

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

STATSBORGER-
SKAB

STATUS 2018



STATSBORGERSKAB – STATUS 2018

Forfatter: Eva Ersbøll

Redaktion: Lise Garkier Hendriksen, Janne Bruvoll, Christoffer Badse og Louise Holck (ansv.)

Grafer/behandling af statistikdata: Sigrid Alexandra Koob

Redaktionen er afsluttet i juni 2018.

Denne rapport er en af fem rapporter, hvori Institut for Menneskerettigheder gør status over menneskerettighedssituationen på udlændingeområdet. De andre rapporter omhandler asyl, familiesammenføring, udvisning og udlevering og uregistrerede migranter. Rapporterne behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark. Instituttet udgiver lignende rapporter inden for en række andre emner. Se mere på menneskeret.dk/status.

e-ISBN: 978-87-93605-39-8

Layout: Hedda Bank

Forsidebillede: Pressefoto fra statsborgerskabsdagen på Christiansborg, april 2016.

Foto: Jens Astrup/Ritzau Scanpix

Oversættelse af resumé til engelsk: GlobalDenmark

© 2018 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K

1403 København K

Telefon 3269 8888

menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommerciel brug med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger for eksempel store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Læs mere om tilgængelighed på menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

RESUMÉ	5
SUMMARY	7
KAPITEL 1 – INTRODUKTION	9
KAPITEL 2 – UDVIKLINGEN I 2017-18	10
2.1 Udviklingen i tal	10
2.2 Menneskeretlige forbedringer	11
2.3 Nye udfordringer	12
2.4 Principielle afgørelser på området	13
2.5 Internationale organers vurdering af danske forhold	14
KAPITEL 3 – MENNESKERETTEN	15
3.1 Kort om den internationale ramme	15
3.2 Kort om de danske regler på området	17
KAPITEL 4 – NEDSÆTTELSE AF EN STATSBOGERSKABSKOMMISSION	19
4.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Øget international regulering på statsborgerretsområdet	19
4.2 Danske forhold: Ingen reformering af statsborgerretten siden 1950	19
4.3 Konklusion og anbefaling	19
KAPITEL 5 – BESKYTTELSE MOD STATSLØSHED FRA FØDSLEN	20
5.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Enhver har ret til et statsborgerskab	20
5.2 Danske forhold: Dansk lovgivning sikrer minimumsbeskyttelse mod statsløshed	21
5.3 Konklusion og anbefalinger	23
KAPITEL 6 – EFTERKOMMERES ADGANG TIL DANSK STATSBOGERSKAB	24
6.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Lempelig adgang til statsborgerskab for personer født og/eller opvokset i staten	24
6.2 Danske forhold: Ingen lempelig adgang til statsborgerskab for efterkommere	24
6.3 Konklusion og anbefalinger	25
KAPITEL 7 – STATSBOGERSKAB TIL FLYGTNINGE OG STATSLØSE	27
7.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Lettere adgang til statsborgerskab	27
7.2 Danske forhold: Minimal lettelse af opholdskrav	27
7.3 Konklusion og anbefalinger	28

KAPITEL 8 – DISPENSATION FRA KRAV TIL STATSBORGERSKAB	29
8.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Ligebehandling af personer med handicap	29
8.2 Danske forhold: Dispensation efter et politisk skøn	29
8.3 Konklusion og anbefalinger	30
KAPITEL 9 – FORTABELSE AF STATSBORGERSKAB	32
9.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Retssikkerhed og undgåelse af statsløshed	32
9.2 Danske forhold: Tidssvarende og utidssvarende regler	32
9.3 Konklusion og anbefalinger	34
KAPITEL 10 – KVASI-TAB AF STATSBORGERSKAB	35
10.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Tab kan ikke føre til statsløshed og kan kun ske i barnealderen	35
10.2 Danske forhold: Ingen lovgivning	35
10.3 Konklusion og anbefalinger	36
KAPITEL 11 – GENERHVERVELSE AF STATSBORGERSKAB	38
11.1 Den menneskeretlige beskyttelse: EU-krav	38
11.2 Danske forhold: Forældet regulering?	38
11.3 Konklusion og anbefalinger	38
NOTER	40

MENNESKERETTIGHEDER OG STATSBOGERSKAB

En stats befolkning består af dens statsborgere og fastboende udlændinge. Normalt er det kun statsborgerne, der nyder de fulde og lige rettigheder i staten. Det er – og har altid været – almindeligt, at staterne reserverer visse rettigheder for deres statsborgere. Det er også anerkendt i menneskerettighedsstandarderne, at staterne i et vist omfang kan forskelsbehandle ikke-statsborgere i forhold til statsborgere, uden at det udgør diskrimination. De væsentligste rettigheder, der kan forbeholdes statsborgere, er valgrettigheder til parlamentsvalg, adgang til visse topjob inden for statsadministrationen, adgang til diplomatisk beskyttelse samt en ubetinget ret til at være i sin stat og til på ethvert tidspunkt at vende tilbage til staten. EU-retten giver også medlemsstaternes statsborgere særlige rettigheder, herunder ret til frit at rejse til alle medlemsstater og tage ophold på deres territorium.

Den menneskeretlige regulering på statsborgerrettens område er øget i nyere tid, særligt med vedtagelsen af konventioner i Europarådet og nyere retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og EU-Domstolen. Der er også gennem tiden gennemført en række ændringer af dansk indfødsretslovgivning, som har bragt den i bedre overensstemmelse med menneskeretten. Det gælder blandt andet ændringer i lovgivningen omkring børns ret til lige adgang til begge forældres statsborgerskab og omkring dobbelt statsborgerskab.

I denne rapport giver vi et overblik over menneskeretten og udviklingen vedrørende statsborgerskab. Vi ser derefter nærmere på otte temaer med anbefalinger til forbedringer af den menneskeretlige beskyttelse i Danmark:

- Nedsættelse af en statsborgerskabskommission
- Beskyttelse mod statsløshed fra fødslen
- Efterkommeres adgang til dansk statsborgerskab
- Statsborgerskab til flygtninge og statsløse
- Dispensation fra krav til statsborgerskab
- Fortabelse af statsborgerskab
- Kvasi-tab af statsborgerskab
- Generhvervelse af statsborgerskab

DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING I 2017-18

I Danmark kan udlændinge kun opnå dansk statsborgerskab (også kaldet indfødsret) ved lov. Det følger af Grundloven. Loven kan være enten generel, som love sædvanligvis er, eller konkret, således at udlændinge oplistes ved navns nævnelser i et lovforslag og tildeles indfødsret ved dets vedtagelse.

I 2017-18 er der ikke blevet vedtaget generel lovgivning på statsborgerskabsområdet, men der blev som vanligt vedtaget konkrete love

om tildeling af statsborgerskab til udlændinge. To lovforslag blev vedtaget i 2017 og et tredje lovforslag blev vedtaget 1. juni 2018.

Udlændinge- og Integrationsministeriet sendte i februar 2017 en notits til Folketingets Indfødsretsudvalg om de danske forpligtelser på indfødsretsområdet ifølge FN's Handicapkonvention. Notitsen beskriver Udlændinge- og Integrationsministeriets rolle i forbindelse med forelæggelse af dispensationsansøgninger for Folketingets Indfødsretsudvalg og præciserer indfødsretsmyndighedernes forpligtelser efter handicapkonventionen.

Danmark er efter handicapkonventionen forpligtet til at dispensere fra krav til statsborgerskab, som ansøgere med handicap ikke har nogen mulighed for at opfylde på grund af deres handicap, herunder krav om kendskab til det danske sprog og det danske samfund.

Trods Udlændinge- og Integrationsministeriets notits om forpligtelserne efter handicapkonventionen strammede Folketingets Indfødsretsudvalg i 2017 sin praksis i dispensationssagerne. Udvalget meddelte således afslag på dispensation fra krav til kendskab til dansk sprog og danske forhold i langt de fleste af de sager, som ministeriet forelagde udvalget i 2017.

En praksisændring kan dog være på vej, efter Indfødsretsudvalget i januar 2018 besluttede at genbehandle en sag om en ansøger, der havde fået afslag på dispensation. Beslutningen om genbehandling kom efter, at statens advokat, Kammeradvokaten, vurderede, at ansøgeren, som led af posttraumatisk belastningsreaktion (PTSD), havde udsigt til at få medhold ved domstolene i, at vedkommende havde været udsat for diskrimination på grund af sit handicap, hvis udvalget fastholdt afslaget på dispensation.

RAPPORTENS VÆSENTLIGSTE ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen:

- nedsætter en lovforberedende indfødsretskommission, der skal komme med forslag til en reform af lovgivningen om statsborgerskab.
- tager initiativ til at ændre indfødsretsloven, så børn, som er født i Danmark, automatisk får dansk statsborgerskab ved fødslen, hvis de ikke får – eller ved registrering eller erklæring kan få – statsborgerskab i et andet land.
- indtil en lovændring kan gennemføres, giver individuel vejledning, så forældre til et herfødt statsløst barn straks ved barnets fødsel orienteres om barnets ret til indfødsret og om, hvordan forældrene ansøger herom, og så en herfødt statsløs ung modtager tilsvarende information ved det fyldte 18. år.
- fremsætter forslag om ændring af indfødsretslovgivningen, så erhvervelsen af dansk indfødsret lettes for alle ansøgere, som enten er født her eller har haft fast og lovligt ophold her i landet i en nærmere fastsat periode, før de er fyldt 18 år.

SUMMARY

HUMAN RIGHTS AND CITIZENSHIP

The population of a state is composed of its own nationals and resident foreign nationals. Typically, only nationals enjoy full and equal rights in the state. It is, and always has been, normal for states to reserve certain rights for their own nationals. It is also acknowledged in human rights standards that, to a certain extent, states may treat non-nationals differently to nationals, without this constituting discrimination. The most important rights that may be reserved for nationals are the right to vote and stand for election in general elections, access to certain senior positions within the state administration, access to diplomatic protection, and an unconditional right to reside in the state and return to the state at any time. EU law also grants nationals of Member States special rights, including the right to travel freely to all Member States and reside in their territory.

Human-rights-based regulation on the right to citizenship has increased over time, in particular with the adoption of conventions in the Council of Europe and recent legal practice from the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union. Subsequently, a number of amendments have also been made to Danish citizenship legislation, and these have brought it more into line with human rights law. This applies for instance to amendments to legislation concerning children's equal rights to both parents' citizenship, and in relation to dual citizenship.

In this report, we present an overview of human rights law and recent developments concerning citizenship. We then examine eight topics in more detail, and present recommendations for improvements to the protection of human rights in Denmark:

- Establishment of a commission on citizenship
- Protection against statelessness at birth
- Access to Danish citizenship for descendants of immigrants
- Citizenship for refugees and stateless persons
- Exemption from citizenship requirements
- Loss of citizenship
- Quasi-loss of citizenship
- Recovery of citizenship

DEVELOPMENTS IN HUMAN RIGHTS IN 2017-18

In Denmark, foreign nationals can only obtain Danish nationality (also called citizenship) by statute, i.e. by an Act adopted by Parliament. This is required by the Danish Constitution. Such an Act can be either general (as Acts typically are), or specific, such that foreign applicants are listed by name in a Bill and awarded Danish citizenship when the Act is adopted.

In 2017-18, no general legislation was adopted within the citizenship rights area, but as normal, specific legislation was adopted granting citizenship to foreigners. Two Bills were adopted in 2017, and a third on 1 June 2018.

In February 2017, the Ministry of Immigration and Integration submitted a memo to the Danish Parliament's Naturalization Committee concerning Denmark's obligations in the citizenship rights area pursuant to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The memo describes the Ministry of Immigration and Integration's role in connection with the submission of exemption applications to the Danish Parliament's Naturalization Committee, and clarifies the citizenship authorities' obligations pursuant to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

Pursuant to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Denmark is obligated to grant exemptions from citizenship requirements which applicants with a disability do not have the possibility of fulfilling due to their disability, including knowledge of the Danish language and Danish society.

In spite of the memo from the Ministry of Immigration and Integration concerning Denmark's obligations pursuant to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, in 2017 the Danish Parliament's Naturalization Committee tightened its practice in exemption cases. The Committee rejected applications for exemption from the Danish language- and civic knowledge requirements in the vast majority of the cases that the Ministry submitted to the Committee.

A change of practice in this area is, however, foreseen following the Naturalization Committee's decision of January 2018 to re-examine a case concerning an applicant whose

application for exemption had been rejected. The decision to re-examine this case came after the Legal Adviser to the Danish Government judged that if the refusal was upheld, the applicant, who suffered from post-traumatic stress disorder, would win a court case on the grounds of having been subjected to disability discrimination.

THE KEY RECOMMENDATIONS OF THE REPORT

The Danish Institute for Human Rights recommends that the Danish Government:

- set up an expert commission tasked with preparing a citizenship law reform.
- take steps to amend the Danish Nationality Act so that children born in Denmark are automatically granted Danish citizenship at birth provided that they are not granted – or are able to obtain via registration or declaration – citizenship of another country.
- until a legislative amendment can be implemented, provide individual guidance such that, when a stateless child is born in Denmark, the parents are informed about the child's right to citizenship and how the parents can apply for this, and such that a stateless child born in Denmark receives corresponding information when he/she turns 18.
- facilitate the acquisition of Danish citizenship for persons who are born in Denmark and reside here lawfully and habitually, and for persons who are lawfully an habitually resident here for a period of time before the age of 18.

KAPITEL 1

INTRODUKTION

En stats befolkning består normalt både af dens statsborgere og af ikke-statsborgere, dvs. udlændinge med ret til at bo i staten. Statistisk set opdeles ikke-statsborgerne i 'indvandrere' eller 'efterkommere'. En indvandrer er i denne sammenhæng en person født i udlandet, hvor ikke mindst en af forældrene er både født i Danmark og dansk statsborger. En efterkommer er i denne sammenhæng en person født i Danmark, hvor ikke mindst en af forældrene er både født i Danmark og dansk statsborger.

Staten vil normalt give sine statsborgere bedre rettigheder end de fastboende udlændinge. Det kan staten gøre i overensstemmelse med international ret, der tillader den at reservere særlige rettigheder for statsborgere, uden

at det udgør diskrimination. Som oftest vil valgrettigheder ved parlamentsvalg, adgang til visse topjobs inden for statsadministrationen, retten til diplomatisk beskyttelse og den ubetingede ret til ophold i staten være reserveret for statsborgere. I EU-medlemsstater giver EU-retten desuden statsborgerne særlige (unionsborger)rettigheder.

Det kan derfor være af stor betydning for en stats fastboende udlændinge, at de kan få statsborgerskab (også kaldet 'indfødsret') i staten og dermed opnå fulde og lige rettigheder. Som udgangspunkt bestemmer staten selv, på hvilke betingelser udlændinge kan opnå dens statsborgerskab. Betingelserne skal dog stemme med international ret for at blive anerkendt af andre stater.¹

KAPITEL 2

UDVIKLINGEN I 2017-18

2.1 UDVIKLINGEN I TAL

Ifølge den danske grundlov kan udlændinge kun få dansk statsborgerskab ved lov. Det kan ske ved generel lov, som indfødsretsloven, eller ved konkret lovgivning – dvs. love om tildeling af dansk statsborgerskab. På dansk kaldes det 'naturalisation', når Folketinget giver individuelle ansøgere dansk statsborgerskab. Tildelingen af statsborgerskab sker ved, at udlændinge optages på et lovforslag om tildeling af dansk statsborgerskab, og så bliver de statsborgere, når Folketinget vedtager det lovforslag, de står opført på.

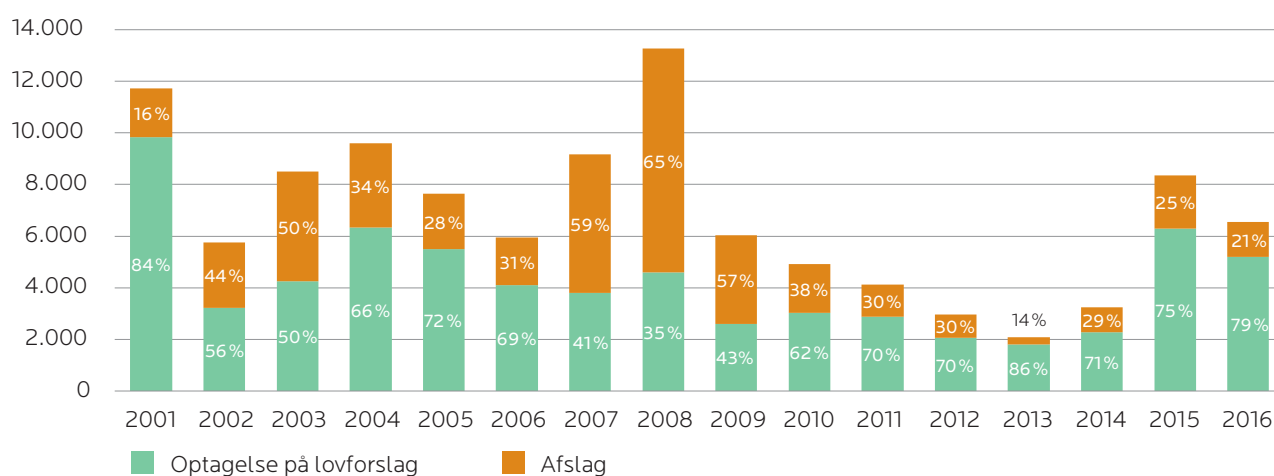
I 2017-18 er der ikke blevet vedtaget generel lovgivning på statsborgerskabsområdet, men der er som vanligt vedtaget konkrete love om tildeling af statsborgerskab. I juni 2017 vedtog

Folketinget et lovforslag, hvorpå der var optaget 2.139 ansøgere, i december 2017 et lovforslag med 3.185 ansøgere, og i juni 2018 et lovforslag med 1.953 ansøgere.² Samtidig med, at ansøgerne fik dansk statsborgerskab, fik deres henholdsvis ca. 571, 720 og 472 børn også statsborgerskab.³

Blandt ansøgerne er både indvandrere, herunder flygtninge og statsløse personer, og efterkommere. Det antal ansøgere, som fik dansk statsborgerskab i 2017, godt og vel 5.000 personer, må på den baggrund anses for relativt lavt. Det afspejler, at der er sket et fald i tildelingerne af dansk statsborgerskab siden 2001, da et folketingsflertal begyndte at stramme kravene til statsborgerskab, se figur 1.

FIGUR 1: DANSK STATSBOGERSKAB VED NATURALISATION, 2001-2016

Antal afgørelser



Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet.

Note: Naturalisation er, når Folketinget i en lov giver ansøgere, der alle er nævnt i loven ved navn, dansk statsborgerskab.

Tallene i er sendt til Institut for Menneskerettigheder af ressortministeriet.⁴

Udviklingen afspejler også et fald i andelen af indvandrere med dansk statsborgerskab. Mens mere end 40 procent af indvandrerne i begyndelsen af 1980'erne var danske statsborgere, er andelen i 2017 på omkring 25 procent, se figur 2.

Tallene i stammer fra Danmarks Statistik.

Flere efterkommere har opnået dansk statsborgerskab, men andelen af efterkommere med dansk statsborgerskab er siden 2006 stagneret (på godt og vel 2/3 svingende mellem 67 og 70 procent). Udviklingen skal bl.a. ses i lyset af, at den lempelige adgang, efterkommere har haft til at opnå dansk statsborgerskab ved erklæring, er blevet

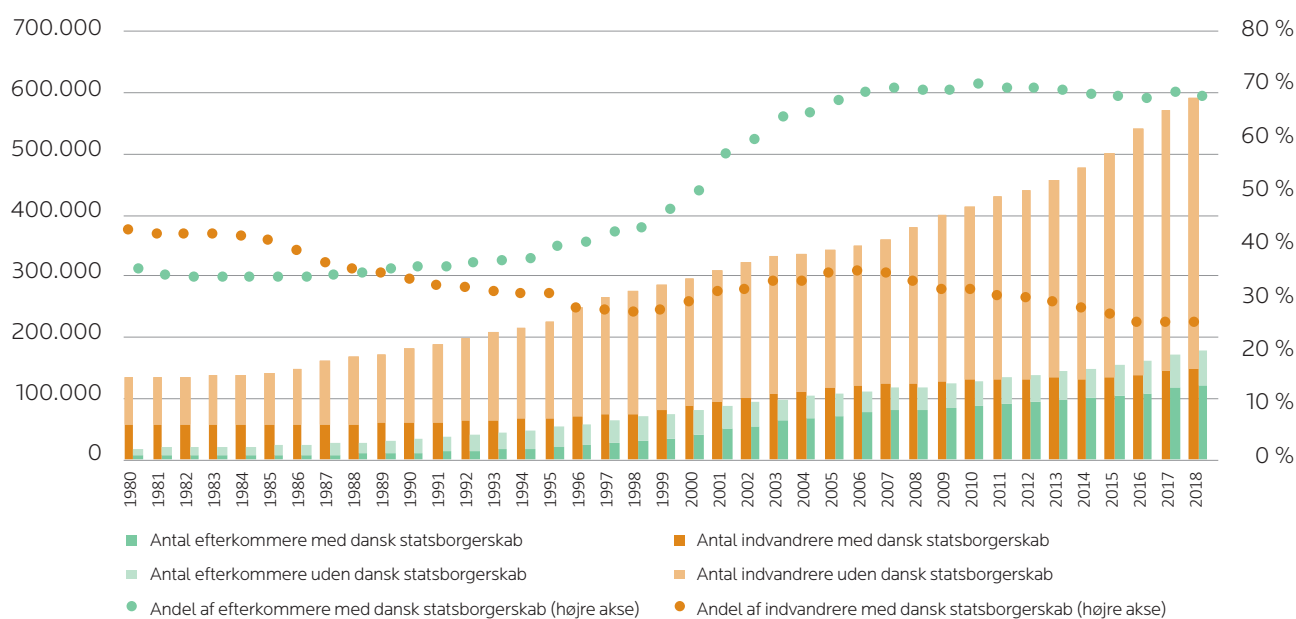
ophævet (i 2004 og – efter en begrænset genindførelse i juli 2013 – igen i 2015).

2.2 MENNESKERETLIGE FORBEDRINGER

Udlændinge- og Integrationsministeriet sendte i februar 2017 en notits til Folketingets Indfødsretsudvalg om de danske forpligtelser på indfødsretsområdet ifølge FN's Handicapkonvention.⁵

Notitsen beskriver Udlændinge- og Integrationsministeriets rolle i forbindelse med forelæggelse af dispensationsansøgninger for Folketingets Indfødsretsudvalg. Ansøgninger om dispensation skal forelægges for udvalget i henhold til bestemmelserne i et naturalisationscirkulære fra oktober 2015.⁶ Ministeriet slår fast i notitsen, at Folketingets Indfødsretsudvalg er forpligtet til at meddele en ansøger dispensation fra de almindelige

FIGUR 2: INDVANDRERE OG EFTERKOMMERE MED DANSK STATSBORGERSKAB, 1980-2018



Kilde: Danmarks Statistik

Note: Indvandrere er født i udlandet og har ingen forældre, som både er dansk statsborger og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i udlandet, opfattes den pågældende som indvandrer. Efterkommere er født her i landet og har ingen forældre, som både er dansk statsborger og født her i landet. Tal er opgjort pr. 1. januar hvert år.

krav til at opnå statsborgerskab, hvis udvalget vurderer, at ansøgeren er omfattet af handicapkonventionen og på grund af sit handicap er udelukket fra at opfylde de almindelige betingelser for tildeling af statsborgerskab. Det vil i denne sammenhæng sige dels et krav om dokumentation for danskundskaber, dels en bestået indfødsretsprøve. Det er en forudsætning for dispensation, at ansøgeren heller ikke kan opfylde prøvekravene på særlige vilkår eller ved brug af hjælpemidler.

Ministeriet har i en række svar til Indfødsretsudvalget uddybet og præciseret, hvordan handicapkonventionens forpligtelser skal forstås. Ministeriet har endvidere givet udtryk for, at det i cirkulæret vil kunne fastsættes, at en ansøger, som lider af en langvarig funktionsnedsættelse, skal optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse

uden at opfylde de almindelige betingelser og uden forudgående forelæggelse for Indfødsretsudvalget. En cirkulærebestemmelse herom må dog efter ministeriets opfattelse skulle være formuleret, så det er muligt for ministeriet at konstatere, om betingelserne for optagelse på lovforslag er opfyldt i det konkrete tilfælde, for eksempel ved at stille krav om en lægeerklæring, som vil skulle lægges til grund for ministeriets behandling af sagen.⁷

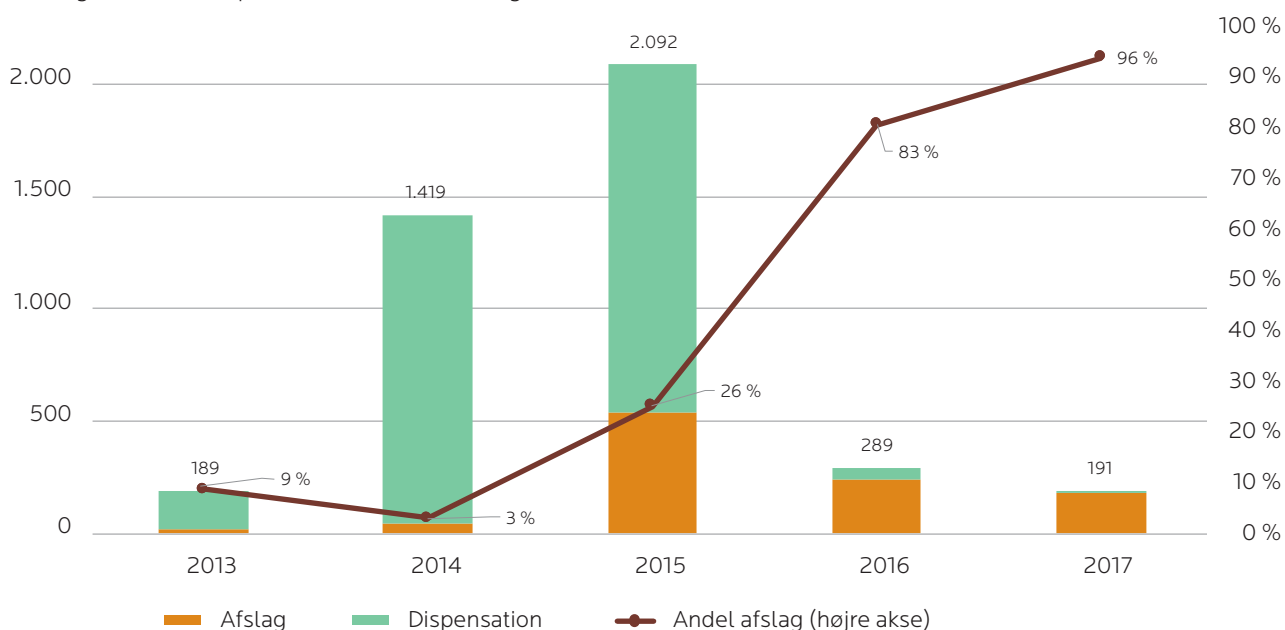
2.3 NYE UDFORDRINGER

Trods Udlændinge- og Integrationsministeriets vejledning om, hvilke forpligtelser der følger af handicapkonventionen, strammede Folketingets Indfødsretsudvalg i 2017 sin praksis i dispensationssagerne, se nedenfor figur 3.

Tallene er oplyst af Udlændinge- og Integrationsministeriet.⁸

FIGUR 3: DISPENSATIONER, 2013-2017

Antal afgørelser om dispensation fra de almindelige krav om danskundskaber m.v.



Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriet

Note: Det er Folketingets Indfødsretsudvalg, der kan give ansøgere om statsborgerskab dispensation for krav til danskundskaber m.v. Tallene for 2013 er opgjort pr. 4. oktober 2017. Tallene for 2014-2017 er opgjort pr. 29. september 2017.

Som det fremgår, blev der i 2017 meddelt afslag på dispensation fra sprog- og videnskravene i 96 procent af de sager, som ministeriet har forelagt udvalget efter cirkulæret, der er udformet i overensstemmelse med handicapkonventionen. Under den tidligere regering var afslagsprocenten i 2014 på 3 procent. Det er utvivlsomt, at praksisændringen er politisk – i højere grad end retligt – bestemt. Venstres indfødsretsordfører udtalte således under førstebehandlingen af et lovforslag i foråret 2017, at folketingsflertallet i udvalget var skiftet, så hvor der i den sidste periode blev meddelt dispensation til praktisk talt alle, var det nu blevet ”meget, meget vanskeligt at få dispensation, i hvert fald fra sprogkravene”. Det skyldtes, at Venstre var enig med Dansk Folkeparti i, at ”hvis man ikke kan dansk, så er man ikke dansker (...)”, hvorved ordføreren tilføjede, at vi ”giver altså ikke dispensation til mennesker, der ikke kan dansk”.⁹

I januar 2018 besluttede Folketingets Indfødsretsudvalg at genbehandle en sag, hvori ansøgeren var meddelt afslag på dispensation. Beslutningen om genbehandling var et resultat af en vurdering fra statens advokat, Kammeradvokaten, om, at hvis afslaget på dispensation blev fastholdt, ville ansøgeren, som led af PTSD, få medhold ved domstolene i, at vedkommende havde været udsat for diskrimination på grund af sit handicap. Ved den lejlighed gav Venstres indfødsretsordfører over for pressen udtryk for, at der ville ske ændringer i praksis og/eller regelgrundlaget. I regeringens indfødsretsudspil fra maj 2018 foreslås det at styrke de lægefaglige diagnoser i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om dansk statsborgerskab ved oprettelse af en ny enhed i Styrelsen for Patientsikkerhed, som af Indfødsretsudvalget kan anmodes om en ”second opinion”, hvis der opstår tvivl om behandlingen af lægeerklæringer.¹⁰

2.4 PRINCIPIELLE AFGØRELSER PÅ OMRÅDET

Der er i 2017-18 afsagt tre principielle domme på statsborgerrettens område:

Højesteret afsagde den 9. maj 2017 dom i en sygdomssag vedrørende tre ansøgere, som havde fået afslag på dispensation fra de almindelige krav til statsborgerskab om dokumentation af dansk kundskaber og en bestået indfødsretsprøve. Højesteret udtalte i overensstemmelse med en tidligere højesteretsdom,¹¹ at Danmarks folkeretlige forpligtelser forudsættes efterlevet ved Folketingets og Folketingets Indfødsretsudvalgs udøvelse af skønnet over, om en ansøger skal opnå statsborgerskab. Højesteret udtalte desuden, at forbuddet mod handicapdiskrimination indebærer, at der skal dispenseres fra kravet om dansk kundskaber m.v., hvis ansøgeren har en langvarig funktionsnedsættelse, og som følge heraf ikke er i stand til eller har rimelig udsigt til at kunne opfylde sprogkrav m.v. Højesteret afviste imidlertid efter en konkret vurdering de tre ansøgers krav om kompensation. Højesteret fandt ikke, at ansøgerne havde været udsat for konventionsstridig forskelsbehandling m.v., ligesom retten ikke fandt, at de begrundelser, ansøgerne havde fået for afslagene på dispensation, var mangelfulde i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.¹² Højesteret udtalte om begrundelsesspørgsmålet mere generelt, at bestemmelsen i Den Europæiske Konvention om Statsborgerrets artikel 11 er anvendelig i forhold til både afslag på dispensation, der meddeles af et ministerium og afslag, der meddeles efter en afgørelse truffet af Folketingets Indfødsretsudvalg. Højesteret udtalte, at en begrundelse skal ”have et indhold (retligt og faktisk), der giver ansøgeren et rimeligt grundlag for at bedømme, hvad årsagen til afslaget på indfødsret er”. Højesteretsdommen

vedrørte dispensationsbestemmelserne i de nu ophævede naturalisationscirkulærer fra 2006 og 2008. Disse bestemmelser var ikke – som bestemmelsen i 2013-cirkulæret og det gældende cirkulære fra 2015 – udformet i overensstemmelse med FN's Handicapkonvention.

Københavns Byret afsagde den 25. september 2017 dom i en lignende statsborgerskabssag, hvor Folketingets Indfødsretsudvalg havde meddelt afslag på dispensation fra sprog- og videnskravene. Ansøgeren havde under sagsanlægget mod Udlændinge- og Integrationsministeriet krævet godtgørelse, fordi hun havde været udsat for forskelsbehandling på grund af sit handicap i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Københavns Byret fandt det godtgjort, at ansøgeren opfyldte de konventionsmæssige krav til dispensation, og at hun derfor ved afslaget på dispensation fra sprogkravet m.v., havde været udsat for forskelsbehandling på grund af sit handicap i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8, FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettighedsers artikel 26 og FN's Handicapkonventions artikler 1, 2, 4 og 5 samt 18. Byretten lagde vægt på, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke havde bestridt, at ansøgeren opfyldte kravene til dispensation. Retten fandt det imidlertid ikke godtgjort, at krænkelserne havde påvirket ansøgeren på en sådan måde, at hun skulle tilkendes en godtgørelse.¹³

Vestre Landsret afsagde den 5. januar 2018 dom i en statsborgerskabssag, hvor Folketingets Indfødsretsudvalg havde meddelt afslag på dispensation fra det såkaldte selvforsørgelseskrav. Ansøgeren havde på grund af et handicap ikke kunnet opnå ordinær beskæftigelse eller uddannelse, men var placeret i et ressourceforløb, der foreløbig skulle vare til 2020. Over for Udlændinge- og

Integrationsministeriet havde hun krævet, at udvalgsbeslutningen blev ophævet og sagen behandlet igen under korrekt inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser. Desuden krævede hun at få godtgørelse. Til støtte for sin sag havde hun anført, at hun ikke kunne opfylde selvforsørgelseskravet på grund af sit handicap, og at der derfor skulle dispenseres fra dette krav. Landsretten fandt, at Indfødsretsudvalgets vurdering af dispensationsspørgsmålet var direkte forbundet med spørgsmålet om optagelse af ansøgeren på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, og dermed måtte den anses som en del af lovgivningsprocessen. En domstolsprøvelse heraf var derfor udelukket efter grundlovens § 21 og 41. Landsretten afviste desuden godtgørelsespåstanden, idet retten fandt, at det måtte lægges til grund, at der var mulighed for, at sagsøgeren kunne opnå et flexjob og dermed havde rimelig udsigt til at kunne opfylde selvforsørgelseskravet. På den baggrund fandt landsretten, at hun befandt sig i en situation, der var sammenlignelig med den, som personer uden et tilsvarende handicap befandt sig i, og hun fandtes således ikke at have været udsat for handicapdiskrimination.

2.5 INTERNATIONALE ORGANERS VURDERING AF DANSKE FORHOLD

FN's Børnekomité kom den 29. september 2017 med en række anbefalinger til Danmarks indsats for børn og unge.¹⁴ Komitéen anbefalede bl.a., at Danmark giver alle statsløse børn, der er født i Danmark, statsborgerskab ved fødslen.¹⁵

MENNESKERETTEN

3.1 KORT OM DEN INTERNATIONALE RAMME

Verdenserklæringen om Menneskerettighederne fastslår princippet om, at enhver har ret til et statsborgerskab, og at ingen vilkårligt må nægtes retten til at skifte statsborgerskab eller fratages sit statsborgerskab.¹⁶

Det er således et grundlæggende menneskeretligt princip, at enhver har ret til et statsborgerskab, og at statsløshed skal undgås.

Der er imidlertid ikke sikkerhed for, at enhver får et statsborgerskab, og at statsløshed ikke opstår allerede fra fødslen. Det skyldes blandt andet, at den enkelte stat ifølge international ret selv kan bestemme, om den primært vil tildele statsborgerskab på grundlag af det såkaldte afstammingsprincip (*ius sanguinis*), hvorved et statsborgerskab "arves" fra forældrene, eller på grundlag af det såkaldte territorialprincip (*ius soli*), hvorved fødsel på territoriet giver ret til statsborgerskab – enten ved fødslen eller senere under visse nærmere angivne betingelser. Når staterne anvender forskellige tildelingsprincipper, kan der opstå både tilfælde af dobbelt statsborgerskab og statsløshed.

Det har således ikke været så let at få gennemført princippet om enhvers ret til et statsborgerskab i de store menneskerettighedskonventioner. Staterne er meget utilbøjelige til at fraskrive sig retten til selv at bestemme, hvem der skal være deres statsborgere, og international ret anerkender, at staterne som udgangspunkt selv har denne ret.

Ingen af de internationale konventioner med undtagelse af den regionale amerikanske menneskerettighedskonvention indeholder en bestemmelse om, at enhver har ret til et statsborgerskab. FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder¹⁷ og FN's Børnekonvention¹⁸ fastslår dog, at ethvert barn har ret til at erhverve et statsborgerskab. Andre konventioner forbyder diskrimination på statsborgerrettens område, blandt andre FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Diskrimination mod Kvinder (kvindekonventionen), FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Racediskrimination (racediskriminationskonventionen) og FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap (handicapkonventionen). FN har desuden vedtaget flere konventioner og konventionsbestemmelser, der skal beskytte statsløse og forhindre statsløshed. Blandt de vigtigste kan nævnes FN's Konvention om Statsløse Personers Retsstilling fra 1954 (1954-konventionen) og FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed fra 1961 (1961-konventionen).

1954-konventionen om statsløse personers retsstilling indeholder en bestemmelse om, at deltagerstater så vidt muligt skal lette statsløse personers optagelse i samfundet og opnåelse af statsborgerskab.¹⁹ Staterne skal navnlig på enhver måde bestræbe sig på at fremskynde behandlingen af ansøgninger om statsborgerskab og nedsætte afgifterne for og omkostningerne ved sagernes behandling til det mindst mulige. En lignende bestemmelse

findes i FN's Konvention om Flygtninges Retsstilling (flygtningekonventionen) fra 1951.²⁰

1961-konventionen om begrænsning af statsløshed indeholder bestemmelser, som forpligter deltagerstaterne til at tildele statsborgerskab til personer, der er født på deres territorium, og som ellers ville blive statsløse. Ligeledes indeholder konventionen en række forbud mod fratagelse af statsborgerskab, hvis det fører til statsløshed.

FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) har siden 2011, da 1961-konventionen kunne fejre 50-årsdagen for sin underskrift, stået for en række tiltag til bekæmpelse af statsløshed. Blandt andet er der udstedt en række retningslinjer om beskyttelse af statsløse personer og begrænsning af statsløshed.²¹ Desuden har UNHCR opfordret FN-medlemsstaterne til at ratificere statsløshedskonventionerne, hvilket har medført en markant stigning i antallet af lande, der nu er forpligtede af både 1954- og 1961-konventionen.²²

Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention indeholder ikke en bestemmelse om retten til et statsborgerskab. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har dog i flere sager peget på muligheden for, at vilkårlig fratagelse eller nægtelse af statsborgerskab vil kunne rejse spørgsmål efter konventionens artikel 8 om retten til respekt for privatlivet på grund af indvirkningen på individets privatliv og navnlig i lyset af international rets bestræbelser på at undgå statsløshed.²³

I sagen **Genovese mod Malta** fra oktober 2011 fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at afslag på statsborgerskab kan rejse spørgsmål efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 på grund af den indvirkning, det har på en

persons privatliv. Domstolen bemærkede, at privatlivsbegrebet er tilstrækkeligt bredt til at kunne rumme aspekter af en persons sociale identitet, og selv om afslaget på statsborgerskab i den konkrete sag ikke krænkede konventionens artikel 8, så havde det en sådan betydning for ansøgerens sociale identitet, at det faldt inden for anvendelsesområdet for artikel 8. Det betød, at konventionens artikel 14 om forbud mod diskrimination blandt andet på grundlag af fødsel henholdsvis i og uden for ægteskab fandt anvendelse. Da ansøgeren ikke havde ret til sin fars statsborgerskab med den begrundelse, at han var født uden for ægteskab, og da der ikke fandtes nogen objektiv og rimelig begrundelse for at forskelsbehandle børn født henholdsvis i og uden for ægteskab i relation til retten til en fars statsborgerskab, udgjorde forskelsbehandlingen efter Domstolens opfattelse diskrimination i strid med konventionens artikel 14, jf. artikel 8.²⁴

Europarådet har gjort et stort arbejde på statsborgerrettens område. Rådet har vedtaget konventioner om statsborgerskab og afgivet en lang række anbefalinger om gennemførelsen af retten til et statsborgerskab. En de vigtigste konventioner, som Danmark har tiltrådt, er Den Europæiske Konventionen om Statsborgerret fra 1997 (Europarådets Statsborgerretskonvention). Konventionen fastsætter regler om statsborgerskabs erhvervelse og fortabelse, og den bygger på de grundlæggende principper, at enhver har ret til et statsborgerskab, og at statsløshed skal undgås. Europarådet vedtog endvidere i 2009 konventionen om undgåelse af statsløshed i relation til statssuccession.²⁵ Danmark har hverken ratificeret eller underskrevet denne konvention.

Det skal tilføjes, at selv om EU ikke har fået overdraget kompetence på statsborgerrettens område, så skal medlemsstaterne også på

dette område under visse omstændigheder handle i overensstemmelse med EU-retten. Dette er fastslået i flere principielle domme fra EU-Domstolen, blandt andre **Rottmann** fra 2010.²⁶

Rottmann-dommen handler om en østrigsk statsborger, Janko Rottmann, som havde erhvervet tysk statsborgerskab ved naturalisation og derved fortabt sit østrigske statsborgerskab. Efterfølgende fik de tyske myndigheder oplyst, at Rottmann var sigtet for bedrageri i Østrig. Da Rottmann ikke havde oplyst noget om sigtelsen, da han ansøgte om statsborgerskab, og således havde fortiet en afgørende oplysning, besluttede de tyske myndigheder, at hans tyske statsborgerskab skulle tilbagekaldes på grund af svig. Ved tilbagekaldelsen ville Rottmann også fortabe sit unionsborgerskab.²⁷ Spørgsmålet til EU-Domstolen var, om EU-retten var til hinder for en sådan tilbagekaldelse. Domstolen udtalte, at unionsborgerskabet tilsigter at udgøre den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, og den fandt det klart, at Rottmann var i en situation, der efter sin natur og sine konsekvenser var omfattet af EU-retten. Som følge deraf skal medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab overholde EU-retten.²⁸

Principielt fandt Domstolen det ikke udelukket, at en medlemsstat kunne tilbagekalde et statsborgerskab, der var erhvervet ved svig – heller ikke selv om den pågældende statsborger derved ville fortabe sit unionsborgerskab. Domstolen forudsatte imidlertid, at de nationale domstole undersøgte, om tilbagekaldelsesafgørelsen overholdt EU-rettens proportionalitetsprincip for så vidt angår virkningerne af tilbagekaldelsen for den berørte person, herunder om vedkommende havde mulighed for at generhverve sit statsborgerskab i hjemmedlemsstaten.²⁹

Det skal bemærkes, at Domstolen præciserede, at princippet om overholdelse af EU-retten, herunder proportionalitetsprincippet, gælder for både staten, der har tildelt en person sit statsborgerskab (ved naturalisation) og hjemstaten. For hjemstaten gælder det i relation til afgørelsen af spørgsmålet om muligheden for at generhverve det oprindelige statsborgerskab.³⁰

3.2 KORT OM DE DANSKE REGLER PÅ OMRÅDET

Danmark fik sin første generelle lov om erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab i 1898. Loven byggede på grundloven af 1849, der indeholdt en bestemmelse, som svarer til den, vi stadig i dag finder i grundloven, om, at udlændinge kun kan få statsborgerskab (indfødsret) ved lov.³¹

Tildelingen af statsborgerskab kan ske ved både generel lov og ved en konkret lov, hvori udlændinge oplistes ved navns nævnelse i lovforslaget og tildeles statsborgerskab ved lovforslagets vedtagelse.

De tre generelle indfødsretslove vi har vedtaget i Danmark, indfødsretslovene af 1898, 1925 og 1950, bestemte alle, at efterkommere kunne anses som danske ved myndighedsalderens indtræden (ifølge 1950-loven dog først, når de afgav en erklæring om deres ønske om det til Statsforvaltningen).

Reglen om efterkommernes retskrav på statsborgerskab blev modificeret med virkning fra 2000 og ophævet i 2004. Ifølge bemærkningerne til 2004-lovforslaget var et folketingsflertal af den opfattelse, at der med udviklingen i Danmarks befolkningssammensætning ikke længere var den fornødne sikkerhed for, at de personer, som var omfattet af erklæringsreglen, altid var integreret på det niveau, som måtte være en forudsætning for at få statsborgerskab.³²

Flertallet fandt det mest hensigtsmæssigt, at Folketinget også i disse sager tildelte statsborgerskab ved konkret lovgivning – og stillede de samme betingelser til efterkommere som til indvandrere. Der blev således ikke længere taget hensyn til efterkommernes socialisering gennem deres opvækst i Danmark. En lovændring i 2014 gjorde det dog igen muligt for efterkommere at erhverve indfødsret ved erklæring, men reglen herom blev (igen) ophævet med virkning fra 1. marts 2016.³³

Blandt andre væsentlige ændringer af indfødsretsloven kan nævnes ændringen fra 2014, som betød, at dobbelt statsborgerskab accepteres med virkning fra 1. september 2015.³⁴

Sideløbende med ændringerne af indfødsretsloven er kravene til at opnå statsborgerskab efter ansøgning (naturalisation) blevet strammet i 2002, 2005, 2008 og 2015. Kravene har traditionelt været bestemt ved aftale i først Rigsdagens og senere Folketingets Indfødsretsudvalg. I de senere år er kravene aftalt af et flertal af Folketingets partier. Kravene kan således ikke findes i en lov, men den politiske aftale er offentliggjort i form af et cirkulære om naturalisation (naturalisationscirkulæret).

I naturalisationscirkulæret stilles der en række krav om, at en ansøger ikke må have gæld til det offentlige, skal være selvforsørgende, ikke må have begået kriminalitet og skal have kendskab til det danske sprog og viden om danske samfundsforhold med videre. Navnlig selvforsørgelseskravet og sprogkravet, som har et højere niveau i Danmark end i noget andet europæisk land, har bevirket, at mange udlændinge ikke har kunnet blive danske statsborgere.³⁵

NEDSÆTTELSE AF EN STATSBORGERSKABSKOMMISSION

4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: ØGET INTERNATIONAL REGULERING PÅ STATSBORGERRETSOMRÅDET

Som nævnt er den menneskeretlige regulering på statsborgerrettens område øget i nyere tid, særligt med vedtagelsen af konventioner i Europarådet i 1997 og 2009 og nyere retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og EU-Domstolen.

4.2 DANSKE FORHOLD: INGEN REFORMERING AF STATSBORGER- RETEN SIDEN 1950

Der er gennem tiden gennemført en række ændringer af indfødsretslovgivningen, som har bragt den i bedre overensstemmelse med menneskeretten, blandt andet om børns lige adgang til at erhverve begge forældres statsborgerskab og om dobbelt statsborgerskab. Ikke alle regler i indfødsretsloven er dog blevet afstemt efter hinanden eller tilpasset det moderne samfund.

4.3 KONKLUSION

Den danske indfødsretslovgivning har som nævnt ikke siden 1950 været underkastet en mere overordnet omfattende analyse til sikring af, at den svarer til nutidens behov og i det hele lever op til Danmarks internationale forpligtelser i forhold til statsborgerskab.

Derfor er der efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse behov for, at der nedsættes en indfødsretskommission bestående af blandt andre folketings-

medlemmer, repræsentanter for myndigheder og flygtninge- og indvandrerorganisationer samt Advokatrådet, eksperter m.fl. Formålet med en sådan kommission skal være at komme med forslag til en ny samlet indfødsretslovgivning tilpasset nutidens forhold og udarbejdet i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser i forhold til statsborgerskab.

ANBEFALING

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen:

- nedsætter en lovforberedende indfødsretskommission, der skal komme med forslag til en reform af lovgivningen om statsborgerskab.

BESKYTTELSE MOD STATSLØSHED FRA FØDSLEN

5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: ENHVER HAR RET TIL ET STATSBORGERSKAB

Det er som anført ovenfor under afsnit 3.1. et grundlæggende menneskeretligt princip, at enhver har ret til et statsborgerskab, og at statsløshed skal undgås. Alligevel er der ikke sikkerhed for, at statsløshed ikke opstår allerede fra fødslen, bl.a. fordi staterne anvender forskellige tildelingsprincipper, f.eks. kan et barn blive statsløst, hvis det fødes i land, der tildeler statsborgerskab efter det såkaldte afstammingsprincip (et *ius sanguinis*-land) af forældre fra et land, der tildeler statsborgerskab efter det såkaldte territorialprincip (*ius soli*-land).

Statsløshed kan også opstå af en række andre grunde som for eksempel i forbindelse med opløsning af stater, hvilket for eksempel borgere fra det tidligere Sovjetunionen og Eksjugoslavien har oplevet. Statsløshed kan også skyldes etnisk diskrimination og kønsdiskrimination – en del romaer er for eksempel statsløse, og børn kan blive statsløse i lande, hvor enten kvinder eller mænd, under visse omstændigheder, ikke kan overføre deres statsborgerskab til deres børn.

De internationale konventioner tager først og fremmest sigte på at forebygge, at statsløshed opstår ved fødslen.

Børnekonventionen bestemmer, at et barn fra fødslen har ret til at opnå et statsborgerskab. Deltagerstaterne skal sikre gennemførelsen af denne ret i overensstemmelse med deres

ationale lovgivning og deres forpligtelser ifølge relevante internationale instrumenter på dette område, især hvis barnet ellers vil blive statsløst.³⁶

Statsløsekonventionen fra 1961 forpligter Danmark til at give statsborgerskab til personer, der er født på dansk territorium, og som ellers ville blive statsløse. Statsborgerskabet kan gives ved fødslen i henhold til lov eller senere efter ansøgning. I sidstnævnte tilfælde kan staten stille op til fire betingelser: 1) at ansøgning indgives inden for et bestemt tidsrum, der senest kan begynde ved 18-årsalderen og tidligst ophøre ved 21-årsalderen, 2) at ansøger har haft fast bopæl/ophold i staten i en vis periode, der højst må være 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller 10 år i alt, 3) at ansøger ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod staten eller er blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller mere for en strafbar handling, og 4) at ansøger altid har været statsløs.³⁷

UNHCR's retningslinjer om statsløshed indeholder fortolkningsbidrag til konventionen, men er ikke juridisk bindende for staterne. I retningslinje nr. 4 vedrørende konventionens artikler 1-4³⁸ anføres det blandt andet, at børnekonventionens bestemmelser udgør vigtige fortolkningsbidrag for 1961-konventionen, og at det følger af børnekonventionen, at et barn ikke bør udsættes for statsløshed i en længere periode, men bør få et statsborgerskab ved eller så hurtigt som muligt efter fødslen.³⁹ En stat er dog ikke forpligtet til at give

statsborgerskab til et barn, som fødes statsløs på statens territorium, hvis barnet har ret til forældrenes statsborgerskab ved registrering eller erklæring. Det gælder dog kun, hvis barnet kan få forældrenes statsborgerskab umiddelbart efter fødslen, og staten ikke på et skønsmæssigt grundlag kan afslå tildelingen af statsborgerskab.⁴⁰

For flygtninges børn vil forældrenes flygtningestatus være til hinder for, at de kan kontakte oprindelseslandets myndigheder. Hvis børnene ikke automatisk får en af forældrenes statsborgerskab, vil de være statsløse i den forstand, at ingen stat i medfør af sin lovgivning anser dem som sine statsborgere. I så fald gælder garantierne i statsløsekonventionen, således at de pågældende har ret til værtslandets statsborgerskab.⁴¹ Får de derimod automatisk forældrenes statsborgerskab, er de ikke omfattet af statsløsekonventionen fra 1961, men kan være faktisk statsløse, da de i realiteten ikke har et land, der beskytter dem. Slutakten til Statsløsekonventionen anbefaler, at sådanne personer så vidt muligt behandles som statsløse personer.⁴²

I UNHCR's retningslinje nr. 4 slås det endvidere fast, at kravet om "habitual residence" (fast bopæl/ophold i staten), som konventionen tillader, skal forstås som et krav om "stabilt, faktisk ophold" og ikke skal ses som et udtryk for et krav om lovligt ophold eller en formel opholdsret. Det præciseres, at konventionen ikke tillader stater at stille krav om "lovligt ophold".⁴³

Endelig anføres det i de pågældende retningslinjer, at staterne skal informere berørte forældre om, hvordan de søger statsborgerskab til deres børn, som ellers vil blive statsløse eller vil have et uafklaret statsborgerskabsforhold.⁴⁴

Europarådets statsborgerretskonvention bestemmer blandt andet, at en deltagerstat

skal lovgive således, at statsborgerskab erhverves af børn, der er født på statens territorium, og som ikke ved fødslen erhverver statsborgerskab i nogen anden stat. Statsborgerskabet skal kunne erhverves automatisk ved fødslen i henhold til lov eller senere efter ansøgning. Det kan efter konventionen bestemmes, at ansøgning kun kan indgives af personer med fast lovligt ophold i staten i en periode på højst 5 år umiddelbart forud for indgivelse af ansøgningen.⁴⁵

5.2 DANSKE FORHOLD: DANSK LOVGIVNING SIKRER MINIMUMSBESKYTTELSE MOD STATSLØSHED

Danmark har gennemført sine forpligtelser efter børnekonventionen i naturalisationscirkulæret. Efter cirkulæret kan børn, der er født statsløse i Danmark, optages på et lovforslag om indfødsretsmeddelelse uden at opfylde de betingelser, som stilles for denne procedure. Det er dog et krav, at de pågældende søger indfødsret, inden de fylder 18 år, og at de har folkeregisteradresse her i landet.⁴⁶

Danmarks forpligtelser efter statsløsekonventionen fra 1961 er ligeledes gennemført i naturalisationscirkulæret. Cirkulæret giver personer, som er født statsløse i Danmark og altid har været statsløse, ret til dansk indfødsret, dog således at der stilles alle de betingelser, som det er tilladt at stille efter konventionen. De pågældende skal således søge om indfødsret mellem det fyldte 18. og 21. år, og de må ikke være fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed, ikke være idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling, at de skal aktuelt have bopæl i Danmark og derudover have haft fast bopæl her i landet i 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller 8 år i alt.⁴⁷ Reglen om 'fast bopæl' skal forstås i overensstemmelse med kravet i statsløsekonventionen fra 1961 om 'habitual

residence', det vil sige, som ovenfor nævnt, et stabilt faktisk ophold.⁴⁸

Reglerne om herfødte statsløse personers retskrav på dansk indfødsret er således ikke fastsat ved lov, men alene i naturalisations-cirkulæret. Dette kan være problematisk, blandt andet fordi der ikke er enighed mellem Folketingets partier om kun at stille de betingelser, der nævnes i statsløsekonventionen fra 1961. Uenigheden har i tre tilfælde ført til, at ansøgninger fra herfødte statsløse personer har været offentligt drøftet.⁴⁹

FN's Børnekomité anbefalede i september 2017 Danmark at give alle herfødte statsløse børn dansk statsborgerskab ved fødslen. Mange andre lande har gennemført en ordning, hvorefter de automatisk ved fødslen

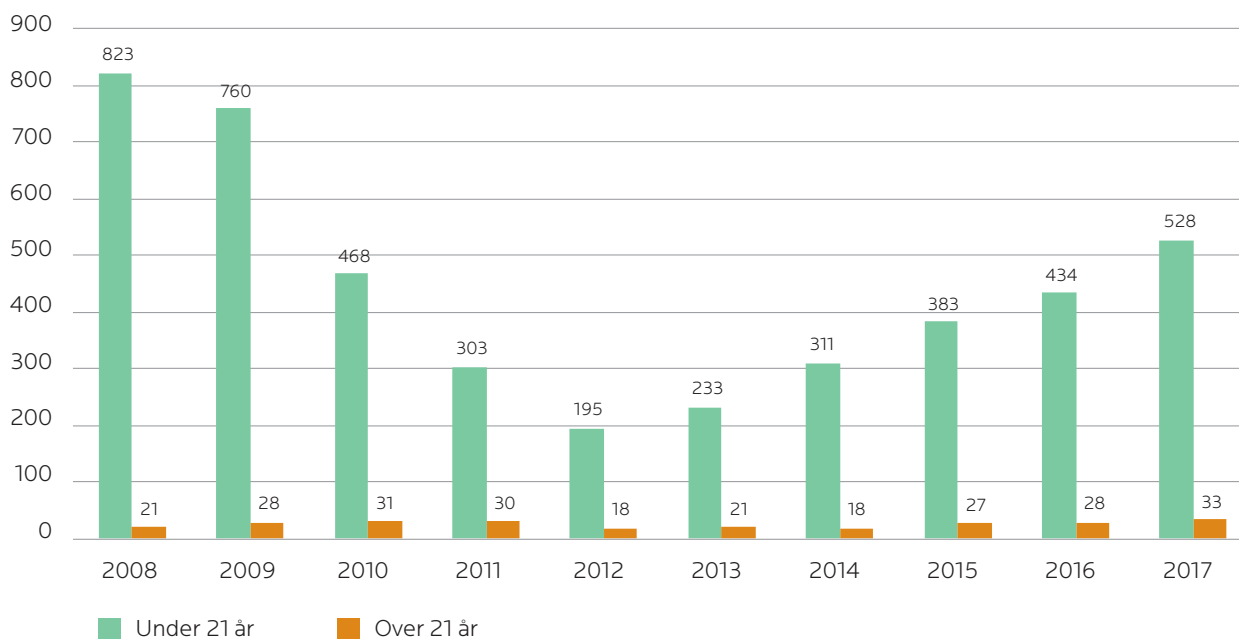
giver deres statsborgerskab til børn, som er født på deres territorium, hvis børnene ikke ved fødslen erhverver – eller eventuelt ikke har ret til at erhverve – et andet lands statsborgerskab. Denne tilgang sikrer en mere effektiv opfyldelse af bestemmelserne i statsløsekonventionen fra 1961 og i børnekonventionen om staternes forpligtelse til at give deres statsborgerskab til personer, der er født på deres territorium, og som ellers ville blive statsløse.

Ifølge Danmarks Statistik er der i Danmark mere end 500 personer, som er født i Danmark og er statsløse, jf. oversigten nedenfor i figur 4. Stort set alle må formodes at ville få dansk statsborgerskab, hvis de ansøgte om det.

Tallene stammer fra Danmarks statistik.

FIGUR 4: STATSLØSE FØDT I DANMARK, 2008-2017

Antal statsløse



Kilde: Danmarks Statistik

Note: FN's Børnekonvention og FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed fra 1961 giver statsløse personer født i Danmark ret til dansk statsborgerskab. Dog kan der efter 1961-konventionen i begrænset omfang opstilles betingelser for adgangen til statsborgerskab.

5.3 KONKLUSION

Instituttet antager, at en af grundene til, at der er et så relativt stort antal herfødte statsløse børn og unge, som er forblevet statsløse, er, at de selv og/eller deres forældre ikke har kendskab til deres konventionsmæssige krav på dansk statsborgerskab.

Institut for Menneskerettigheder finder, at Danmarks internationale forpligtelser til at undgå statsløshed mest effektivt vil kunne gennemføres ved lovgivning, der sikrer, at herfødte statsløse børn automatisk erhverver dansk indfødsret ved fødslen. Dette svarer til, hvad FN's Børnekomité har anbefalet.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at regeringen:

- tager initiativ til at ændre indfødsretsloven, så børn, som er født i Danmark, automatisk får dansk statsborgerskab ved fødslen, hvis de ikke får – eller ved registrering eller erklæring kan få – statsborgerskab i et andet land.
- indtil en lovændring kan gennemføres, giver individuel vejledning, så forældre til et herfødt statsløst barn straks ved barnets fødsel orienteres om barnets ret til indfødsret og om, hvordan forældrene ansøger herom, og så en herfødt statsløs ung modtager tilsvarende information ved det fyldte 18. år.

EFTERKOMMERES ADGANG TIL DANSK STATSBORGERSKAB

6.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: LEMPELIG ADGANG TIL STATSBORGERSKAB FOR PERSONER FØDT OG/ELLER OPVOKSET I STATEN

Enhver har ret til et statsborgerskab. Statsborgerskab opnås normalt ved, at staterne i deres lovgivning giver børn statsborgerskab ved fødslen enten efter det såkaldte afstammingsprincip eller det såkaldte territorialprincip (se om principperne ovenfor under afsnit 3.1). Børn med et fremmed statsborgerskab har ikke et menneskeretligt krav på selv at kunne søge om og få en værtsstats statsborgerskab.

Europarådet (Ministerkomitéen) anbefaler imidlertid, at staterne letter erhvervelsen af statsborgerskab for børn med lovligt ophold på deres territorium, særligt hvis børnenes forældre også er født i den pågældende stat.⁵⁰ Europarådet anbefaler også, at børn af en vis modenhed selv skal kunne søge om statsborgerskab, eventuelt med støtte fra en repræsentant.

Ydermere anbefaler Europarådet:

- at staterne behandler børn, som i praksis er "statsløse", fordi de vokser op i et andet land end det, hvori de har statsborgerskab, på samme måde som børn, der retligt set er statsløse,
- at staterne ikke stiller særlige krav til adoptionsbørns erhvervelse af statsborgerskab, og

- at staterne ikke erklærer børn, som i god tro har været behandlet som statsborgere igennem en vis periode, for ikke-statsborgere.⁵¹

Den europæiske konvention om statsborgerret pålægger deltagerstaterne at lette erhvervelsen af deres statsborgerskab for en række persongrupper med særlig tilknytning til staten, herunder:

- udenlandske adoptivbørn,
- personer, som er født i staten og har lovligt og fast ophold der, og
- personer, som inden det fyldte 18. år har haft lovligt og fast ophold i staten.⁵²

6.2 DANSKE FORHOLD: INGEN LEMPELIG ADGANG TIL STATSBORGERSKAB FOR EFTERKOMMERE

Den danske indfødsretslov blev 1. juli 2014 ændret, således at børn af en dansk far, mor eller medmor, der er født efter denne dato, erhverver dansk statsborgerskab ved fødslen.⁵³ Børn, der er født af danske forældre før 1. juli 2014, har ret til statsborgerskab (efter ansøgning), uden at der stilles særlige betingelser, herunder om ophold i landet.⁵⁴

Udenlandske børn under 12 år, der adopteres af danske forældre ved en dansk adoptionsbevilling (eller ved en særligt anerkendt udenlandsk adoptionsbevilling), erhverver dansk statsborgerskab ved

adoptionen.⁵⁵ Andre adoptivbørn, herunder ældre udenlandske adoptivbørn og stedbarnsadopterede børn, skal ansøge om statsborgerskab og opfylde en række betingelser.⁵⁶

Hittebørn anses, indtil andet oplyses, for at have dansk statsborgerskab.⁵⁷

Udenlandske børn vil i øvrigt normalt kunne få dansk statsborgerskab sammen med deres forældre, hvis disse får statsborgerskab efter ansøgning (ved naturalisation).⁵⁸ Kan forældrene imidlertid ikke opfylde kravene, eller ønsker de ikke at ansøge om dansk statsborgerskab, kan deres børn ikke opnå "afledt indfødsret" gennem forældrene, og de kan normalt heller ikke selv ansøge om dansk statsborgerskab.

Det almindelige alderskrav ved ansøgning er 18 år, og det kan kun fraviges i tilfælde, hvor et barn ikke har (en teoretisk) mulighed for at opnå statsborgerskab som biperson til en forælder, der søger om statsborgerskab. Det afgørende er forældrenes ansøgningsmulighed – ikke om de rent faktisk kan kvalificere sig til at få statsborgerskab. Kun i de tilfælde, hvor forældrene ikke kan søge efter lovgivningen, for eksempel fordi de allerede er danske statsborgere, kan barnet selv optræde som ansøger.⁵⁹ Mange udenlandske børn vil således være afskåret fra at få dansk statsborgerskab, så længe de er børn. Det gælder også flygtninges børn, også selv om de er født her i landet og i praksis er statsløse, idet de i realiteten ikke har noget andet land, der kan yde dem beskyttelse.

De må således vente til de er 18 år, før de får ret til at ansøge om dansk statsborgerskab, og til den tid vil de, selv om de er født og/eller opvokset her i landet, skulle opfylde alle de almindelige betingelser for at kunne opnå statsborgerskab ved naturalisation.⁶⁰

6.3 KONKLUSION

Den danske lovgivning om efterkommeres adgang til statsborgerskab er meget restriktiv sammenlignet med lovgivningen i europæiske lande, vi normalt sammenligner os med, der ofte tager ansvaret for personer, der er født og/eller vokset op på deres territorium.⁶¹

Danmark har ikke, som mange andre lande, efterkommet internationale anbefalinger om at give udenlandske børn ret til selvstændigt at søge og erhverve statsborgerskab. Til sammenligning kan nævnes, at børn med permanent ophold i Sverige har kunnet opnå statsborgerskab siden 2001 ved at afgive en erklæring om, at de ønsker at blive svenske statsborgere. Det oprindelige opholdskrav på fem år er nu nedsat til tre år.⁶² Børnene kan således starte i børnehave eller skole som statsborgere og som sådanne deltage på lige fod med deres kammerater, for eksempel i udlandsrejser. Institut for Menneskerettigheder finder, at det vil kunne have en inkluderende virkning, hvis herboende udenlandske børn selv ville kunne ansøge om dansk statsborgerskab, eventuelt med støtte fra en repræsentant.

I forhold til opfyldelsen af Danmarks internationale forpligtelser er det et problem, at Danmark ikke har lempet adgangen til dansk statsborgerskab for indvandreres efterkommere. Danmark er, som nævnt, efter Europarådets statsborgerretskonvention, forpligtet til at lette erhvervelsen af statsborgerskab for personer, som er født her i landet eller kommet hertil som børn.⁶³

For personer, der som børn har opholdt sig her i landet i mere end ni år, findes der ingen lempelser i adgangen til dansk statsborgerskab. Naturalisationscirkulærets regel om, at personer, der er kommet til Danmark før 15-årsalderen, kan ansøge om indfødsret allerede ved 18-årsalderen, vil være uden betydning, for de pågældende vil allerede

opfylde det almindelige opholdskrav. De skal derudover opfylde alle de andre generelle krav til naturalisation.⁶⁴

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen:

- fremsætter forslag om ændring af indfødsretslovgivningen, så erhvervelsen af dansk indfødsret lettes for alle ansøgere, som enten er født her eller har haft fast og lovligt ophold her i landet i en nærmere fastsat periode, før de er fyldt 18 år.
- fremsætter forslag om at ændre indfødsretslovgivningen, så alle adoptivbørn, herunder adoptivbørn over 12 år og stedbarnsadopterede børn, får dansk statsborgerskab automatisk ved adoptionen eller eventuelt efter ansøgning således, at der som udgangspunkt ikke stilles særlige krav til børnenes erhvervelse af dansk statsborgerskab.

STATSBORGERSKAB TIL FLYGTNINGE OG STATSLØSE

7.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: LETTERE ADGANG TIL STATSBORGERSKAB

Flygtninge og statsløse personer har et særligt behov for at kunne få statsborgerskab i deres værtsstat, fordi de ikke kan regne med en anden stats, normalt oprindelsesstaten, beskyttelse. Derfor er der både i flygtningekonventionen og statsløsekonventionen indsat en bestemmelse om, at deltagerstater så vidt muligt skal lette henholdsvis flygtnings og statsløse personers optagelse i samfundet og adgang til statsborgerskab ved naturalisation.⁶⁵ Staterne skal navnlig på enhver måde bestræbe sig på at fremskynde behandlingen af ansøgninger om statsborgerskab og nedsætte afgifterne for og omkostningerne ved sagernes behandling til det mindst mulige.

Bestemmelser om at lette flygtninge og statsløses adgang til statsborgerskab findes også i andre konventioner, blandt andet Europarådets Statsborgerretskonvention.⁶⁶ Herefter skal medlemsstaterne give personer med lovligt og fast ophold på deres territorium mulighed for at opnå statsborgerskab ved naturalisation. Medlemsstaterne kan stille forsvarlige betingelser for naturalisationen, navnlig med hensyn til integration. Staterne må højst kræve en opholdsperiode på 10 år, før en ansøgning om statsborgerskab kan indgives.

7.2 DANSKE FORHOLD: MINIMAL LETTELSE AF OPHOLDSKRAV

Udlændinge, herunder flygtninge og statsløse personer, kan opnå dansk statsborgerskab ved naturalisation, hvis de opfylder en række

krav, som fremgår af cirkulæreskrivelsen om naturalisation.⁶⁷

En ansøger skal underskrive tro og loveerklæringer, hvor ansøgeren lover troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund samt erklærer at ville overholde dansk lovgivning og respektere grundlæggende danske retsprincipper. Ansøgeren skal desuden som udgangspunkt have permanent opholdstilladelse og bopæl i Danmark samt have opholdt sig uafbrudt i Danmark i otte år, hvis ansøgeren er statsløs eller flygtning, mens der for andre ansøgere kræves ni års uafbrudt ophold. Ansøgere, som har begået kriminalitet, kan enten være helt afskåret fra at få statsborgerskab, eller også skal de vente en tid, karenstiden, hvis længde afhænger af den idømte straf (fra fire og et halvt år til 30 år). Relativt små bøder, ned til 3000 kr., er til hinder for, at personen kan blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i fire og et halvt år (regnet fra gerningstidspunktet).

Cirkulæreskrivelsen om naturalisation kræver endvidere, at ansøgere ikke har forfalden gæld til det offentlige, og at de er selvforsørgende, hvilket indebærer, at de ikke må have modtaget hjælp fra det offentlige efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven inden for det seneste år. Desuden stilles der krav om, at de har været selvforsørgende – altså ikke har modtaget ydelser efter de to nævnte love – i fire og et halvt år ud af de seneste fem år.

Endelig skal ansøgere om indfødsret bestå en indfødsretsprøve og derved dokumentere

kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie. Danskuddskaber kan dokumenteres ved enten at bestå danskuddannelsernes Prøve i Dansk 3 eller en anden af de prøver, som er angivet i et bilag til naturalisationscirkulæret, herunder folkeskolens afsluttende prøver efter 9. eller 10. klasse med et karaktergennemsnit på 02 i danskdisciplinerne (efter 7-trinsskalaen). Ansøgere, som opfylder selvforsørgelseskravet, og som ved fremsættelsen af et lovforslag om indfødsrets meddelelse i de seneste ni år ikke har modtaget hjælp efter aktivloven eller integrationsloven i en periode på sammenlagt seks måneder eller mere, skal "kun" have bestået danskuddannelsernes Prøve i Dansk 2. Folketingets Indfødsretsudvalg kan dispensere fra sprog- og videnskravene, hvis en ansøger er lægeligt diagnosticeret med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse og som følge heraf ikke er i stand til – eller har rimelig udsigt til – at kunne opfylde kravene.

7.3 KONKLUSION

Ifølge sprogskolerne er der en række ansøgergrupper, som kan være afskåret fra at opfylde sprogkravene. Det kan bl.a. skyldes, at de er analfabeter eller kun har en kort skolebaggrund. Det kan også skyldes, at de ikke er kendte med det latinske alfabet eller ganske enkelt, at de ikke har let ved at lære et fremmedsprog.

Det danske selvforsørgelseskrav og sprogkrav hører til blandt de strengeste i Europa. Prøven i Dansk 3 svarede til en prøve på niveau B2 i den fælles europæiske referenceramme for sprog.⁶⁸ Det betyder ifølge sprogskolerne, at der vil være grupper af udlændinge, som af forskellige grunde ikke kan opfylde sprogkravet (og videnskravet), og som derfor vil være afskåret fra at opnå dansk statsborgerskab.⁶⁹ Blandt disse grupper kan også være statsløse indvandrere og flygtninge, som Danmark er

konventionsmæssigt forpligtet til at give en lempeligere adgang til statsborgerskab.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen:

- tager initiativ til at ændre indfødsretslovgivningen, så små bøder ikke uden videre kan afskære ansøgere fra at få statsborgerskab i uforholdsmæssigt lang tid, og så forsørgelseskrav samt sprog- og videnskrav ikke uden videre kan udelukke sårbare grupper fra at opnå dansk statsborgerskab.
- tager initiativ til at ændre indfødsretslovgivningen, så Danmarks internationale forpligtelser om at lette flygtninges og statsløse personers optagelse i samfundet og adgang til statsborgerskab reelt gennemføres, således at det bliver muligt at fravige andre krav end opholdskravet.

DISPENSATION FRA KRAV TIL STATSBOGERSKAB

8.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: LIGEBEHANDLING AF PERSONER MED HANDICAP

FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder fastslår, at alle mennesker er lige for loven og berettigede til lovens lige beskyttelse uden forskelsbehandling af nogen grund. Konventionen opregner en række forbudte diskriminationsgrunde, men opremsningen er ikke udtømmende. FN's Menneskerettighedskomité har i flere sager fastslået, at bestemmelsen kan anvendes i sager om tildeling af statsborgerskab. Komitéen har i en dansk sag udtalt, at det udgør en krænkelse af konventionens ligebehandlingsbestemmelse, at der i sager, hvor Folketingets Indfødsretsudvalg meddeler afslag på dispensation, ikke gives nogen begrundelse.⁷⁰

FN's Handicapkonventions definition af handicap omfatter alle fysiske, psykiske, intellektuelle eller sensoriske funktionsnedsættelser af længerevarende karakter.⁷¹ Handicapkonventionen indeholder en bestemmelse om retten til et statsborgerskab.⁷² Bestemmelsen fastslår, at personer med handicap har ret til statsborgerskab på lige fod med andre. Deltagerstaterne skal herved sikre, at personer med handicap har ret til at erhverve og skifte statsborgerskab og ikke vilkårligt eller på grund af handicap fratages deres statsborgerskab. Handicapkonventionen forpligter desuden deltagerstaterne til at fremme lighed og afskaffe diskrimination gennem rimelig tilpasning. Dette betyder, at

der skal foretages nødvendige ændringer, som ikke indebærer en uforholdsmæssig stor byrde for staten, når dette er nødvendigt for at sikre, at personer med handicap kan nyde alle menneskerettigheder på lige fod med andre.⁷³ Personer, som lider af en længerevarende funktionsnedsættelse, som medfører indlæringsvanskeligheder, kan have krav på dispensation fra de almindelige krav til statsborgerskab, herunder sprogkrav og krav om selvforsørgelse.

Europarådets statsborgerretskonvention bestemmer, at staten skal sikre, at afgørelser om statsborgerskab, herunder om erhvervelse af statsborgerskab, indeholder skriftlige begrundelser.⁷⁴

8.2 DANSKE FORHOLD: DISPENSATION EFTER ET POLITISK SKØN

Efter naturalisationscirkulæret forelægger Udlændinge- og Integrationsministeriet en ansøgning om dispensation fra sprog- og videnskravene for Folketingets Indfødsretsudvalg til afgørelse, hvis ansøgeren er diagnosticeret med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse og som følge heraf ikke er i stand til – eller har rimelig udsigt til – at kunne opfylde kravene, herunder ved prøveaflæggelse på særlige vilkår. Det er endvidere en forudsætning, at ansøgeren oplyser – på tro og love – at have deltaget i danskuddannelse 1, 2 eller 3 og har gjort et forsøg på at tage prøven i Dansk 3 og indfødsretsprøven af 2015. Hvis forudsætningen ikke er opfyldt,

kan ansøgningen alligevel forelægges Indfødsretsudvalget, hvis ansøgeren fremlægger dokumentation for, at en langvarig funktionsnedsættelse er årsag til den manglende deltagelse i danskundervisningen og de manglende forsøg på at tage de krævede prøver. De nævnte forhold skal være lægeligt dokumenterede.⁷⁵

Der kan også ansøges om dispensation fra andre krav end sprog- og videnskravet, hvis særlige forhold taler derfor.⁷⁶

Det præciseres i cirkulæreskrivelsen, at en forelæggelse for Indfødsretsudvalget ikke er ensbetydende med, at ansøgeren meddeles dispensation.⁷⁷

Aftaleparterne bag naturalisationscirkulæret har i aftalen tilkendegivet, at de ønsker at optimere og smidiggøre processen for forelæggelse af dispensationssagerne og sikre en solid og hensigtsmæssig afvikling af sagerne inden for rimelig tid og med fuld brug af digitale arbejdsgange. Hensigten har også været at mindske antallet af dispensationer.⁷⁸ Dette er som nævnt også sket, jf. ovenfor under 2.3.

8.3 KONKLUSION

Efter Handicapkonventionen skal mennesker med langvarige funktionsnedsættelser som nævnt fritages for at opfylde de krav, som de ikke kan opfylde på grund af deres funktionsnedsættelse. I dansk ret træffes beslutningen herom af Folketingets Indfødsretsudvalg, men der er ikke fastsat nærmere regler for, hvornår udvalget dispenserer fra de forskellige krav, og der er heller ikke egentlige procedurer mv. for behandlingen af dispensationssagerne.

I praksis har det vist sig, at ens sager har fået forskellige udfald.⁷⁹ Dette kan skyldes, at sager forelægges på møder i Indfødsretsudvalget,

hvor der ikke altid sidder de samme folketingsmedlemmer, og afgørelserne kan træffes uden nærmere drøftelse ved håndsoprækning.⁸⁰

Der er efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse behov for en præcisering af naturalisationscirkulærets dispensationsbestemmelser og for en ændring af dispensationspraksis, bl.a. så der indføres en begrundelsesordning. Der ses ikke at være noget til hinder for, at Indfødsretsudvalget begrunder sine afslag på dispensation, men større retssikkerhed ville formentlig kunne opnås, hvis dispensationssagerne blev administrativt afgjort efter klare regler, fastsat af Indfødsretsudvalget, og med begrundelseskrav. Integrationsministeren har som nævnt bekræftet, at denne mulighed foreligger.⁸¹

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- regeringen i samarbejde med Folketingets Indfødsretsudvalg tager initiativ til at ændre indfødsretslovgivningen, så det fremgår, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at der kan meddeles dispensation fra de forskellige krav til naturalisation, jf. blandt andet FN's Handicapkonvention, og så der indføres retssikkerhedsskabende procedurer for behandlingen af dispensationssagerne, herunder en begrundelsesordning.
- Folketingets Indfødsretsudvalg i videst muligt omfang overlader det til Udlændinge- og Integrationsministeriets Indfødsretskontor at konstatere, om ansøgere med langvarig funktionsnedsættelser opfylder FN's Handicapkonventions betingelser for dispensation fra et eller flere naturalisationskrav og som følge deraf kan optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse uanset manglende opfyldelse af det eller de pågældende krav.

FORTABELSE AF STATSBOGERSKAB

9.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: RETSSIKKERHED OG UNDGÅELSE AF STATSLØSHED

Flere internationale konventioner indeholder bestemmelser om fortabelse af statsborgerskab. Nogle af de vigtigste konventioner på området er FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed fra 1961 (1961-konventionen) og Europarådets Statsborgerretskonvention. Mens den førstnævnte konventions sigte navnlig er at undgå statsløshed i forbindelse med tab af statsborgerskab, har den sidstnævnte konvention et bredere sigte.

Statsborgerretskonventionen opremser udtømmende, hvornår tab af statsborgerskab kan ske, dels frivilligt ved at den pågældende statsborger efter ansøgning bliver løst fra sit statsborgerskab, dels ved en række handlinger hvor fortabelse af statsborgerskab kan være en uønsket virkning.⁸² Det drejer sig om følgende:

1. frivillig erhvervelse af et fremmed statsborgerskab
2. svig ved erhvervelsen af statsborgerskabet
3. frivillig fremmed militærtjeneste
4. manglende reelt tilknytningsforhold til statsborgerskabsstaten
5. at det i løbet af et barns mindreårighed viser sig, at de i den nationale lovgivning fastsatte betingelser, som førte til et barns ex lege (automatiske) erhvervelse af statsborgerskab, ikke er opfyldt
6. at et barn ved adoption erhverver adoptivforældrenes statsborgerskab
7. at et barns forældre fortaber landets statsborgerskab.

Ifølge konventionen må fortabelse af statsborgerskab ikke medføre statsløshed i andre situationer end svigsituationer.⁸³ Konventionen indeholder desuden et princip om, at der ikke må ske forskelsbehandling af statsborgere på grundlag af, hvornår og hvordan de har erhvervet deres statsborgerskab.⁸⁴

9.2 DANSKE FORHOLD: TIDSSVARENDE OG UTIDSSVARENDE REGLER

Efter indfødsretsloven kan en dansk statsborger blive løst fra sin danske statsborgerskab efter ansøgning.⁸⁵ Derudover kan en dansk statsborger fortabe sit danske statsborgerskab på følgende måder:

1. ved som 22-årig aldrig at have boet her i riget eller opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark (medmindre vedkommende bliver statsløs eller inden det fyldte 22. år har ansøgt om og fået tilladelse til at bevare statsborgerskabet)⁸⁶
2. ved dom på grund af svig i forbindelse med erhvervelsen af dansk statsborgerskab⁸⁷
3. ved dom for forbrydelser begået mod staten.⁸⁸
4. ved som ugift barn at få et fremmed statsborgerskab, når forældrene erhverver et nyt statsborgerskab på den under 1 angivne måde.⁸⁹

Fortabelsesmåderne 2 og 3 er ifølge indfødsretsloven omgærdet med gode retssikkerhedsgarantier og vil på den baggrund ikke blive nærmere omtalt her.

Derimod er der grund til at se nærmere på bestemmelsen om fortabelse af dansk statsborgerskab på grund af manglende samhørighed med Danmark, herunder børns afledte fortabelse i den forbindelse.

Efter dansk ret fortaber statsborgere, der er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, deres danske statsborgerskab ved det fyldte 22. år, medmindre de derved bliver statsløse. Bopæl vil i praksis anses for at foreligge, hvor en person ansøger om bevis for dansk statsborgerskab og kan dokumentere at have haft en opholdsadresse i Danmark (CPR-registreret) i mindst tre sammenhængende måneder. Det kræves desuden, at begrundelsen for og omstændighederne omkring opholdet har været af en karakter, som understøtter, at opholdet fra start har været tiltænkt at være af mindst tre måneders varighed. Bopæl i et andet nordisk land i sammenlagt mindst syv år kan sidestilles med bopæl i Danmark.

Unge, der er født og opvokset i udlandet, kan desuden efter ansøgning indgivet til Udlændinge- og Integrationsministeriet inden det fyldte 22. år få tilladelse til at bevare deres danske statsborgerskab.

Den danske praksis for fortabelse/bevarelse af dansk statsborgerskab er beskrevet på Udlændinge- og Integrationsministeriets hjemmeside.⁹⁰ Det anføres her, at hvis en ung, der er født og opvokset i udlandet, ikke har opholdt sig i Danmark i et fuldt år, vil opholdskravet til bevarelse af statsborgerskabet tillige blive anset for opfyldt, hvor udstrækningen af de samlede ophold er tæt på et år, og øvrige omstændigheder omkring opholdene peger i retning af, at disse er udtryk for, at ansøgeren, da den pågældende fyldte 22 år, havde en aktuell og personlig samhørighed med Danmark. Der vil i den

forbindelse blandt andet kunne lægges vægt på, om opholdene ligger relativt tæt på, at den pågældende fyldte 22 år, eller om de ligger mange år tidligere, om de må antages at være udtryk for ansøgerens eget ønske om at besøge Danmark eller er et udslag af eksempelvis forældres eller arbejdsgiveres dispositioner. Det er en forudsætning for bevarelse, at der foreligger dokumentation for eller i øvrigt bekræftede oplysninger om opholdene og den eventuelle bopæl i Danmark.

Hvis en ung ikke har bevaret sit danske statsborgerskab gennem bopæl eller ophold, kan vedkommende som nævnt efter ansøgning (indgivet inden det fyldte 22. år) få tilladelse fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til at bevare sit statsborgerskab. Afgørelsen træffes efter en samlet konkret vurdering, hvor der lægges vægt på en række faktorer som eksempelvis den samlede længde af ansøgerens ophold i Danmark, antallet af ophold i Danmark, om opholdene ligger relativt tæt på, at den pågældende fylder 22 år, eller om de ligger mange år tidligere, hvorvidt ansøgeren behersker det danske sprog, og om ansøgeren i øvrigt har en tilknytning til Danmark eksempelvis gennem kontakt til danske slægtninge eller gennem danske foreninger mv.⁹¹

Bestemmelsen om fortabelse af dansk statsborgerskab ved det 22. år, der går tilbage til indfødsretsloven af 1925 og blev videreført i 2015 efter indførelsen af reglerne om accept af dobbelt statsborgerskab, har betydning for ganske mange danske statsborgere. Udlændinge- og Integrationsministeriet har således oplyst, at det i 2016 modtog 993 sager om bevis for og bevarelse af dansk statsborgerskab,⁹² og at antallet af modtagne sager frem til 25. september 2017 var 757.⁹³ Der foreligger ikke oplysninger om, hvor mange af sagerne der er endt med henholdsvis bevarelse og fortabelse af dansk statsborgerskab.

De danske emigrantorganisationer, Danes Worldwide og Statsborger.dk,⁹⁴ har oplyst, at de har mange medlemmer, for hvem reglen om en mulig fortabelse af dansk statsborgerskab udgør et stort problem. Ofte har hverken de unge, der er født i udlandet, eller deres forældre kendt til muligheden for, at de unge kan søge om bevarelse af deres statsborgerskab inden det fyldte 22. år. Overskrider de ansøgningsfristen, og kan de ikke bevise deres samhørighed med Danmark gennem mindst et års ophold i Danmark forud for det fyldte 22. år, kan de miste deres danske statsborgerskab.

9.3 KONKLUSION

Institut for Menneskerettigheder er enig i, at danske emigranternes efterkommere ikke i generation efter generation bør kunne bevare dansk statsborgerskab, hvis de ikke har tilknytning til Danmark. Spørgsmålet er dog, hvordan tilknytning skal defineres i dagens samfund, navnlig for den første generation af danskere, der er født i udlandet, og som ofte vil have en dansk identitet gennem forældre, der er emigreret fra Danmark, og gennem kontakt til Danmark og deres danske familie. Det kommer herved i betragtning, at kontaktmulighederne i dag er store på grund af den lette og billige adgang til at rejse samt elektroniske medier.

Instituttet har kendskab til sager, hvor unge danskere, som er født og opvokset i fjerne lande, men som har følt en stor tilknytning til Danmark, har mistet deres danske statsborgerskab, fordi de ikke har kendt reglen om, at de kunne søge om bevarelse inden det 22. år.

Instituttet er af den opfattelse, at regelsættet bør ændres, bl.a. således, at det bliver muligt at se bort fra fristoverskridelser i rimeligt omfang, og således at der bliver større retlig klarhed om kriterierne for bevarelse af dansk statsborgerskab.

Et selvstændigt problem, som er påpeget af organisationen Danes Worldwide, er de lange sagsbehandlingstider i sager om udstedelse af bevis for og bevarelse af indfødsret, og som kan udgøre et problem for de unge i en periode, hvor de f.eks. i forbindelse med påbegyndelse af en uddannelse har brug for en afklaring af deres statsborgerretlige status. Udlændinge- og Integrationsministeriet har iværksat en række tiltag for at nedbringe sagsbehandlingstiden, og det fremgår af ministeriets hjemmeside, at sagsbehandlingstiden nu er nede på ca. 10-12 måneder regnet fra ansøgningens modtagelse i ministeriet.⁹⁵

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen:

- tager initiativ til at ændre indfødsretsloven, så danske emigranternes børn, der er født og opvokset i udlandet, ikke uden videre fortaber deres indfødsret, når de fylder 22 år og ikke forinden har haft mindst et års ophold i Danmark eller har ansøgt om indfødsrettens bevarelse.
- lemper praksis for bevarelse af dansk indfødsret, når danske emigranternes børn ansøger herom.

KVASI-TAB AF STATSBOGERSKAB

Hvis et statsborgerskab annulleres, kan man tale om 'kvasi-tab' af statsborgerskab.⁹⁶

10.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: TAB KAN IKKE FØRE TIL STATSLØSHED OG KAN KUN SKE I BARNEALDEREN

Som anført ovenfor under 9.1. tillader Europarådets Statsborgerretskonvention fortabelse af statsborgerskab, når det i løbet af et barns opvækst viser sig, at de betingelser, den nationale lovgivning har fastsat, som førte til barnets automatiske erhvervelse af statsborgerskab, ikke er opfyldt.

Statsborgerretskonventionen tillader fortabelse i sådanne situationer, men kun såfremt tabet ikke resulterer i statsløshed og kun "i løbet af et barns mindreårighed", jf. ovenfor om konventionens fortabelsesgrund nr. 5.

International ret beskytter ikke udtrykkeligt mod det tab af statsborgerskab, der sker, når en fejlagtig registrering i CPR eller ved pasudstedelse omgøres.

10.2 DANSKE FORHOLD: INGEN LOVGIVNING

Danmark har ikke lovgivet om fortabelse af indfødsret i tilfælde, hvor det senere viser sig, at de betingelser for børns automatiske erhvervelse af dansk indfødsret, som man troede var opfyldt ved tildeling af statsborgerskab, viser sig ikke at have været på plads.

Selvom Danmark ikke har lovgivet om fortabelse i sådanne situationer, vil en person,

som har været anset som dansk statsborger, i den nævnte situation opleve at have mistet sin indfødsret, når myndighederne konstaterer, at tildelingen af indfødsret ikke i sin tid var gyldig. Denne konstatering skal ses på baggrund af, at indfødsret kun kan erhverves ved lov, og hvis det viser sig, at en person ikke har opfyldt lovgivningens betingelser for at blive dansk statsborger, så er vedkommende at anse for udlænding. Dette må gælde med tilbagevirkende kraft – vedkommende har aldrig opfyldt betingelserne for at få dansk statsborgerskab. En fejlagtig tildeling af statsborgerskab kan for eksempel opdages, hvor en dna-prøve viser, at et barn med en udenlandsk mor også har en udenlandsk far, og at den dansker, som man fejlagtigt anså for barnets far, ikke er den biologiske far.

En afklaring kan også ske, hvis man efter en årrække finder frem til et hittebarns forældre, der viser sig at være udlændinge. I praksis er det også sket, at børn, som ved en forælders opnåelse af statsborgerskab ved naturalisation har fået udstedt indfødsretsbevis, er blevet bedt om at aflevere det og deres danske pas, fordi det har vist sig, at den pågældende forælder ikke længere havde forældremyndigheden over børnene, som derfor ifølge indfødsretsloven ikke kunne være omfattet af vedkommendes naturalisation.

I sådanne situationer oplever barnet at miste eller fortabe sin danske indfødsret, mens myndighederne ser sådan på det, at det i realiteten aldrig har haft indfødsret. Erhvervelsen annulleres eller betragtet som en nullitet.

Sådanne problemer søges i praksis løst ved, at sagerne forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg, der kan beslutte at give statsborgerskab ved naturalisation til den, der ikke længere anses som dansk statsborger, om nødvendigt ved at fravige de almindelige betingelser for naturalisation.

Den samme oplevelse af tab kan en person have, hvis det på et sent tidspunkt viser sig, at vedkommende ikke er dansk, men fejlagtigt har været registreret som dansk statsborger i CPR-registret eller fejlagtigt har fået udstedt et dansk pas. Dette er ikke helt sjældent sket for børn med en dansk far, som ikke har været gift med deres mor, og som derfor ikke frem til 2000 kunne videregive sit danske statsborgerskab til børnene.

Selv om sådanne "tab" ikke sker i henhold til indfødsretslovens fortabelsesregler, men i realiteten bygger på en fortolkning af lovens erhvervelsesbestemmelser, vil den personlige oplevelse ofte være, at det danske statsborgerskab er tabt.

10.3 KONKLUSION

I litteraturen anbefales det, at staterne behandler "kvasi-fortabelse" som andre former for fortabelse af statsborgerskab med tilhørende retssikkerhedsgarantier i statsborgerskabslovgivningen.⁹⁷

Institut for Menneskerettigheder deler opfattelsen af, at der bør lovgives om sådanne kvasi-tab af dansk indfødsret.

Efter instituttets opfattelse lever dansk lovgivning ikke op til de krav, som Europarådets Statsborgerretskonvention stiller til tab af statsborgerskab i tilfælde, hvor det senere viser sig, at en betingelse for et barns erhvervelse af statsborgerskab ikke har været opfyldt. Efter konventionen er der kun mulighed for at lade et tab indtræde, mens barnet er mindreårigt,

og kun hvis barnet ikke derved bliver statsløst.⁹⁸ I Danmark vil disse krav ikke blive iagttaget, så længe lovgivningsmagten ikke har bestemt, at det skal ske. Lovgivning er her en konventionsmæssig nødvendighed.

Der er derimod ikke konventionsmæssige krav i de tilfælde, hvor en person har været registreret som statsborger ved en administrativ fejl, for eksempel i CPR-registret eller fejlagtigt ved udstedelse af pas. Her kan det overvejes, om man kan betragte eventuelle afgørelser om statsborgerskab som begunstigende forvaltningsakter, hvor forhold som berettigede forventninger, indrettelse gennem lang tid og proportionalitet ville kunne tale for en bevarelse af indfødsretten. Området er dog kompliceret af, at indfødsret kun kan meddeles ved lov, hvilket også er lagt til grund i retspraksis.⁹⁹ Under alle omstændigheder er der derfor behov for lovgivning også på dette område. Dette underbygges blandt andet af klarhedshensyn og hensyn til forudsigelighed på dette retsområde.

Ved overvejelser om en regulering på området kan der eventuelt hentes inspiration fra løsningerne i de øvrige nordiske lande.

Norge har lovgivet i overensstemmelse med Europarådets Statsborgerretskonvention om børns fejlagtige erhvervelse af statsborgerskab ved "tab af familierelation". Finland gået et skridt videre og har bestemt, at tab af statsborgerskab i denne situation kun kan ske, frem til barnet fylder fem år.¹⁰⁰ Finland har endvidere indføjet en bestemmelse i sin statsborgerskabslov om at lade erhvervelsen af statsborgerskab for en person, som uden egen skyld har været betragtet som finsk statsborger i ti år som et resultat af en administrativ fejl, som har haft alvorlige konsekvenser for den pågældende.¹⁰¹

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen:

- tager initiativ til at ændre indfødsretsloven, så tab af statsborgerskab, begrundet med at betingelserne for erhvervelsen ikke har været til stede, kun kan ske under visse omstændigheder og kun i barndommen, og kun hvis tabet ikke resulterer i statsløshed.
- tager initiativ til at ændre naturalisationscirkulæret, så det kommer til at fremgå, at en person, der uden egen skyld igennem længere tid ved en myndighedsfejl har været betragtet som dansk statsborger, har mulighed for at søge og erhverve dansk indfødsret på lempede vilkår.

GENERHVERVELSE AF STATSBOGERSKAB

11.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: EU-KRAV

Efter Europarådets Statsborgerretskonvention skal Danmark lette generhvervelsen af dansk indfødsret for tidligere danske statsborgere, som har lovligt og fast ophold her i landet.¹⁰²

Bestemmelsen skal læses i sammenhæng med EU-Domstolens dom i Rottmann-sagen, som er behandlet ovenfor under 3.1. I dommen har Domstolen lagt til grund, at EU-retten, herunder proportionalitetsprincippet, skal overholdes af en medlemsstat, når en tidligere statsborger har mistet statens statsborgerskab ved erhvervelse af et nyt statsborgerskab i en anden medlemsstat, og herefter står over for at miste det nye statsborgerskab på grund af svig – og derved risikerer at blive statsløs (hvis ikke det oprindelige statsborgerskab kan generhverves).¹⁰³

11.2 DANSKE FORHOLD: FORÆLDET REGULERING?

Efter indfødsretsloven er generhvervelse af dansk indfødsret mulig for den, der ved fødslen har erhvervet dansk indfødsret, og som har boet her i landet indtil det fyldte 18. år. Generhvervelse kan ske ved afgivelse af erklæring herom til Statsforvaltningen efter 2 års bopæl i riget. Bopæl i et andet nordisk land indtil det fyldte 12. år sidestilles med bopæl i Danmark. Den, der har mistet dansk indfødsret og derefter vedblivende har været statsborger i et andet nordisk land, kan generhverve sin danske indfødsret ved afgivelse af en erklæring herom efter at have taget bopæl i Danmark.¹⁰⁴

Tidligere danske statsborgere, som ikke er født og opvokset i Danmark indtil 18-årsalderen, kan generhverve dansk indfødsret ved naturalisation. Herved kan det almindelige opholdskrav lempes,¹⁰⁵ hvorimod de øvrige naturalisationskrav normalt vil gælde.

Der er således ganske restriktive regler for generhvervelse af indfødsret for tidligere danske statsborgere, som ikke kan opfylde kravene om fødsel og opvækst i Danmark indtil 18-årsreglen.

Det er dog efter accepten af dobbelt statsborgerskab 1. september 2015 i en overgangsperiode på fem år muligt for tidligere danske statsborgere og deres børn at (gen) erhverve deres danske statsborgerskab ved erklæring til Statsforvaltningen, men kun hvis de har fortabt deres danske statsborgerskab ved erhvervelse af et fremmed statsborgerskab.

11.3 KONKLUSION

Efter instituttets opfattelse er der behov for at ændre den danske generhvervelsesregel, hvis anvendelsesområde forekommer både unødigt og uhensigtsmæssigt snævert. Reglen blev indføjet i indfødsretsloven i 1950, i en tid hvor man i Danmark var betænkelig ved at indføre generhvervelsesprincippet, som kendtes fra Norge og Sverige. Danmark havde nogle andre grænseproblemer og en udvandring til andre lande end Norge og Sverige, og gennem de strenge krav om fødsel og bopæl i Danmark indtil det fyldte 18. år ville man sikre, at generhvervelse kun kunne ske, når der var 'en virkelig, ægte tilknytning' til landet.¹⁰⁶

De særlige forhold gør sig ikke længere gældende. Instituttet finder derfor, at den danske generhvervelsesregel bør gøres mere rummelig, blandt andet således at den også kan omfatte danske emigranternes børn, der er født og opvokset i udlandet, og som har fortabt deres danske indfødsret ved 22-årsalderen. Ved udformningen af en ændringsbestemmelse kan der eventuelt hentes inspiration i de øvrige nordiske landes regulering.

Finland og Sverige har haft overgangsbestemmelser svarende til den danske, da de gik over til at acceptere dobbelt statsborgerskab. Begge lande har overvejet at forlænge overgangsperioden, men har i stedet valgt at gøre de almindelige bestemmelser om generhvervelse af statsborgerskab mere rummelige.

I Finland kan alle tidligere finske statsborgere som udgangspunkt generhverve finsk statsborgerskab ved erklæring.¹⁰⁷

I Sverige kan tidligere svenske statsborgere med permanent ophold i Sverige generhverve svensk statsborgerskab efter to års bopæl, forudsat de tidligere har haft bopæl i Sverige i ti år.¹⁰⁸ Den tidligere svenske generhvervelsesregel, som blev ændret i 2014, lignede indfødsretslovens generhvervelsesregel. Baggrunden for ændringen var, at tilknytning til landet fandtes at kunne opnås gennem bopæl dér både før og efter det fyldte 18. år, og derudover ville man ikke gøre forskel på tidligere svenske statsborgere på grundlag af, om de havde erhvervet deres statsborgerskab ved fødslen eller efterfølgende.

Ved en ændring af den danske generhvervelsesbestemmelse bør også proportionalitetsprincippet inddrages.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen:

- tager initiativ til at ændre indfødsretslovens generhvervelsesbestemmelse, så fødsel og opvækst i Danmark ikke længere er afgørende kriterier for generhvervelse efter loven, og så proportionalitetsbetragtninger indgår i overvejelserne om retten til generhvervelse.

NOTER

- 1 Se herved den europæiske konvention om statsborgerret, artikel 3.
- 2 Lov nr. 657 af 8. juni 2017 om indfødsrets meddelelse (tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=191825>), lov nr. 1539 af 19. december 2017 om indfødsrets meddelelse (tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=196683>) og lov nr. 696 af 8. juni 2018 om indfødsrets meddelelse (tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=201866>).
- 3 Se lovforslag L 189, FT 2016-17 (tilgængeligt her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=188769>), L 71, FT. 2017-18 (tilgængeligt her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=194260>) og L 222, FT 2017-18 (tilgængeligt her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=200737>).
- 4 Institut for Menneskerettigheder, sag nr. 18/01395.
- 5 Udlændinge- og Integrationsministeriets notits af 24. februar 2017 om Danmarks forpligtelser på indfødsretsområdet i henhold til FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap, tilgængelig her <http://www.ft.dk/samling/20161/almDEL/IFU/bilag/63/1726753/index.htm>.
- 6 Cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 om naturalisation, § 24, stk. 4 - 8, tilgængelig her <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=174789>.
- 7 Se ministeriets besvarelse af spørgsmål 61 fra Indfødsretsudvalget, IFU (alm. del), 25. april 2017, tilgængelig her <http://www.ft.dk/samling/20161/almDEL/ifu/spm/61/svar/1400849/index.htm?param1=abb>.
- 8 Se udlændinge- og integrationsministerens besvarelse af spørgsmål 80, FT 2016-17, tilgængeligt her <http://www.ft.dk/samling/20161/almDEL/ifu/spm/80/svar/1437268/1809246/index.htm>.
- 9 Se udtalelserne under førstebehandlingen af L 189, FT 2017 – 18, kl. 10:17 og 10:38, tilgængelige her: <http://www.ft.dk/samling/20161/lovforslag/L189/BEH1-93/forhandling.htm>.
- 10 Udlændinge- og Integrationsministeriet, 'Regeringen vil stramme betingelserne for at blive dansk statsborger', nyhed af 16. maj 2018 med link til ny indfødsretsaf tale, tilgængelig her: <http://uim.dk/nyheder/2018-05/regeringen-vil-stramme-betingelserne-for-at-blive-dansk-statsborger> og med link til udspil om oprettelse af en lægefaglig instans til at styrke kvaliteten af lægeerklæringer, tilgængelig her: <http://uim.dk/filer/nyheder-2018/faktaark-saerlig-laegefaglig-instans.pdf>.
- 11 U 2013.3328H.
- 12 U2017.2486H.
- 13 Københavns Byrets sag nr. BS 28B-2468/2016.
- 14 FN's Børnekomité's anbefalinger til Danmark, Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark, 26. oktober 2017, document CRC/C/DNK/CO/5, tilgængelig her: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=CRC/C/DNK/CO/5 og i en uofficiel dansk oversættelse her: <https://menneskeret.dk/sites/>

- menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/monitorering/uofficiel_oversaetelse_af_boernekomiteens_anbefalinger.pdf.
- 15 Se nærmere om anbefalingen her: <https://menneskeret.dk/nyheder/fn-danmark-goere-mere-boerns-rettigheder>.
 - 16 FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne, artikel 15.
 - 17 FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettighedsers artikel 24.
 - 18 FN's Børnekonventions artikel 7.
 - 19 FN's Konvention om Statsløse Personers Retsstilling fra 1954, artikel 32.
 - 20 Flygtningekonventionens artikel 34.
 - 21 Guidelines on Statelessness No. 1-4. De første tre guidelines kan findes i "UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons", der er tilgængelig her: <http://www.unhcr.org/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html>. UNHCR, "Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness", December 2012, er tilgængelig på: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.
 - 22 Oplysninger om det stigende antal ratifikationer af statsløshedskonventionerne tilgængelige på: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=en
 - 23 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Kuric og andre mod Slovenien, afgørelse af 13. juli 2010, app. nr. 26828/06 og Genovese mod Malta, afgørelse af 11. oktober 2011, app. nr. 53124/09.
 - 24 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Genovese mod Malta, afgørelse af 11. oktober 2011, app. nr. 53124/09.
 - 25 Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in relation to State Succession, CETS no. 200, 2009.
 - 26 Janko Rottmann mod Freistaat Bayern, dom af 2. marts 2010, sag C- 135/08.
 - 27 Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), artikel 20 (tidligere Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), artikel 17).
 - 28 Janko Rottmann mod Freistaat Bayern, dom af 2. marts 2010, sag C-135/08, præmis 42-45.
 - 29 Id præmis 55-59.
 - 30 Id præmis 62-63.
 - 31 Grundlovens § 44.
 - 32 Se indfødsretsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 med senere ændringer, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=28974>.
 - 33 Lov nr. 110 af 8. februar 2016 om ændring af lov om dansk indfødsret (Ophævelse af erklæringsadgangen for unge født og opvokset i Danmark), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=177335>.
 - 34 Lov nr. 1496 af 23. december 2014 om ændring af lov om dansk indfødsret (Accept af dobbelt statsborgerskab og betaling af gebyr i sager om dansk indfødsret) trådte i kraft 1. september 2015 og er tilgængelig på: www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=167199.
 - 35 Se kravene i den seneste cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 af 13. oktober 2015, tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=174789>.
 - 36 FN's Børnekonventions artikel 7.
 - 37 FN's konvention om begrænsning af statsløshed fra 1961, artikel 1.
 - 38 UNCHR, Guidelines on Statelessness no. 4, 21. december 2012, tilgængelige på: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.
 - 39 Id para. 11.
 - 40 Id para. 24-25, 34.
 - 41 Id para. 27.
 - 42 1961-konventionens slutakt er tilgængelig på UNHCR's hjemmeside: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>.
 - 43 Guidelines no. 4 para. 41.
 - 44 Guidelines no. 4 para. 54.

- 45 Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, artikel 6.
- 46 Se Cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 af 13. oktober 2015 § 17.
- 47 Se Cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 af 13. oktober 2015 § 26.
- 48 Se ovenfor under 5.1. om UNHCR's retningslinjer nr. 4, samt UNHCR's håndbog om beskyttelse af statsløse personer, p. 139, tilgængelig her: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf.
- 49 Se bl.a. folketingsdebatten i forbindelse med behandlingen af L 11 FT 2011-12, tilgængelig her: <http://www.ft.dk/samling/2011/lovforslag/l11/index.htm>.
- 50 Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children, CM/Rec(2009)13, 2009, tilgængelig her: <http://www.refworld.org/docid/4dc7bf1c2.html>.
- 51 Id.
- 52 Den europæiske konvention om statsborgerret artikel 6, stk. 4, litra d, e og f.
- 53 Lov nr. 729 af 25. juni 2014 om ændring af lov om dansk indfødsret ændring af lov om dansk indfødsret (Erhvervelse af dansk indfødsret ved fødslen m.v.), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=163631>.
- 54 Naturalisationscirkulæret af 2015, § 16.
- 55 Indfødsretslovens § 2 A.
- 56 Naturalisationscirkulæret af 2015 § 14.
- 57 Indfødsretslovens § 1, stk. 2.
- 58 Indfødsretslovens § 6, stk. 2, jf. § 5.
- 59 Se Cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 af 13. oktober 2015, § 18.
- 60 Se om baggrunden herfor i Forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret, L 53 A, FT 2015-16, tilgængeligt på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=177248>; vedtaget som lov nr. 110 af 8. februar 2016 om ændring af lov om dansk indfødsret (Ophævelse af erklæringsadgangen for unge født og opvokset i Danmark).
- 61 Oplysninger om andre landes lovgivning tilgængelig på: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=dataEUCIT&application=modesAcquisition>.
- 62 Den svenske statsborgerskabslov med de seneste ændringer er tilgængelig på: www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/sfs_sfs-2001-82/.
- 63 Den Europæiske Konvention om Statsborgerret artikel 6(4) (e) og (f).
- 64 Cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 af 13. oktober 2015, § 10.
- 65 Flygtningekonventionens artikel 34 og Konventionen om Statsløse Personers Retsstillings artikel 32.
- 66 Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, artikel 6.
- 67 Cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 af 13. oktober 2015.
- 68 Europarådet, Den fælles europæiske referenceramme for sprog, tilgængelig her: <https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages/?desktop=true> og på dansk på Udlændinge- og Integrationsministeriets hjemmeside her: <http://uim.dk/publikationer/den-faelles-europaeiske-referenceramme-for-sprog>.
- 69 Dette er oplyst gentagne gange af sprogskolelærere på møder og i medierne.
- 70 Menneskerettighedskomiteéns udtalelse, Communication No. 2001/2010, 19. maj 2015, Q v. Denmark, er tilgængelig i instituttets afgørelsesdatabase på: <https://menneskeret.dk/monitorering/afgoerelsesdatabase>.
- 71 FN's Handicapkonventions artikel 1.
- 72 FN's Handicapkonventions artikel 18.
- 73 FN's Handicapkonventions artikel 2 og 5.
- 74 Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, artikel 11.
- 75 Cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 af 13. oktober 2015, § 24, stk. 3 og 4.
- 76 Cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 af 13. oktober 2015, § 25, stk. 1.

- 77 Cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 af 13. oktober 2015 §§ 24, stk. 5 og 25, stk. 2.
- 78 Aftalen bag cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 af 13. oktober 2015.
- 79 Århus Stiftstidende, "Retarderet Aarhus-iraker får alligevel sit statsborgerskab", avisartikel af 19. november 2015, tilgængelig på: <http://stiften.dk/politik/retarderet-aarhus-iraker-faar-alligevel-sit-statsborgerskab>.
- 80 En udvalgsforelæggelse er som nævnt i naturalisationscirkulæret ikke ensbetydende med, at dispensation meddeles, og der er ikke lavet praksisoversigter eller lignende.
- 81 Udlændinge- og integrationsministerens svar på spørgsmål 10 og 11, FT 2014-15, tilgængelige på: www.ft.dk/samling/20142/almdel/IFU/spm/10/index.htm og www.ft.dk/samling/20142/almdel/IFU/spm/11/index.htm.
- 82 Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, artikel 7 og 8.
- 83 Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, artikel 7(3).
- 84 Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, artikel 5(2).
- 85 Indfødsretslovens § 9.
- 86 Indfødsretslovens § 8.
- 87 Indfødsretslovens § 8 A.
- 88 Indfødsretslovens § 8 B.
- 89 Indfødsretslovens § 8(2).
- 90 Udlændinge- og Integrationsministeriets hjemmeside, tilgængelig på <http://uim.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/danske-statsborgere-1/bevarelse-af-dansk-statsborgerskab>.
- 91 Id.
- 92 Se ministeriets oplysninger herom til Folketingets Ombudsmand, tilgængelige her: <http://www.ft.dk/samling/20161/almdel/IFU/bilag/138/1795695.pdf>.
- 93 Se ministeriets oplysninger til Folketingets Ombudsmand, tilgængelige her: <http://www.ft.dk/samling/20161/almdel/IFU/bilag/138/1795693.pdf>.
- 94 Organisationen Statsborger.dk var meget aktiv forud for vedtagelsen af loven om accept af dobbelt statsborgerskab i Danmark, men dens hjemmeside www.statsborger.dk er ikke længere tilgængelig.
- 95 Oplysningerne om sagsbehandlingstiden på ministeriets hjemmeside er tilgængelige her: <http://uim.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/danske-statsborgere-1/bevarelse-af-dansk-statsborgerskab>.
- 96 Blandt andre Gerard-René de Groot og Patrick Wautelet: "Reflections on quasi loss of nationality in comparative, international and European perspective", CEPS Paper in Liberty and Security in Europe (prepared in the context of the ILEC project (Involuntary Loss of European Citizenship)), tilgængelig på: <http://www.ceps.eu/book/reflections-quasi-loss-nationality-comparative-international-and-european-perspective>.
- 97 Blandt andre Gerard-René de Groot og Patrick Wautelet: "Reflections on quasi loss of nationality in comparative, international and European perspective", CEPS Paper in Liberty and Security in Europe (prepared in the context of the ILEC project (Involuntary Loss of European Citizenship)).
- 98 Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, artikel 7(1)(f).
- 99 U2012.1950Ø.
- 100 Den finske statsborgerskabslovs §§ 12 og 32.
- 101 Den finske statsborgerskabslovs § 18(1)(c).
- 102 Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, artikel 9.
- 103 Janko Rottmann mod Freistaat Bayern, dom af 2. marts 2010, sag C- 135/08.
- 104 Indfødsretslovens § 4.
- 105 Cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 af 13. oktober 2015, § 13.
- 106 Eva Ersbøll, "Dansk indfødsret i international og historisk belysning", 2007, side 555.
- 107 Den finske statsborgerskabslovs § 29.
- 108 Den svenske statsborgerskabslovs § 9.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**