uanset, at den enkelte også selv har et ansvar for at finde et job, er de påpegede (ydre) barrierer for indvandrernes beskæftigelsesmuligheder uomtvistelige og må tages i betragtning. Mange indvandrere vil være ude af stand til at opfylde den nye betingelse om selvforsørgelse og dermed ude af stand til at få indfødsret. Dermed risikerer forsørgelsesbetingelsen i stedet for at bidrage til integrationen at føre til en oplevelse af yderligere marginalisering i og med, at de pågældende forbliver uden demokratisk, politisk indflydelse på den lovgivning, de er undergivet og ikke kan få sikkerhed for at høre til her i landet, jf. herved nedenfor i afsnit 4 om det anførte i *Recommendation 1500 (2001) on the participation of immigrants and foreign residents in political life of Europe's member states*.

Under alle omstændigheder kan der rejses spørgsmål, om ikke der burde være mulighed for dispensation, jf. herved også den ovenfor under 3.1. nævnte Europarådsrapport fra 2002, hvor det i pr. 31 anføres, at "(s)ome people might not be able to work through a disability, whilst other might have lost their jobs through the collapse of their employers' company for reasons over which they have no control or have lost their source of income as a result of separation or divorce"; rapporten foreslår derfor taget op til overvejelse "whether states should allow exceptions to be made in appropriate specified circumstances". Blandt andre mulige undtagelsesgrunde kan der i en dansk kontekst peget på, at revalidering af personer med helbredsproblemer kommer på tale, når andre tilbud, herunder uddannelse på SU ikke vurderes at kunne hjælpe de pågældende til et almindeligt job. Derfor opstår spørgsmålet, om ikke revalidender i relation til et selvforsørgelseskrav bør ligestilles med personer, der modtager SU, og dermed undtages fra forsørgelseskravet. Personer uden erhvervs-evne, bl.a. alvorligt traumatiserede flygtninge med lidelsen kronisk posttraumatisk stress syndrom (PTSD) vil ofte have været nødt til at leve af hjælp efter aktivloven, indtil spørgsmålet om deres tab af erhvervs-evne kan afgøres, og pension kan tilkendes. Pension tilkendes ved varigt tab af erhvervs-evne, og derfor opstår spørgsmålet, om ikke en pensionstilkendelse som sådan bør være tilstrækkelig til at opfylde et selvforsørgelseskrav, således at § 23, stk. 2, ikke fører til, at pensionister, som tildes pension efter at have modtaget hjælp efter aktivloven, skal oppebære pension i fire år, før de kan ansøge om indfødsret.

3.3. De nye regler om danskuddannelser og kendskab til danske samfundsforhold (kapitel 7, § 24)

Ad aftalens § 24,

der har følgende indhold:

Stk. 1. Det er en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren dokumenterer danskuddannelser som bevis for danskuddannelsernes Prøve i Dansk 3 eller en af de i bilag 3 angivne prøver.

Stk. 2. Det er endvidere en betingelse for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren dokumenterer kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ved bevis for en særlig indfødsretsprøve.

Stk. 3. Hvor ganske særlige forhold taler herfor, forelægges det for Folketingets Indfødsretsudvalg, om der kan dispenseres fra betingelserne i stk. 1 og 2. Forelæggelse vil ske, hvis ansøgeren dokumenterer at lide af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter og som følge heraf ikke menes at være i stand til – eller have rimelig udsigt til – at kunne opfylde betingelserne i stk. 1 og 2.

Stk. 4. De forhold, som omtales i stk. 3, skal være dokumenteret ved en erklæring fra en person med lægefaglig baggrund. Det skal fremgå af erklæringen, om behandlingsmulighederne er udtømte, samt om den pågældende fremover vil blive i stand til at tilegne sig dansk på det krævede niveau.

I en note til stk. 3 er anført følgende:

Integrationsministeriet forudsættes herefter at forelægge spørgsmålet om dispensation fra kravet om danskuddannelser mv. for Indfødsretsudvalget, hvor ansøgeren lider af svære fysiske handicaps (f.eks. mongolisme), er hjerneskadet, blind eller døv, eller har svære psykiske lidelser som (paranoid) skizofreni, en psykose eller en svær depression. Integrationsministeriet forudsættes endvidere at meddele afslag til ansøgere, som lider af PTSD – også selv om tilstanden er kronisk, og dette er dokumenteret ved en person med lægefaglig baggrund.

Ved den nye aftale er kravene om dokumentation for ansøgernes danskuddannelser strammet væsentligt - fra tidligere Prøve i Dansk 2 til nu Prøve i Dansk 3. Forudsætningen for at kunne modtage danskundervisning på Danskuddannelse 3, der leder frem mod Prøve i Dansk 3, er, at kursisten har ”en mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet og ... en forholdsvis hurtig indlæring i dansk som andetsprog”, jf. § 3, stk. 5, i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. Prøve i Dansk 3 består af tre dele: læseforståelse, skriftlig fremstilling og mundtlig kommunikation, hvor sproget er forholdsvis nuanceret og komplekst, og hvor kursisten forventes at kunne udtrykke holdninger, forklare og påvirke. Sprogcentre indplacerer efter en pædagogisk vurdering kursisterne på den danskuddannelse, som de finder relevant for den enkelte; på landsplan visiteres kun 25-30 pct. af kursisterne til Danskuddannelse 3.

De nye krav om kendskab til dansk og danske samfundsforhold (sidstnævnte kræver, at ansøgerne skal bestå en indfødsretsprøve, der omfatter 40 spørgsmål, hvoraf 28 skal besvares rigtigt) vil efter det fra sprogcentre oplyste bevirke, at mange indvandrere og flygtninge bliver afskåret fra at opnå indfødsret. Indvandrere og flygtninge med en kort skolegang eller uden skolegang vil uanset deres gode vilje ikke være i stand til at gennemføre den krævede uddannelse – og de har ikke mulighed for at tage Danskuddannelse 3 efter at have gennemført Danskuddannelse 2. Spørgsmålet er, om de nye krav om danskuddannelser mv. på et så højt niveau kan siges at udgøre rimelige betingelser for at opnå statsborgerskab, særligt med hensyn til integration. Spørgsmålet ”what degree of knowledge of the language would it be reasonable to require”, rejses også i den ovenfor under 3.1. omtalte Europarådsrapport fra 2002, og her nævnes det i pr. 35, at (a)bility to learn a new language can

depend upon age, disabilities or the circumstances in which one lives". Også i Danmark har der været en vis tradition for at variere danskkravet efter ansøgenes "meget forskellige Livsstilling og Dannelsesstrin" (jf. bl.a. Rigsdagstidende 1866-67, Tillæg B, sp. 12-13). Spørgsmål er, om ikke det skærpede sprogkrav mv. – ligesom kravet om selvforsørgelse - risikerer at modvirke de ikke-uddannede indvandreres integration frem for at fremme den, i det omfang de pågældende udelukkes fra fuldt medlemskab af statssamfundet og retten til bl.a. demokratisk deltagelse. I 2002-rapporten, pr. 36 anføres følgende:

Requirements for knowledge regarding language, culture and history of the country of which the applicant is seeking citizenship should exclusively be used and regarded as an element of integrating non-nationals and should not be used as discriminatory means for a State to select its nationals.

Et særligt problem opstår for ansøgere med kronisk PTSD, idet de helt generelt udelukkes fra at søge dispensation fra sprogkravet mv. Der er ikke oplysninger om, at personer med denne lidelse udelukkes fra at søge dispensation ud fra en begrundet formodning om, at de faktisk vil være i stand til at lære dansk mv. Tværtimod foreligger der oplysninger om, at personer med PTSD som regel har en række psykiske symptomer, herunder hukommelsestab, koncentrationsbesvær og indlæringsvanskeligheder, som gør det umuligt for de svært traumatiserede torturofre at opfylde danskkravet mv. De mangler ikke viljen, men evnen til at lære et nyt sprog, og det samme gælder traumatiserede flygtninge, der lider af PTSD som følge af, at de har oplevet andre livsforandrende og markant belastende begivenheder, såsom krig og forfølgelse, jf. herved brev af 21. december 2005 fra Forskningscentret for Torturofre (RCT), Dansk Flygtningehjælp, OASIS og RCT-Jylland (IFU alm. del – Bilag 39). Hvis der ikke kan gives en saglig begrundelse for at udelukke en ansøgergruppe med en bestemt psykisk lidelse (PTSD) fra muligheden for at søge dispensation fra sprogkravet på linje med andre ansøgergrupper med andre psykiske lidelser, er der tale om diskrimination på grundlag af en lægelig diagnose. Dette strider mod diskriminationsforbudet i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (CCPR), artikel 26, og det forekommer vilkårligt (arbitrært) og strider dermed mod grundlæggende principper i EKS, jf. herved den forklarende rapport pr. 44, ligesom det efter omstændighederne kan stride mod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), artikel 8 (evt. jf. artikel 14), se herved det af Menneskerettighedsdomstolen udtalte (i admissibilitetssagerne Andrei Karassev and Family v. Finland, 12.1.1999 og Tatjana Slivenko and Others v. Latvia, 23.1.2002 samt Aleksandr Kolosovskiy contre la Lettonie, 29.1.2004):

A "right to nationality" similar to that in Article 15 of the Universal Declaration of Human Rights is not guaranteed by the Convention and its Protocols, although an arbitrary denial of nationality may under certain circumstances amount to an interference with the rights under Article 8 of the Convention

4. Instituttets samlede vurdering af de nye krav

De nye regler opstiller meget strenge betingelser for naturalisation, også sammenlignet med andre vesteuropæiske landes naturalisationskriterier. Ved bedømmelse af betingelsernes konventionsmæssighed er det mere overordnede spørgsmål, om de er så strenge, at de ikke kan betragtes som "justifiable ... in particular as regards integration", jf. herved de ovenfor omtalte forudsætninger for EKS's artikel 6, stk. 3; ved bedømmelse må der bl.a. tages hensyn til både statens og individets legitime interesser i tildeling af statsborgerskab.

Det kommer i betragtning, at de ovenfor nævnte regler om betydningen af kriminalitet ikke til goder, at kriminelle kan rehabiliteres, idet fængselsdomme på 60 dage eller mere for overtrædelser af

straffelovens kapitler 12 og 13 og fængselsdomme på halvandet år eller mere for anden kriminalitet udgør permanente hindringer for naturalisation. Det kommer også i betragtning, at kravene om selv-forsørgelse i fire ud af fem år og om danskundskaber på et niveau svarende til Prøve i Dansk 3 er så strenge, at de udelukker store grupper af indvandrere og flygtninge – og med dem også deres børn - fra at opnå indfødsret. Endelig kommer det i betragtning, at de mennesker, som bliver afskåret fra at opnå indfødsret på grund af de nye regler, er mennesker med permanent opholdstilladelse, som må formodes at forblive her i landet – hvad enten det bliver med eller uden indfødsret.

Alligevel kan det være vanskeligt at sige med sikkerhed, om stramningerne på det mere generelle plan er i strid med EKS, da konventionen ikke er tilknyttet noget konventionsorgan, og der derfor i sagens natur ikke findes nogen praksis fra et sådant organ vedrørende dens fortolkning og anvendelse. Et vist fortolkningsbidrag kan dog muligvis hentes i en (ikke retligt bindende) rekommandation, som Europarådets Parlamentariske Forsamling vedtog den 26. januar 2001 om indvandreres ret til politisk deltagelse i værtslandet (*Recommendation 1500 (2001) on the participation of immigrants and foreign residents in political life of Europe's member states*). Heri anføres følgende:

The Assembly also stresses that democratic legitimacy requires equal participation by all groups of society in the political process, and that the contribution of legally resident non-citizens to a country's prosperity further justifies their right to influence political decisions in the country concerned.

The Assembly notes that many rights in Council of Europe member states and most political rights in particular, may be enjoyed only by their own citizens. Moreover, non-European Union citizens living as foreigners in a European Union country are granted fewer rights than European Union citizens in the same situation.

Restrictive criteria may prevent legally resident non-citizens from acquiring the citizenship of the host country, depriving them of full participation in the life of the community and, in the worst case, pushing them to the margins of society.

Although the integration of immigrants and foreign residents has considerably increased in economic, social, cultural and educational terms, political participation has always given rise to controversy. Yet their participation in the political decision-making process promotes their integration in general, and facilitates their harmonious co-existence which is in the interest of both citizens and non-citizens in the host society. The lack of integration can be a source of social tension and conflict.

På den baggrund tilskynder forsamlingen medlemsstaternes regeringer til at gennemgå deres statsborgerskabslovgivning med henblik på at gøre den mere fleksibel og imødekommende over for indvandreres og andre udlændinges behov, ”giving particular attention to: the criteria for granting citizenship”.

Selv om det er tvivlsomt, hvorvidt stramningerne som sådan er konventionsstridige, er det – i overensstemmelse med betragtningerne i Europarådets 2001-anbefaling og 2002-rapport - instituttets opfattelse, at de ikke i tilstrækkelig grad bygger på individ- og demokratihensyn, da mange ansøgergrupper ikke vil kunne opfylde dem og dermed vil blive udelukket fra indfødsret og fra fuldt medlemskab af det danske samfund, herunder fra politisk indflydelse mv. Instituttet anbefaler derfor, at kravene til naturalisation revurderes med henblik på større fleksibilitet og imødekommenhed over for ansøgernes behov, jf. herved også anbefalingen i 2001-rekommandationen.

I den forbindelse skal instituttet understrege, at der i forhold til flygtninge og statsløse personer er særlige regler, der skal tages i betragtning. Efter Flygtningekonventionens artikel 34 skal de kontraherende stater så vidt muligt lette flygtninges optagelse i samfundet og naturalisation, og tilsvarende skal staterne efter artikel 32 i Konventionen om Statsløse Personers Retsstilling så vidt muligt at lette statsløse personers optagelse i samfundet og naturalisation. EKS's artikel 4 fastsætter nogle generelle principper, hvorpå enhver kontraherende stats regler om statsborgerskab skal baseres, herunder at statsløshed skal undgås. Desuden bestemmer konventionen i artikel 6, stk. 4 g, at staten "skal i sin nationale lovgivning lette erhvervelsen af indfødsret for ... statsløse personer og anerkendte flygtninge med ophold i landet". I den forklarende rapport til EKS's artikel 6, stk. 4, nævnes blandt eksemplerne på lettelser "a reduction of the length of required residence, less stringent language requirements, an easier procedure and lower procedural fees". Europarådet har i en anbefaling fra 1999, *Recommendation No. R (99) 18 on the avoidance and reduction of statelessness*, opfordret staterne til at lovgive således, at statsløshed ikke opstår. I anbefalingens princip I d anføres det, at statsløse personers erhvervelse af statsborgerskab "should be facilitated and not subject to unreasonable conditions". I anbefalingens explanatory memorandum forklares det i pr. 45, at begrebet "rimelige betingelser" skal forstås "in the sense that they should not be of such a nature as to make it impossible for a stateless person to fulfil them". Om sprogkravet anføres det i anbefalingens princip II B b, at staterne ikke bør "require more than an adequate knowledge of one of its official languages, whenever this is provided for by the internal law of the state". Anbefalingens explanatory memorandum forklarer i pr. 81, at "adequate knowledge" er et relativt begreb, der bør fortolkes i lys af ansøgerens socioøkonomiske forhold, alder og helbredstilstand, og det tilføjes, at "(t)he oral knowledge of the language could be considered to be sufficient". Om princip II B d, hvorefter bestemmelser om kriminalitets betydning ikke i urimelig grad må forhindre statsløse personer i at ansøge om statsborgerskab, anføres det i den forklarende rapport pr. 87, at selv om stater lader kriminalitet udgøre en hindring for erhvervelse af statsborgerskab, er de negative konsekvenser af statsløshed så store, at det er nødvendigt at afbalancere hensynet hertil over for kriminalitetens grovhed, hvorved der også må tages hensyn til individets grundlæggende ret til at besidde et statsborgerskab.

Synspunktet om, at naturalisationsbetingelserne ikke bør være af en sådan natur, at det er umuligt for en statsløs person at opfylde dem, bygger på forpligtelsen til at undgå statsløshed, som anses som en del af den internationale sædvaneret, jf. herved den forklarende rapport til EKS, pr. 33. Statsløse personer defineres normalt som personer, som ingen stat i medfør af sin lovgivning anser som sine statsborgere, det vil sige personer, som er statsløse *de jure*. Der vil imidlertid ofte være grund til at behandle flygtninge på samme måde som statsløse personer, idet flygtninge ligesom statsløse kan savne en stats beskyttelse, og dermed er de at betragte som statsløse *de facto*; der kan herved også henvises, at en fakultativ klausul, som blev medtaget i slutakten til 1954-konventionen, anbefalede stater, der kunne anerkende en persons grunde til at frasige sig sin stats beskyttelse, at overveje "sympathetically the possibility of according to that person the treatment which the Convention accords to stateless persons". Konventionsbestemmelserne om at lette erhvervelsen af statsborgerskab sidestilles også statsløse personer og flygtninge. De nye skærpede krav letter ikke de to grupper naturalisation og optagelse i samfundet, men stiller krav, som det er umuligt for visse grupper af statsløse personer og flygtninge at opfylde. Hvis der bortses fra, at flygtninge ikke skal opgive deres tidligere statsborgerskab, har dansk lovgivning så vidt ses kun lettet de to grupper naturalisation i én henseende, nemlig ved at sænke det almindelige opholdskrav med et år (fra ni til otte år).² Denne lettelse vil ikke komme de flygtninge og statsløse personer til gode, som nu bliver

² Til sammenligning kan nævnes, at opholdskravet er reduceret fra 10 til 4 år i Østrig, fra 3 til 2 år i Belgien, fra 6 til 4 år i Finland, fra 8 til 6 år i Tyskland, fra 10 til 5 år i Grækenland, Italien og Spanien og fra 5 til 4 år i Sverige.

afskåret fra at søge naturalisation, fordi de ikke er i stand til at opfylde de nye krav (bl.a. de svært traumatiserede flygtninge). Som et minimum finder instituttet, at der bør skabes mulighed for at dispensere fra kravene i forhold til de flygtninge og statsløse personer, som ikke har mulighed for at opfylde dem. Til sammenligning kan det nævnes, at i Frankrig er flygtninge fritaget fra at dokumentere deres franskkundskaber, og i Irland kan flygtninge undtages for et hvilket som helst af de almindelige naturalisationskrav.³

Under alle omstændigheder er det efter instituttets opfattelse nødvendigt at foretage følgende:

A. Ophæve undtagelsen om, at personer med PTSD ikke kan få dispensation fra sprogkravet mv.

B. Indføre en bestemmelse om, at unge, som er født og opvokset i Danmark uden noget statsborgerskab, har krav på at få dansk indfødsret (i hvert fald hvis de søger efter deres 18. år og inden deres fyldte 21. år, og ikke er fundet skyldige i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på fem år eller derover for en strafbar handling).

C. Indføre regler om, at unge, som enten er født her i landet eller er kommet hertil som børn uden eller med et andet statsborgerskab end dansk, kan erhverve indfødsret på lempede betingelser.

Den menneske- og statsborgerretlige begrundelse herfor er følgende:

Ad A. Når en persongruppe med en bestemt psykisk lidelse (PTSD) udelukkes fra at søge om dispensation fra et naturalisationskrav, uden at der foreligger nogen rimelig og objektiv saglig begrundelse herfor, er der tale om diskrimination i strid med CCPR's artikel 26. En ubegrundet udelukkelse fra statsborgerskab forekommer desuden vilkårlig (arbitrær) i modstrid med grundlæggende principper i EKS og kan efter omstændighederne også udgøre et indgreb i rettighederne efter EMRK's artikel 8 (evt. jf. artikel 14), se nærmere ovenfor under 3.3.

Ad B. Danmark har ratificeret 1961-konventionen om Begrænsning af Statsløshed, og har dermed forpligtet sig til at give dansk indfødsret til personer, som er født på dansk territorium, og som ellers ville blive statsløse. Indfødsret skal enten gives ved fødslen i henhold til lov (*ex lege*) eller på et senere tidspunkt efter ansøgning. I sidstnævnte tilfælde kan ansøgningen kun afslås, hvis betingelser som nævnt i konventionens artikel 1, stk. 2, ikke er opfyldt. De betingelser, der kan stilles, er, *at* ansøgning indgives inden for et af den kontraherende stat fastsat tidsrum, begyndende senest med 18-årsalderen og ophørende tidligst med 21-årsalderen, *at* den pågældende har haft fast bopæl på den kontraherende stats territorium i en periode, der højst må være på fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse, eller på ti år i alt, *at* den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på fem år eller derover for en strafbar handling, og *at* den pågældende altid har været statsløs. Danmark ophævede i 2004 den bestemmelse i indfødsretslovens § 3, som var udformet med henblik på at opfylde kravet i 1961-konventionens artikel 1, stk. 2. Af lovforslagsbemærkningerne til ændringsloven fremgår det, at Danmarks forpligtelser efter ophævelsen skal opfyldes på anden vis (jf. FT 2003-04, tillæg A, s. 4895, bemærkningernes pkt. 4.1.3). Det forudsattes at ske ved, at Integrationsministeriet - efter forudgående orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg - optager personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de i konventionen nævnte betingelser er opfyldt. Efter instituttets opfattelse kræver en effektiv gennemførelse af konventionens forpligtelser

³ Nærmere oplysninger herom kan findes i den nedenfor under C omtalte bog, som udkommer senere i år, se Harald Waldrauch: Acquisition and loss of nationality in EU15 Member States.

imidlertid, at de pågældendes ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse kommer eksplicit til udtryk i lovgivningen, sml. herved også med det anførte i den forklarende rapport til den ovenfor omtalte *Recommendation No. R (99) 18 on the avoidance and reduction of statelessness*, pr. 2o, om at “the effective implementation of the principle that statelessness must be avoided or reduced, stressed by the 1997 Convention, may be realised only by the adoption by States of specific rules in their internal law”. Også princippet om *rule of law* støtter, at ansøgere gøres bekendt med deres rettigheder i lovgivningen. Som reglerne nu udformet, kan det ikke udelukkes, at statsløse personer med retskrav på indfødsret ifølge 1961-konventionen undlader at søge indfødsret, fordi de tror, at de er afskåret fra at blive optaget på et lovforslag, hvis de ikke opfylder aftalens almindelige krav vedrørende kriminalitet, gæld, selvforsørgelse og/eller dansk kundskaber. Instituttet er opmærksomt på, at det i aftalens indledende afsnit er anført, at det er aftalt at iværksætte en udredning af rækkevidden af 1961-konventionen, men dette ændrer ikke ved, at reglerne eksplicit bør gøre opmærksom på, at personer, som er født og opvokset i Danmark uden statsborgerskab, har krav på indfødsret på betydeligt lempeligere betingelser end de i øvrigt fastsatte.

Ad C. Ifølge EKS's artikel 6, stk. 4 e, skal Danmark lette erhvervelsen af indfødsret for personer, som er født i Danmark og har lovligt og fast ophold her, og efter artikel 6, stk. 4 f, skal erhvervelsen af indfødsret ligeledes lattes for personer, som i en periode inden det fyldte 18. år har haft lovligt og fast ophold i Danmark. Den ovenfor omtalte erklæringsregel, som blev ophævet i 2004, gav unge, som var enten født i Danmark eller havde opholdt sig her en del af deres barndom, en lettere adgang til at opnå indfødsret. Bestemmelsen opfyldte dermed forpligtelserne i EKS's artikel 6, stk. 4, e og f. Ved ændringslovens vedtagelse forudsattes det (jf. FT 2003-04, tillæg A, s. 4895, bemærkningernes pkt. 4.1.3, jf. 3.1.3), at Danmarks forpligtelser til at lette disse unges erhvervelse af indfødsret var opfyldt ved bestemmelserne i indfødsreftaalen om lempede krav for danskfødte personer og personer med ophold i Danmark af en vis varighed inden det fyldte 18. år. Det er korrekt, at personer, som har mistet deres ved fødslen erhvervede indfødsret, under visse betingelser kan optages på et lovforslag efter et års ophold, og at personer, som er kommet hertil inden det fyldte 15. år, kan søge indfødsret som 18-årige. Dermed er betingelserne lettet for nogle unge, men ikke for dem, der er født i Danmark med et andet statsborgerskab end dansk, og heller ikke for dem, som er kommet hertil, før de fyldte 9 år. Hvis de ikke som børn har kunnet få indfødsret sammen med deres forældre, f.eks. fordi forældrene ikke kunne opfylde naturalisationsbetingelserne, har de kun den mulighed selv at søge herom, når de fylder 18 år, hvor de vil opfylde det almindelige opholdskrav og også skal opfylde de andre almindelige naturalisationskrav. Med henblik på Danmarks opfyldelse af forpligtelserne efter EKS's artikel 6, stk. 4, e og f, bør der indføres regler, som letter erhvervelsen af indfødsret for personer, som er født i Danmark med et fremmed statsborgerskab, og personer som med eller uden et andet statsborgerskab er kommet hertil som mindre børn.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at de fleste andre vesteuropæiske lande har lovgivet om generelle fødselsretsbase-rede og/eller socialiseringsbase-rede måder, hvorpå indvandreres efterkommere (anden og tredje generation) kan erhverve statsborgerskab. Det kan bl.a. nævnes, at i Frankrig og Spanien får børn født i landet automatisk statsborgerskab ved fødslen, hvis også deres forældre er født i landet (dobbelt *ius soli*). Det samme er tilfældet i Holland, hvor det afgørende dog ikke er fødsel i landet, men at barnet har forældre med fast ophold i landet, som selv har haft forældre med fast ophold i landet. Belgien har regler om, at børn automatisk erhverver statsborgerskab ved fødsel i Belgien, hvis også deres forældre er født i Belgien og har haft fast ophold dér i fem ud af de forudgående ti år. Normalt kan også første generation, der fødes i Belgien, erhverve belgisk statsborgerskab direkte ved lov, hvis forældrene afgiver en erklæring inden 12 år efter barnets fødsel, såfremt forældrene har haft fast ophold i Belgien i ti år inden erklæringens afgivelse, og barnet har haft fast

ophold i Belgien siden fødslen. I Tyskland, Irland, Portugal og UK er det ikke afgørende, hvor forældrene er født; børn født i disse lande kan erhverve statsborgerskab ved fødslen, hvis forældrene har fast ophold i det pågældende land (gennem en vis periode). I Tyskland skal de pågældende dog vælge mellem deres tyske og fremmede statsborgerskab, når de når myndighedsalderen. Flere af de nævnte lande har også ligesom Finland, Italien og Luxembourg regler, som under visse betingelser giver personer født på deres territorium ret til ved erklæring eller option at erhverve deres statsborgerskab på et senere tidspunkt end fødslen. Sverige giver alle børn ret til at opnå svensk statsborgerskab efter fem års ophold - uafhængigt af deres eget og forældrenes statsborgerskab. Også i Frankrig kan børn under visse omstændigheder opnå statsborgerskab uafhængigt af forældrene. Ellers er det normalt, at landene først giver personer, som er indvandret dertil som børn, en socialiseringsbaseret ret til statsborgerskab, efter de er blevet myndige. (De nærmere detaljer fremgår af et omfattende komparativt projekt om *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, som udkommer i bogform på Amsterdam University Press i foråret 2006; red: Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk og Harald Waldrauch.)

5. Afsluttende bemærkninger

Instituttet har tidligere givet udtryk for, at der var behov for en samlet overvejelse af den danske indfødsretslovgivning, på linje med hvad der igennem de seneste år er sket i mange andre lande, bl.a. de tre nordiske, Finland, Norge og Sverige. Dette gælder efter instituttets opfattelse stadig, og der er i den forbindelse behov for at inddrage naturalisationsreglerne, uanset at disse på grund af den danske grundlovs § 44, stk. 1, traditionelt har været fastsat ved aftale mellem (nogle af) Folketingets partier. Behovet for at lade naturalisationsreglerne indgå i et lovforberedende udvalgs arbejde er blevet mere påtrængende, efter indfødsretslovens bestemmelse om, at indvandreres efterkommere kunne få indfødsret ved afgivelse af en erklæring, blev ophævet i 2004. Instituttet henstiller derfor, at det (begrænsede) udredningsarbejde, som er bebudet i indfødsretsaftalens indledning, udvides til at omfatte indfødsretslovgivningen som sådan. Det skal i den forbindelse bemærkes, at både Belgien og Luxembourg, hvor naturalisation også sker ved en lovgivningsprocedure, lovgiver om naturalisationskriterier.

Eva Ersbøll

10. januar 2006