



Dato: 7. marts 2011

Redegørelse til statsministeren om Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark

1. Indledning	3
2. Retsgrundlaget for behandlingen af sager om indfødsret	3
3. Danmarks internationale forpligtelser	6
4. Behandlingen af ansøgninger fra statsløse frem til tidspunktet, hvor Indfødsretskontoret erfarer, at sagerne ikke er behandlet i fuld overensstemmelse med konventionerne.....	9
4.1. Gennemførelse i dansk ret af FN's konvention om begrænsning af statsløshed	9
4.2. Gennemførelse i dansk ret af FN's Børnekonvention	12
4.3. Sammenfatning	13
4.4. Tidslinje.....	15
5. Udredning af forløbet fra det tidspunkt, hvor Indfødsretskontoret bliver opmærksom på, at ansøgninger om statsborgerskab fra statsløse behandles efter de almindelige betingelser	16
5.1. Undersøgelse af praksis i de øvrige nordiske lande	17
5.2. Sagsbehandling	20
5.3. Sammenfatning	22
5.4. Beslutning om fortolkning af FN's konvention om begrænsning af statsløshed og FN's Børnekonvention	23
5.5. Tidslinje.....	27
6. Opfølgning på den manglende iagttagelse af konventionerne i sagsbehandlingen.....	28
6.1. Iværksatte tiltag vedrørende personer, der har fået deres sager behandlet efter de almindelige retningslinjer, og som rettelig burde have deres sag behandlet efter de mere lempelige betingelser for statsløse, der er født her i landet.....	28
6.2. Iværksatte tiltag i forhold til statsløse personer, der kan være vejledt forkert om deres rettigheder	29
6.3. Eventuel erstatning som følge af en forkert sagsbehandling	29
6.4. Iværksatte tiltag til imødegåelse af en lignende situation.....	29
6.5. Iværksættelse af yderligere fremadrettede tiltag til sikring af efterlevelse af Danmarks internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet.....	30
7. Sammenfatning	31
8. Konklusion	34
8.1. Frem til 2008	34
8.2. Fra 2008 til i dag	35

1. Indledning

FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed giver statsløse personer født i Danmark, som er mellem 18 og 21 år, ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at opfylde de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab.

Tilsvarende giver FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder (FN's Børnekonvention) statsløse personer født i Danmark, som er under 18 år, ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at opfylde de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab.

Integrationsministeriet har i en række tilfælde meddelt afslag på optagelse på et lovforslag om meddelelse af indfødsret (statsborgerskab) til statsløse personer, som er omfattet af de to konventioner, da de ikke opfyldte de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab.

Integrationsministeren oplyste Folketingets Indfødsretsudvalg herom ved brev af 27. januar 2010 og ved fortroligt brev af 28. januar 2010.

Integrationsministeriet har herefter gennemført en række initiativer med henblik på at sikre, at de personer, der har fået deres sager behandlet efter de almindelige retningslinjer, og som rettelig burde have fået deres sag behandlet efter de mere lempelige betingelser for statsløse, der er født her i landet, får mulighed for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Derudover er der taget en række initiativer i forhold til personer, der ikke tidligere har ansøgt om dansk indfødsret, og som ikke længere opfylder alderskravet i de to konventioner, og i forhold til personer, der ikke tidligere har ansøgt om dansk indfødsret, men som fortsat opfylder konventionernes alderskrav.

Endelig er der iværksat en række tiltag til imødegåelse af en lignende situation i fremtiden.

I nærværende redegørelse gennemgås retsgrundlaget på området, behandlingen af sager vedrørende statsløse, der er født i Danmark, og de initiativer, som behandlingen har givet anledning til at iværksætte.

I redegørelsen er beskrivelsen af behandlingen af sagerne delt op i et afsnit om administrationen før februar 2008, hvor Integrationsministeriets Indfødsretskontor blev opmærksom på, at sagerne om statsløse i kontoret blev behandlet efter de almindelige retningslinjer, et afsnit om administrationen i tiden herefter frem til januar 2010, hvor integrationsministeren orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen, og et afsnit om de tiltag, sagen har givet anledning til.

2. Retsgrundlaget for behandlingen af sager om indfødsret

Efter grundlovens § 44 kan ingen udlænding få dansk indfødsret uden ved lov.

Bestemmelsen antages at indebære, at lovgivningsmagten ikke kan overlade til andre at bestemme, hvilke udlændinge der kan få dansk indfødsret. Erhvervelse af dansk indfødsret i

Side 3

henhold til grundloven kaldes for naturalisation, der sker ved Folketingets vedtagelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvorved de på lovforslaget optagne personer opnår dansk indfødsret.

For langt de fleste personer, der ikke er født danske, vil naturalisation være den eneste mulige måde at erhverve dansk indfødsret på. Betingelserne for at få dansk indfødsret ved naturalisation fremgår af cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om naturalisation.

Retningslinjerne for naturalisation har traditionelt set baseret sig på politiske aftaler indgået mellem et flertal i Folketinget. Siden 2001, hvor den nuværende regering tiltrådte, er der indgået aftaler i 2002, 2005 og senest den 22. september 2008 mellem regeringspartierne, Venstre og Det Konservative Folkeparti, og Dansk Folkeparti.

Indfødsretsaftalen fastlægger retningslinjerne for udarbejdelsen af lovforslag om indfødsrets meddelelse. Disse retningslinjer kan kun fraviges af et flertal i Folketinget – det vil i praksis sige i Folketingets Indfødsretsudvalg. Spørgsmål om dispensation fra cirkulæreskrivelsens bestemmelser og fortolkning af tvivlsspørgsmål forelægges altid Folketingets Indfødsretsudvalg. Der kan alene meddeles dispensation, såfremt et flertal af udvalgets medlemmer stemmer herfor.

Ansøgere, der opfylder betingelserne, optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse med navns nævnelser. Lovforslag fremsættes som udgangspunkt to gange i løbet af et folketingsår, i oktober og april.

Behandlingen af indfødsretssager indebærer, at der for hvert lovforslag er fastsat en lukkedato henholdsvis i januar og i august måned. Ansøgere, der indgiver ansøgning efter disse lukkedatoer, vil blive optaget på det næstkommende lovforslag om indfødsrets meddelelse. Lukkedatoerne er blandt andet betinget af de undersøgelser, som skal gennemføres i de enkelte sager for at sikre, at indfødsret kan meddeles. Det er efter ønske fra PET og Justitsministeriet og efterfølgende efter aftale med Indfødsretsudvalget – offentliggjort på Folketingets hjemmeside – at der lukkes for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse tre måneder før fremsættelsen. Dette ønske er begrundet i, at særligt PET skal have mulighed for at undersøge grundigt, om der skulle være forhold hos ansøgerne, der måtte begrunde en indstilling fra PET/Justitsministeriet om, at disse ansøgere vurderes at kunne være en fare for landets sikkerhed.

Sagsbehandlingstiden i indfødsretssager har tidligere været meget langstrakt på grund af kontorets afvikling af en større ophobning af ansøgninger. I 2008 var sagsbehandlingstiden således mellem 14 og 20 måneder fra ansøgningens indgivelse. Uanset at sagsbehandlingstiden siden udgangen af 2008 er nedbragt til omkring 30 dage for nye ansøgninger, skal der tages højde for ovennævnte fastsættelse af lukkedato forud for fremsættelse af hvert lovforslag om indfødsrets meddelelse. Endvidere skal hertil lægges den tid, som Folketinget er om at behandle det enkelte lovforslag. Der kan derfor gå meget lang tid, fra en ansøger har fået oplyst at være optaget på det kommende lovforslag, indtil lovforslaget er vedtaget. En ansøger, der f. eks. i september måned er oplyst om at være optaget på det kommende lovforslag, optages først på det lovforslag, der fremsættes i april måned det følgende år, og som forventes vedtaget i juni det samme år.

Side 4

Indfødsretskontoret fungerer i forhold til behandlingen af ansøgninger om naturalisation som en slags sekretariat for Folketinget (Indfødsretsudvalget), idet kontoret på Folketingets vegne gennemgår, om ansøgerne opfylder de af et flertal i Folketinget opstillede betingelser for opnåelse af dansk indfødsret.

Udover ansøgninger behandler kontoret også anmodninger om genoptagelse af sager, hvor ansøgeren tidligere har fået afslag på ansøgning om naturalisation.

Denne form for sagsbehandling betyder, at integrationsministeren ikke – som på det øvrige udlændingeområde – ser enkeltsager, får forelagt praksisnotater og lignende.

Ministerens har det politiske ansvar for kontorets arbejde i Integrationsministeriet, men kontoret har altid haft den dobbelthed, at det på den ene side er et almindeligt sagsbehandlerkontor i ministeriet og på den anden side er et direkte sekretariat i forhold til folketingsudvalget. Som led i sekretariatsbetjeningen har kontorets chef også traditionelt kunnet holde møder direkte med Indfødsretsudvalgets formand, ligesom kontorchefen og nogle af dennes medarbejdere deltager i Indfødsretsudvalgets møder.

Erhvervelse af dansk indfødsret kan tillige ske i henhold til indfødsretsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004, ved fødslen, ved såkaldt legitimation (forældrenes efterfølgende indgåelse af ægteskab) og ved adoption.

Der har siden 1950 (lov nr. 252 af 27. maj 1950 om dansk indfødsret) været mulighed for, at udlændinge, som er født i Danmark, kunne erhverve indfødsret ved erklæring. Tilsvarende gælder for personer, der tidligere har haft bopæl i et andet nordisk land, eller som er statsborger i et andet nordisk land. Herudover har udlændinge, der ved fødslen har erhvervet dansk indfødsret, men som senere har mistet denne, haft mulighed for at erhverve indfødsret ved erklæring. Adgangen til at erhverve indfødsret ved erklæring er blevet mindre over tid.

På samme måde som ved indgåelse af politiske aftaler om indfødsret mellem et flertal i Folketinget kan bestemmelserne i indfødsretsloven, herunder muligheden for erhvervelse af indfødsret ved erklæring, ændres af et flertal i Folketinget ved en lovændring.

Dansk indfødsret kan således erhverves ved afgivelse af en særlig erklæring herom over for de myndigheder, der er nævnt nedenfor, jf. indfødsretslovens §§ 3-5.

Det gælder i dag alene statsborgere fra Finland, Island, Norge og Sverige, som er ustraffede, mellem 18 og 23 år, og som har haft deres bopæl i Danmark i sammenlagt mindst 10 år, heraf mindst 5 år inden for de sidste 6 år. De nordiske statsborgere behøver ikke at være født i Danmark. Herudover findes særlige erklæringsbestemmelser om generhvervelse af dansk indfødsret for danskfødte personer, der har fortabt den danske indfødsret, fordi de er blevet statsborgere i et andet land.

Erklæring om dansk indfødsret kan afgives over for statsforvaltningerne, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland. Afvisning af erklæring kan påklages til Integrationsministeriet.

Side 5

Fakta om erhvervelse af statsborgerskab

Efter grundlovens § 44 kan statsborgerskab kun erhverves ved lov.

Det betyder, at det er Folketinget, der fastlægger de betingelser, der skal være opfyldt for, at en person efter ansøgning kan erhverve indfødsret ved optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation).

Betingelserne fremgår af en politisk aftale, der er indgået mellem et flertal i Folketinget, regeringspartierne, Venstre og Det Konservative Folkeparti, og Danmark Folkeparti. Den seneste aftale følger af cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation.

Aftalen – kaldet indfødsrets aftalen – fastlægger således retningslinjerne for udarbejdelsen af lovforslag om indfødsrets meddelelse. Disse retningslinjer kan kun fraviges af et flertal i Folketinget – det vil i praksis sige i Folketingets Indfødsretsudvalg. Spørgsmål om dispensation fra retningslinjerne og fortolkning af tvivlsspørgsmål skal derfor i overensstemmelse med grundlovens § 44 altid forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg. Der kan alene meddeles dispensation fra retningslinjerne, såfremt et flertal af udvalgets medlemmer stemmer herfor.

Hvis ansøgeren opfylder betingelserne, optages den pågældende på et lovforslag om indfødsrets meddelelse med navns nævnelse. Lovforslag fremsættes som udgangspunkt to gange i løbet af et folketingsår, i oktober og i april måned. På hvert enkelt lovforslag optages et antal udlændinge.

Erhvervelse af dansk indfødsret kan tillige ske i henhold til indfødsretsloven, jf. bekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 af lov om dansk indfødsret, ved fødsel, ved legitimation (forældrenes efterfølgende indgåelse af ægteskab), ved adoption eller ved erklæring.

3. Danmarks internationale forpligtelser

Danmark har ratificeret flere internationale konventioner, der berører statsborgerskab, herunder:

- FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed. Danmark ratificerede konventionen i 1977. Konventionen er tiltrådt af 37 stater.
- FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder (FN's Børnekonvention). Danmark ratificerede konventionen i 1991. Konventionen er tiltrådt af 193 stater.

Efter FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed har statsløse personer født i Danmark, som er mellem 18 og 21 år, ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at opfylde de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab.

Konventionen er tiltrådt af 37 stater og giver de kontraherende stater forskellige muligheder i forhold til gennemførelsen, jf. konventionens artikel 1, hvoraf det fremgår, at statsborgerret skal gives enten ved fødsel, i henhold til lov, eller efter ansøgning.

Side 6

FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed

"Artikel 1

1. En kontraherende stat skal give statsborgerret til personer, der er født på dens territorium, og som ellers ville blive statsløse. Sådan statsborgerret skal gives

a) ved fødsel, i henhold til lov, eller

b) efter ansøgning, som af den pågældende selv eller på hans vegne indgives til vedkommende myndighed i den af landets lovgivning foreskrevne form. Medmindre andet følger af bestemmelserne i denne artikels stk. 2, kan en sådan ansøgning ikke afslås.

En kontraherende stat, hvis lovgivning hjemler meddelelse af statsborgerret i overensstemmelse med punkt b) i dette stk., kan også meddele statsborgerret i henhold til lov under sådanne aldersmæssige og andre betingelser, som måtte være foreskrevet i den nationale lov-

givning.

2. En kontraherende stat kan gøre meddelelse af statsborgerret i henhold til denne artikels stk. 1 b) afhængig af een eller flere af følgende betingelser:

a) at ansøgning indgives inden for et af den kontraherende stat fastsat tidsrum, begyndende senest med 18-års alderen og ophørende tidligst med 21-års alderen, dog at der tilstås den pågældende mindst eet år, i løbet af hvilket han i henhold til lovgivningen kan indgive ansøgning på egne vegne uden at skulle indhente samtykke hertil.

b) at den pågældende har haft fast bopæl på den kontraherende stats territorium i en af denne stat fastsat periode, der dog højst må være på fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse, eller på ti år ialt;

c) at den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på fem år eller derover for en strafbar handling;

d) at den pågældende altid har været statsløs..."

Danmarks forpligtelse efter konventionen blev allerede ved ændringen af indfødsretsloven i 1968 (lov nr. 399 af 11. december 1968 om ændring af lov om dansk indfødsret) implementeret i indfødsretslovens § 3, hvorefter de statsløse kunne erhverve dansk indfødsret ved at afgive en erklæring til et statsamt.

Efter FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder (FN's Børnekonvention) har statsløse personer født i Danmark, som er under 18 år, ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at opfylde de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab. FN's Børnekonvention er tiltrådt af 193 stater.

Side 7

FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder (FN's Børnekonvention)

"Artikel 7

1. Barnet skal registreres umiddelbart efter fødslen og skal fra fødslen have ret til et navn, ret til at opnå et statsborgerskab og, så vidt muligt, ret til at kende og blive passet af sine forældre.
2. Deltagerstaterne skal sikre gennemførelsen af disse rettigheder i overensstemmelse med deres nationale lovgivning og deres forpligtelser ifølge de relevante internationale instrumenter på dette område, især hvis barnet ellers ville blive statsløs."

Danmarks forpligtelse på indfødsretsområdet i henhold til FN's Børnekonvention blev gennemført i 1992 i dansk ret og er indeholdt i § 17 i cirkulæreskrivelsen om naturalisation.

Konventioner kan have meget forskellig detaljeringsgrad, og som det er tilfældet med FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed, kan konventionen være af ældre dato og dermed også affærdiget i et sprog og på en tid, hvor der var fokus på andre samfundsforhold og internationale udfordringer, end vi er vidne til i dag.

Mere generelt antages det, at den almindelige folkeret ikke stiller krav til staterne om anvendelse af bestemte metoder til opfyldelse af konventionsmæssige forpligtelser, og hvis den indgåede konvention ikke efter sit indhold stiller bestemte krav til opfyldelsesmetode, er staten derfor frit stillet, forudsat at den lever op til folkerettens generelle krav om loyal opfyldelse af påtagne folkeretlige forpligtelser.

Det forfatningsretlige udgangspunkt er, at folkeretlige aftaler ikke uden videre er en del af dansk ret, og at bestemmelser i konventioner for at kunne håndhæves af danske domstole og myndigheder som udgangspunkt kræver særlige gennemførelsesforanstaltninger. Efter dansk forfatningsret opfyldes konventioner typisk gennem enten konstatering af, at der allerede er normharmonisk, ved omskrivning eller ved direkte inkorporering.

Konventioner har ikke – som eksempelvis almindelig dansk lovgivning har i form af lovbestemmelser, folketingsbehandling, høringer og høringssvar m.v. – et meget detaljeret fortolkningsmateriale. Det er således i den almindelige folkeret anerkendt, at man kan og bør forstå og anvende konventioner ud fra en formålsfortolkning. Mange konventioner har såkaldte præambler, der angiver de helt overordnede tanker og idéer bag konventionen, mens selve konventionsteksten – eksempelvis af hensyn til behovet for at opnå konsensus – kan være holdt i overordnede og derfor mere langtidsholdbare juridiske og politiske termer. Dette betyder, at der er mulighed for og behov for fortolkning i forhold til den nærmere konkrete anvendelse af konventionen.

Wienerkonventionen fra 1969 om traktatretten udgør en generel ramme for fortolkningen af konventioner, men herudover sker fortolkningen af den enkelte konvention i forhold til i den konkrete konventions baggrund, formål og den tid og virkelighed, som konventionen nu skal anvendes i.

Side 8

Rammerne for konventionsfortolkning er således ud fra en generel betragtning anderledes end almindelig lovfortolkning, og det kan derfor i nogle tilfælde være mere kompliceret – herunder involvere kontakt til andre kontraherende stater – at gennemføre en national fortolkning af en konvention sammenlignet med fortolkning af nationale lovbestemmelser.

4. Behandlingen af ansøgninger fra statsløse frem til tidspunktet, hvor Indfødsretskontoret erfarer, at sagerne ikke er behandlet i fuld overensstemmelse med konventionerne.

4.1. Gennemførelse i dansk ret af FN's konvention om begrænsning af statsløshed

Danmark ratificerede den 6. juni 1977 FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed. Konventionens bestemmelser bygger på princippet om, at statsløshed skal begrænses. Uddrag af artikel 1 i konventionen er gengivet i afsnit 3 ovenfor.

I forbindelse med konventionens gennemførelse kunne alle statsløse personer født her i landet efter de dagældende bestemmelser i indfødsretsloven erhverve dansk indfødsret ved erklæring.

Ved ændring af indfødsretsloven i 1999 (lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret) blev reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring i lovens § 3 ændret, således at personer, der enten var sigtet for at have begået kriminalitet eller var dømt herfor, ikke længere kunne erhverve indfødsret ved erklæring.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår følgende:

"Særligt for så vidt angår statsløse personer kan oplyses, at Danmark har tiltrådt FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed, hvorefter der i visse tilfælde skal meddeles statsborgerskab til statsløse personer. Det gælder for personer, som er født her i riget og altid har været statsløse. Hvis ansøgning om statsborgerskab indgives mellem det 18. og 21. år, har en sådan person krav på at opnå dansk statsborgerskab, hvis vedkommende har haft fast bopæl her i riget i sammenlagt mindst 10 år, herunder 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse. Det kan dog stilles som betingelse, at den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.

Såfremt en statsløs person, der efter FN-konventionen har krav på at opnå statsborgerskab, ikke opfylder betingelserne i indfødsretslovens § 3, vil den pågældende i stedet blive medtaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse".

Ved ændring af indfødsretsloven i 2004 (lov nr. 311 af 5. maj 2004 om ændring af indfødsretsloven) blev reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring i lovens § 3 igen ændret, således at muligheden for at afgive erklæring i medfør af indfødsretslovens § 3 blev begrænset til statsborgere i de andre nordiske lande og visse tidligere danske statsborgere. Det var således herefter ikke længere muligt for statsløse at opnå indfødsret ved erklæring.

Af bemærkningernes pkt. 3.1.2 til lovforslaget fremgår følgende:

"Danmark ratificerede den 6. juni 1977 FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed.

Side 9

Danmark er efter konventionen forpligtet til under visse omstændigheder at give indfødsret til statsløse personer født i her i landet. Det kan dog stilles som betingelse, at den pågældende altid har været statsløs, at ansøgning indgives mellem det fyldte 18. år og det fyldte 21. år, at den pågældende har haft fast bopæl i en nærmere fastsat periode, der højst må være 5 år umiddelbart før ansøgningens indgivelse eller 10 år i alt, og ikke er fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.

Erklæringsbestemmelsen i § 3 tager bl.a. sigte på at opfylde Danmarks forpligtelser efter konventionen."

Af bemærkningernes pkt. 4.1.3 til lovforslaget fremgår endvidere følgende:

"Den nugældende bestemmelse i § 3 tager bl.a. sigte på at opfylde Danmarks forpligtelser efter FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed. Det følger af konventionen, at personer, der er født statsløse her i riget, under visse betingelser har krav på at opnå dansk indfødsret. Der henvises til det anførte under pkt. 3.2.1 ovenfor.

Den foreslåede begrænsning af § 3 til nordiske statsborgere indebærer, at Danmarks forpligtelser efter konventionen skal opfyldes på anden måde. Integrationsministeriet vil derfor – efter forudgående orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg – optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de i konventionen nævnte betingelser er opfyldt."

I forbindelse med ændringen af indfødsretsloven i 1999 overførtes fra statsamterne til Justitsministeriet sager vedrørende personer, der enten var sigtet for at have begået kriminalitet eller var dømt herfor, og som derfor ikke længere kunne erhverve indfødsret ved erklæring. Ved ressortomlægningen i 2001 overtog Integrationsministeriet sagsområdet. I 2004 overførtes alle andre sager end sager vedrørende personer, der er statsborgere i de andre nordiske lande og visse tidligere danske statsborgere, fra statsamterne til Integrationsministeriet.

Efter overførslerne i henholdsvis 1999 og 2004 indgik sager vedrørende statsløse personer

født i Danmark således i Indfødsretskontorets almindelige sagsbehandling. Der ses ikke at være sket en skriftlig vejledning eller andre former for opfølgning i forhold til sagsbehandlingerne i kontoret om de særlige rettigheder for personer omfattet af konventionen.

Der kan være sket en mundtlig vejledning af kontorets medarbejdere om de særlige rettigheder i konventionen. Da der har været tale om en løbende udskiftning af kontorets ansatte i den omhandlede periode, er dette ikke muligt at fastlægge nærmere, herunder om der er sket en tilstrækkelig vidensoverførsel mellem afgangende og tilkommende medarbejdere.

Hertil kommer, at der i perioden fra 1999 til 2007 har været tale om få sager vedrørende personer omfattet af konventionen, og at ansøgerne i vid udstrækning har opnået statsborgerskab, hvilket kan skyldes, at de pågældende har opfyldt betingelserne i de almindelige retningslinjer.

Det kan således konstateres, at der først i 2005 gives et afslag til en statsløs person omfattet af konventionen, idet den pågældende ikke opfyldte det almindelige krav om danskkundskaber. Kravet om danskkundskaber blev introduceret i 2002, jf. cirkulæreskrivelse om nye retningslinjer for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse nr. 55 af 12. juni 2002.

Side 10

I januar 2006 modtog ministeriet fra Institut for Menneskerettigheder et notat vedrørende den aftale, som regeringen indgik med Dansk Folkeparti den 8. december 2005. Institutet anførte blandt andet, at det var instituttets opfattelse, at en effektiv gennemførelse af konventionens forpligtelser krævede, at de pågældendes ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse kom eksplicit til udtryk i lovgivningen.

Ministeriet svarede ved brev af 7. juni 2006, at det ikke af konventionen fremgår, at dennes bestemmelser skal udmøntes ved en udtrykkelig bestemmelse i lovgivningen, og at den gældende mulighed for erhvervelse af indfødsret efter forudgående orientering af Indfødsretsudvalget, når konventionens betingelser er opfyldt, derfor fuldt ud fandtes at være tilstrækkelig.

Der er i besvarelsen af henvendelsen fra instituttet på dette punkt alene taget stilling til formen for gennemførelsen af konventionen, men der er ikke i forbindelse med besvarelsen iværksat interne tiltag med henblik på at sikre, at ansøgninger fra statsløse personer født i Danmark blev behandlet i overensstemmelse med FN's konvention om begrænsning af statsløshed.

Der er navnlig i perioden fra 2007 til 2009 givet flere afslag til statsløse personer omfattet af konventionen under henvisning til, at ansøgerne ikke opfyldte de almindelige betingelser for at opnå dansk statsborgerskab.

Der gives således – bortset fra et afslag i 2005 – først fejlagtige afslag som følge af manglende opfyldelse af de almindelige betingelser for at opnå dansk statsborgerskab fra det tidspunkt, hvor den politiske aftale, der blev gennemført ved cirkulæreskrivelse om dansk indfødsret ved naturalisation nr. 9 af 12. januar 2006, slog igennem, hvilket som følge af den daværende ret lange sagsbehandlingstid blev med virkning fra 2007.

De fejlagtige afslag på ansøgninger om dansk indfødsret er således primært givet i den periode, hvor de skærpede betingelser for at opnå dansk indfødsret slår igennem. Der er givet i alt 22 fejlagtige afslag på indfødsret til statsløse personer født i Danmark omfattet af konven-

tionen.

De almindelige betingelser i cirkulæreskrivelsen er ændret flere gange på baggrund af politiske aftaler. I 2002 indføres et egentligt krav om danskuddkaber, jf. cirkulæreskrivelse om nye retningslinjer for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse nr. 55 af 12. juni 2002. Ved cirkulæreskrivelse om dansk indfødsret ved naturalisation nr. 9 af 12. januar 2006, blev der indført et krav om selvforsørgelse og om bestået indfødsretsprøve. Endvidere blev kravet til danskuddkaber skærpet. Betingelserne for dansk indfødsret er senest ændret ved cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 61 af 22. september 2008, hvor kravet til danskuddkaber og selvforsørgelse er blevet skærpet, og hvor indfødsretsprøvens niveau er hævet.

De almindelige betingelser for opnåelse af indfødsret indeholdt i de nævnte cirkulæreskrivelser gælder ikke for statsløse personer født i Danmark. Personer omfattet af FN's konvention om begrænsning af statsløshed har således siden Danmarks ratifikation af konventionen haft

Side 11

ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at skulle opfylde de almindelige betingelser for at opnå dansk statsborgerskab.

Det betyder også, at statsløse personer født i Danmark, som i dag ansøger om dansk indfødsret, ikke behøver at opfylde de gældende, almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab.

For eksempel skal der optages personer på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, som har begået en af de former for kriminalitet, der ellers ifølge retningslinjernes § 19, stk. 2, og stk. 3, indebærer, at de pågældende først kan blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter en vis karenstid eller helt er udelukket fra at blive optaget på et lovforslag, men som opfylder betingelserne i artikel 1 i FN's konvention om begrænsning af statsløshed. Ifølge artikel 1, der er gengivet ovenfor i afsnit 3, er det således kun, hvis en ansøger er fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling, at der kan meddeles afslag på indfødsret. Herudover skal der optages personer på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, som ikke opfylder de almindelige krav om dokumentation for danskuddkaber, kravet om en bestået indfødsretsprøve, og ansøgere, der ikke er selvforsørgende.

4.2. Gennemførelse i dansk ret af FN's Børnekonvention

Danmark ratificerede den 19. juli 1991 FN's Konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder. Der henvises til afsnit 3 for en gengivelse af artikel 7 i konventionen.

Danmarks forpligtelse på indfødsretsområdet i henhold til FN's Børnekonvention blev gennemført i 1992 i dansk ret og er udtrykt i § 3, stk. 2, i Indenrigsministeriets cirkulære om dansk indfødsret ved naturalisation af 6. februar 1992, hvorefter børn, der er født i Danmark af statsløse forældre, og som bor her i landet, kan naturaliseres selvstændigt, uanset at de ikke er fyldt 18 år, og selv om de almindelige betingelser for naturalisation ikke er opfyldt.

Ved ændringen af cirkulæret i 1997, jf. cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997, kom det til at fremgå af § 15, at børn, der er født statsløse i Danmark, i overensstemmelse med FN's Børnekonvention kan naturaliseres, hvis de har bopæl her i landet.

I den nugældende cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 følger det af § 17, at

børn, der er født statsløse i Danmark, i overensstemmelse med FN's Børnekonvention kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de har bopæl her i landet.

Børn født statsløse i Danmark skal hermed indgive en ansøgning om dansk indfødsret til Integrationsministeriet med henblik på at opnå statsborgerskab, og der har dermed på intet tidspunkt været adgang til at erhverve statsborgerskab ved erklæring for denne persongruppe.

Udover cirkulæreskrivelsen har der forud for 2005 ikke eksisteret øvrige skriftlige interne retningslinjer til brug for sagsbehandlerne i Indfødsretskontoret vedrørende de særlige rettigheder for statsløse børn født i Danmark. I 2005 blev der udarbejdet sådanne retningslinjer til sagsbehandlerne. Det fremgik heraf, at børn født statsløse i Danmark skulle optages på et

Side 12

lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de havde bopæl i Danmark. I forbindelse med at man i 2007 udarbejdede en egentlig sagsbehandlermanual til brug for kontorets sagsbehandling blev de særlige rettigheder for statsløse børn omfattet af konventionen ikke indarbejdet korrekt. De særlige rettigheder var dog indarbejdet i kontorets såkaldte faner (videnskabskartotek), som giver fortolkningsbidrag til de forskellige bestemmelser i indfødsretsloven, cirkulæreskrivelserne mv. Der har derfor fra 2007 været tale om en uensartethed i vejledninger til sagsbehandlerne i kontoret, hvilket har medført, at der i en række sager blev stillet krav om, at ansøgeren skulle opfylde de almindeligt gældende betingelser.

De almindelige betingelser for at opnå dansk indfødsret har siden Danmarks ratifikation af FN's Børnekonvention i 1991 kun indeholdt få eller ingen krav til børn generelt, og ansøgninger fra statsløse børn har derfor i vid udstrækning ført til optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Der er dog eksempler på, at der er stillet for vidtgående betingelser over for børn omfattet af konventionen. I 2003 er der i en sag stillet krav om en skoleudtalelse over for et barn omfattet af konventionen med henblik på optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, men det er først i 2004, at der gives et afslag til en statsløs person omfattet af konventionen med den begrundelse, at den pågældende ikke opfyldte det almindelige krav om dansk kundskaber.

Herefter gives der først fejlagtige afslag til børn omfattet af konventionen i perioden fra 2008 til 2009, det vil sige efter at de skærpede betingelser for at opnå dansk indfødsret slår igenem. Der er givet i alt 14 fejlagtige afslag på indfødsret til statsløse personer født i Danmark omfattet af konventionen.

4.3. Sammenfatning

- FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed og FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder (FN's Børnekonvention), som Danmark begge har tiltrådt, giver under visse betingelser statsløse personer født i Danmark, som er mellem 0 og 21 år, ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse (statsborgerskab), uden at opfylde de almindelige betingelser for at opnå indfødsret.
- Indtil ændringen af indfødsretsloven i 1999 kunne alle statsløse personer født i Danmark, som var omfattet af FN's konvention om begrænsning af statsløshed, uden videre erhverve dansk statsborgerskab i overensstemmelse med konventionen blot ved at afgive en erklæring til et statsamt. I 1999 blev reglerne ændret således, at personer, der var sigtet for at have begået kriminalitet eller var dømt herfor, ikke længere kunne erhverve

indfødsret ved erklæring. I 2004 blev indfødsretsloven ændret således, at statsløse personer født i Danmark helt blev afskåret fra at erhverve indfødsret ved erklæring.

- Efter 2004 skulle statsløse personer født i Danmark, som var mellem 18 og 21 år, indgive en ansøgning om dansk statsborgerskab til Integrationsministeriet, hvorefter de pågældende havde ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med konventionen om statsløshed, og dermed uden at opfylde de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab. Statsløse børn født i Danmark har

Side 13

med henblik på at opnå dansk statsborgerskab siden Danmarks gennemførelse af FN's Børnekonvention i 1992 skuldet indgive en ansøgning til ministeriet, hvorefter de pågældende havde ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med konventionen.

- De almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab er blevet skærpet flere gange efter 1999 på baggrund af politiske aftaler. I 2002 indføres et egentligt krav om dansk kundskaber. I 2006 indføres krav om selvforsørgelse og om bestået indfødsretsprøve. Endvidere blev kravet til dansk kundskaber skærpet. I 2008 skærpes kravene til dansk kundskaber og selvforsørgelse, ligesom indfødsretsprøvens niveau blev hævet. De særlige rettigheder, der følger af de to konventioner, har i takt med, at de almindelige betingelser for at opnå dansk statsborgerskab er blevet skærpet, derfor fået en tilsvarende øget betydning.
- Integrationsministeriet har ved en klar og beklagelig fejl meddelt 36 afslag på optagelse på et lovforslag om meddelelse af indfødsret (statsborgerskab) til statsløse personer, som er omfattet af de to konventioner, da de ikke opfyldte de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab.
- Bortset fra to afslag i henholdsvis 2004 og i 2005 er der først givet fejlagtige afslag fra det tidspunkt, hvor den politiske aftale, der blev gennemført med cirkulæreskrivelse om dansk indfødsret ved naturalisation nr. 9 af 12. januar 2006, slog igennem, hvilket som følge af den daværende ret lange sagsbehandlingstid blev med virkning fra 2007.
- Der er indgivet i alt 757 ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark omfattet af konventionerne i perioden fra 1992 til slutningen af januar 2011, og ansøgerne har derfor i vid udstrækning opnået statsborgerskab, hvilket kan skyldes, at de pågældende har opfyldt betingelserne i de almindelige retningslinjer. En meget stor del af ansøgerne har været børn, over for hvilke der efter de almindelige retningslinjer kun kan stilles få eller slet ingen betingelser.
- Så vidt ses er der ikke i takt med, at de statsløse som følge af ændringerne af indfødsretsloven i henholdsvis 1999 og 2004 ikke længere kunne opnå indfødsret ved erklæring, men i stedet indgik i den almindelige sagsbehandling i ministeriet, sket en skriftlig vejledning eller andre former for opfølgning over for kontorets medarbejdere til sikring og validering af, at reglerne i FN's konvention om begrænsning af statsløshed blev iagttaget og omsat til konkret sagsbehandling. Der kan være sket en mundtlig vejledning af kontorets medarbejdere om de særlige rettigheder i konventionen, men da der har været tale om en løbende udskiftning af kontorets ansatte i den omhandlede periode, er dette ikke muligt at fastlægge nærmere.
- Der er i forbindelse med besvarelsen af en henvendelse fra Institut for Menneskerettigheder i juni 2006 alene taget stilling til formen for gennemførelse af konventionen, og der

er ikke i forbindelse med besvarelsen iværksat interne tiltag med henblik på at sikre, at ansøgninger fra statsløse personer født i Danmark blev behandlet i overensstemmelse med FN's konvention om begrænsning af statsløshed.

Side 14

- Der ses heller ikke i perioden efter henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder og indtil 2008 at være foretaget en administrativ opfølgning i form af vejledninger, instrukser e.l. i forhold til behandlingen af sager vedrørende statsløse personer født i Danmark.
- Med hensyn til FN's Børnekonvention har der heller ikke været iværksat fornødne tiltag til sikring og validering af, at reglerne i konventionen blev iagttaget og omsat til konkret sagsbehandling, og der har derfor ikke været tilstrækkelig opmærksomhed omkring konventionen og statsløse personer født i Danmark. Desuden er der eksempler på, at der er stillet for vidtgående betingelser over for børn omfattet af konventionen tilbage fra 2003, men det er som nævnt ovenfor først i 2004, at der gives et fejlagtigt afslag til en statsløs person omfattet af konventionen.
- Der er intet grundlag for at antage, at de forskellige ministre med ansvar for indfødsretsområdet eller Folketingets Indfødsretsudvalg i den omhandlede periode har været orienteret om eller i øvrigt haft kendskab til den fejlagtige administration af sager om statsløse født i Danmark.

4.4. Tidslinje

1977 (juni)	Danmark ratificerer FN's konvention om begrænsning af statsløshed (gennemføres allerede i 1968 i indfødsretsloven).
1991 (juli)	Danmark ratificerer FN's Børnekonvention (gennemføres i 1992 i cirkulære om naturalisation).
1999 (december)	Ændring af indfødsretsloven, hvorefter kriminelle og sigtede ikke længere kan erklære sig danske hos et statsamt. Sagerne overgår til Justitsministeriet.
2001 (november)	Integrationsministeriet overtager Indfødsretsområdet fra Justitsministeriet.
2004 (maj)	Ændring af indfødsretsloven, således at alle udlændinge med undtagelse af nordiske statsborgere og visse tidligere danske statsborgere ikke længere kan erhverve statsborgerskab ved erklæring.
2004 (august)	Første afslag på indfødsret gives ved en fejl til statsløs person omfattet af FN's Børnekonvention.
2005 (oktober)	Første afslag på indfødsret gives ved en fejl til statsløs person omfattet af FN's konvention om begrænsning af statsløshed.
2006 (juni)	Besvarelse af henvendelse fra Institut for Menneskerettigheder bl.a. om gennemførelsen af FN's konvention om begrænsning af statsløshed.
2008 (februar)	Indfødsretskontoret bliver opmærksom på, at ansøgninger om dansk indfødsret til statsløse personer født i Danmark i et vist omfang er behandlet efter de almindelige retningslinjer for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

5. Udredning af forløbet fra det tidspunkt, hvor Indfødsretskontoret bliver opmærksom på, at ansøgninger om statsborgerskab fra statsløse behandles efter de almindelige betingelser

Indfødsretskontoret blev i februar 2008 opmærksom på, at ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation fra statsløse personer født i Danmark i perioden fra 1999 i et vist omfang var blevet behandlet efter de almindelige retningslinjer for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Denne konstatering kom som en overraskelse for kontorets ledelse og gav anledning til tvivl om, hvorvidt man var tilstrækkeligt opmærksom på FN's konvention om begrænsning af statsløshed, og efter hvilke nærmere betingelser sager af denne karakter burde behandles.

Med henblik på at forelægge sagen for ministeren undersøgte Indfødsretskontoret også mere generelt, om kontoret efterlevede de øvrige internationale forpligtelser, som er gældende for statsløse personer.

Indfødsretskontoret blev i den forbindelse opmærksom på, at kontoret også havde meddelt afslag til personer omfattet af FN's Børnekonvention, idet ansøgerne ikke opfyldte de almindelige betingelser for at opnå indfødsret, og at der således også vedrørende denne konvention var usikkerhed om, hvorvidt der hidtil var forvaltet i fuld overensstemmelse hermed.

I august 2008 var det juridiske arbejde med udredningen af den hidtidige sagsbehandling så langt, at sagen blev forelagt for integrationsministeren. Forud herfor havde kontoret foranstaltet, at spørgsmålet om gennemførelse af FN's konvention om begrænsning af statsløshed blev sat på dagsordenen til det årlige embedsmandsmøde den 16. oktober 2008 mellem de nordiske lande.

Som følge af forelæggelsen og som følge af den kommende drøftelse af sagen på det nordiske embedsmandsmøde den 16. oktober 2008 blev det besluttet, at der – inden der kunne tages stilling til, hvordan sagsbehandlingen af sager om statsløse fremadrettet burde tilrettelægges – var behov for at afvente oplysningerne fra det kommende møde med de øvrige nordiske lande om, hvorledes de havde gennemført FN's konvention om begrænsning af statsløshed i deres lovgivning, og hvorledes de fortolkede rækkevidden af konventionen, herunder hvilke nærmere betingelser, der kan stilles ved erhvervelse af statsborgerskab. Disse oplysninger forventedes på daværende tidspunkt at kunne foreligge efter embedsmandsmødet i oktober måned.

Beslutningen om at afvente disse oplysninger var også en konsekvens af, at Danmark generelt på statsborgerretsområdet har løbende drøftelser med de andre nordiske lande på såvel embedsmandsniveau som på ministerniveau, og at de øvrige nordiske lande har et system for meddelelse af statsborgerskab, der på mange punkter minder meget om det danske.

Det var således relevant for vurderingen af, hvorledes Danmark konkret fremadrettet skulle administrere i henhold til konventionen, hvordan de andre nordiske lande administrerede til opfyldelse af konventionerne, herunder om der var tale om en ensartet praksis i alle lande,

eller om landene i øvrigt havde bidrag til den nærmere fortolkning og den mere præcise udmøntning af konventionerne.

Man var samtidig i en situation, hvor man var nødsaget til at tage flere hensyn i betragtning. Uanset at man nu havde konstateret, at den hidtidige administration af sagerne ikke i behørig grad havde taget højde for, at konventionerne betød, at statsborgerskab skulle meddeles under lempeligere betingelser end de almindelige retningslinjer, var man omvendt ikke sikker på, hvordan man så nærmere skulle udmønte konventionerne. Under hensyntagen til grundloven og den normale sagsbehandling af sager om indfødsret fandt man det nødvendigt at sikre, at man fremadrettet stillede de betingelser, der var mulige i forhold til respekten for konventionerne, herunder eventuelt flere krav end dem, der fremgik umiddelbart af konventionens ordlyd.

I den forbindelse bemærkes, at der er meget klare begrænsninger for muligheden for senere fratagelse af et meddelt statsborgerskab, hvis den pågældende derved bliver statsløs. Ministeren ville således, såfremt reaktionen på opdagelsen af den manglende overholdelse af konventionen havde været, at man uden nogen form for betingelser gav de pågældende statsløse statsborgerskab, kunne have risikeret, at der blev givet statsborgerskab på et grundlag, der senere viste sig at være mere lempeligt end det, som konventionen reelt forpligter Danmark til. En sådan administration ville der kunne rejses kritik af efterfølgende.

5.1. Undersøgelse af praksis i de øvrige nordiske lande

Der har i de nordiske lande været et mangeårigt samarbejde på statsborgerretsområdet, der i 1950'erne blev formaliseret ved gennemførelse af ensartede lovgivninger i Danmark, Norge og Sverige. Finland og Island fulgte senere efter. Den nordiske retstradition har på indfødsretsområdet bl.a. resulteret i, at man i vidt omfang behandler nordiske statsborgere på samme måde. Der sker endvidere løbende en udveksling af informationer om udviklingen på statsborgerretsområdet i de respektive lande, ligesom der sker drøftelse af og udveksles erfaringer og synspunkter om aktuelle problemstillinger på statsborgerretsområdet, herunder blandt andet på det årlige embedsmandsmøde om statsborgerret. Formandskabet går på skift mellem de nordiske lande et år ad gangen, og det er formandskabslandet, der forud for mødet udarbejder en dagsorden med bidrag fra de øvrige lande. Formandskabslandet udarbejder et overordnet referat fra mødet, der reflekterer, hvilke punkter der har været til drøftelse. Da der er tale om overordnede referater, udarbejder kontoret også interne referater til deres egen vidensopsamling.

Et tilsvarende samarbejde findes på det udlændingeretlige område, hvor der mellem de nordiske lande om asyl- og indvandring foregår drøftelser i Samråd på Højt Niveau for Flygtningespørgsmål (NSHF). Der afholdes ét årligt ministermøde og flere møder på embedsmandsniveau, hvor formålet med møderne er at udveksle informationer og erfaringer og at iværksætte konkrete tiltag af fælles interesse. Formandskabet for NSHF varetages på skift af de nordiske lande et år ad gangen.

Det forhold, at der gennem mange år har været et helt særligt samarbejde mellem de nordiske lande på området, ligesom der er en fælles nordisk retstradition, begrundede, at det var disse lande, man spurgte. Der eksisterer ikke på samme måde et samarbejde på europæisk

plan inden for f.eks. rammerne af EU eller Europarådet, ligesom retstraditionen uden for de nordiske lande er anderledes.

Sagen blev første gang drøftet som dagsordenspunkt 7 e) på det årlige nordiske embedsmandsmøde om statsborgerskab den 16. oktober 2008. På mødet var der en overordnet drøftelse af gennemførelsen af FN's konvention om begrænsning af statsløshed i de enkelte lande, og mødet efterlod det indtryk, at landene havde valgt forskellige indgangsvinkler til, hvordan konventionen skulle fortolkes i praksis.

Da mødet ikke bragte nogen egentlig afklaring af, hvorledes landene havde gennemført konventionen, udsendte Indfødsretskontoret den 16. december 2008 en detaljeret høring til alle de nordiske lande.

Af høringen af 16. december 2008 til de nordiske lande fremgår blandt andet følgende:

"På vores embedsmandsmøde i Stockholm den 16. oktober 2008 havde Danmark sat et punkt på dagsordenen (punkt 7 e) om FN's konvention fra 1961 om begrænsning af statsløshed.

Artikel 1 i konventionen indeholder nogle meget lempelige betingelser for at opnå statsborgerskab for så vidt angår personer, som er født statsløse i de kontraherende stater. ...

Vi er fra dansk side meget interesserede i at modtage oplysninger om, hvordan I i de øvrige nordiske lande har implementeret denne artikel i lovgivning og i praksis.

Herunder om der er nogle af disse statsløse personer, der kan opnå statsborgerskab automatisk efter loven eller ved erklæring, eller om de skal søge om statsborgerskab ved naturalisation, og hvilke betingelser de i givet fald skal opfylde. Og gerne særligt med fokus på et eventuelt vandelskrav, herunder de tilfælde, hvor den pågældende ansøger har begået kriminalitet af en sådan karakter, at den pågældende ikke efter de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab i det pågældende nordiske land, ville kunne erhverve statsborgerskab.

Under henvisning til, at der i Danmark er tale om en principiel sag, som vi berørte under mødet i Stockholm, og at sagen skal forelægges vores minister, skal jeg anmode om jeres besvarelse senest den 9. januar 2009".

Ministeriet modtog svar fra Sverige den 17. og 18. december 2008, fra Island den 7. januar 2009, fra Finland den 8. januar 2009 og fra Norge den 9. januar 2009.

Af svarene fremgik, at de nordiske lande havde valgt at gennemføre FN's konvention om begrænsning af statsløshed på forskellig måde, således som konventionen også giver mulighed for. Svarene viste også, at landene tillige havde en forskellig fortolkning af rækkevidden af konventionen, herunder hvilke nærmere betingelser der kan stilles ved erhvervelse af statsborgerskab.

Som det fremgår nedenfor under 5.2. blev sagen efter modtagelsen af de nordiske landes svar på ny forelagt for ministeren i januar og februar måned 2009.

Med henblik på at høre nærmere om baggrunden for de andre landes forståelse af rækkevidden af konventionen og med henblik på at søge praksis tydeligere afklaret besluttede ministeren i februar 2009 at drøfte sagen med sine nordiske ministerkolleger på det årlige nordiske ministermøde, der skulle afholdes i juni 2009 i Norge.

Side 18

Ministeren deltog på grund af sygdom ikke selv i ministermødet i juni 2009, hvor de øvrige nordiske ministre under punkt 7 på dagsordenen redegjorde for deres lovgivning og praksis i almindelighed vedrørende blandt andre statsløses mulighed for erhvervelse af statsborgerskab. Mødet gav ikke et helt klart billede af baggrunden for landenes fortolkning af FN's konvention om begrænsning af statsløshed, idet de øvrige nordiske ministre angav, at de ikke i praksis havde oplevet, at deres forskellige gennemførelse af konventionen var i uoverensstemmelse med konventionen. Landene tilkendegav på mødet, at man ville kigge nærmere på de forskellige nationale regelværk.

Herefter blev sagen på ny drøftet som dagsordenspunkt 6.b. på det årlige nordiske embedsmandsmøde om statsborgerskab den 5.oktober 2009.

Efter de oplysninger, som Integrationsministeriet havde modtaget i forbindelse med den skriftlige høring og de afholdte embedsmandsmøder og ministermødet var det ministeriets indtryk, at de nordiske lande havde en noget uensartet praksis for gennemførelse af FN's konvention om begrænsning af statsløshed.

For så vidt angår undertegnelse og ratifikation gælder, at ét nordisk land står uden for konventionen.

For så vidt angår erhvervelse af statsborgerskab har et land valgt at give statsløse, uanset om de er født i landet eller ej, under visse aldersbetingelser mulighed for at erhverve statsborgerskab ved erklæring. Der stilles ingen krav i forbindelse med en sådan erklæring, bortset fra at de pågældende skal have haft bopæl i landet siden det fyldte 15. år og permanent opholdstilladelse. Landet har dog også en bestemmelse om, at et barn født i landet, som er født statsløst, kan erhverve statsborgerskab direkte efter fødslen ved erklæring fra forældremyndighedsindehaverne, hvis barnet har permanent opholdstilladelse og bopæl i landet. En sådan erklæring skal afgives, inden barnet fylder 5 år.

Et andet land giver statsløse født i landet statsborgerskab automatisk i henhold til lov. På tidspunktet for landets ratifikation af konventionen fremgik det allerede af det pågældende lands statsborgerretslov, at statsborgerskab erhverves ved fødslen, hvis barnet bliver født i landet og ikke ved fødslen erhverver statsborgerskab i et andet land, og barnet ikke på anden vis har ret til at erhverve et andet lands statsborgerskab.

Et tredje land har valgt ansøgningsmodellen, og en statsløs ansøger, der er fyldt 18 år, skal have opholdt sig i landet med en opholdstilladelse af mindst et års varighed i de sidste tre år for at kunne erhverve statsborgerskab.

For så vidt angår betingelser har et land krav om, at den pågældende statsløse skal opfylde både sprogkrav og vandelskrav (kriminalitetskrav). Reglerne finder anvendelse på alle statsløse ansøgere over 18 år og ikke kun de personer, der er født i landet. Landet har således valgt at stille sprogkrav og vandelskrav ud fra den betragtning, at konventionen ikke er til hinder for, at der kan stilles krav, som udskyder tidspunktet for opnåelse af statsborgerskab, så længe kravene ikke fører til, at en ansøger udelukkes fra at opnå statsborgerskab. Landet har dog efterfølgende oplyst, at det følger af national ret, at internationale forpligtelser har forrang. Alle statsløse børn kan søge om statsborgerskab uanset alder og vil have ret til

statsborgerskab, såfremt de har bopæl og permanent opholdstilladelse i landet. Et andet land har aldersbetingelser, der ikke svarer til konventionens bestemmelser.

Ved opslag på hjemmesiderne for udlændingemyndighederne i Finland, Norge og Sverige kan det konstateres, at der ikke på hjemmesiderne er specielle afsnit, der specifikt vedrører statsborgerskab til personer født statsløse i de pågældende lande. Statsløses muligheder for at erhverve statsborgerskab er således beskrevet i forbindelse med generelle afsnit om fødsel (Finland), erklæring (Sverige) og ansøgning (Norge).

Integrationsministeriets vurdering efter undersøgelsen var, at de andre nordiske landes forståelse og udmøntning af konventionen ikke var klar og entydig på en måde, der kunne begrunde, at Danmark med henvisning til de øvrige nordiske landes retsopfattelse fremadrettet kunne justere den konventionsfortolkning, der blandt andet havde fundet udtryk i lovbestemmelserne til ændringen af indfødsretsloven i 1999.

5.2. Sagsbehandling

Fra efteråret 2008 blev det begrænsede antal ansøgninger fra statsløse, som ellers efter de almindelige retningslinjer ville have fået et afslag på ansøgning om indfødsret, samlet i en bunke i kontoret uden at blive behandlet færdig.

I februar 2009 blev det som nævnt ovenfor efter forelæggelse af sagen for ministeren besluttet at fortsætte undersøgelsen af de øvrige nordiske landes praksis for gennemførelse af FN's konvention om begrænsning af statsløshed.

Samtidig blev det besluttet, at ansøgninger fra statsløse født i Danmark ikke skulle sættes i bero, men indtil videre behandles i overensstemmelse med de gældende retningslinjer, uanset at nogle ansøgere herved ville blive meddelt afslag på dansk indfødsret. Det blev samtidig besluttet, at sagerne skulle markeres, således at de efterfølgende kunne genfindes og genoptages.

Beslutningen om at fortsætte sagsbehandlingen blev taget ud fra den betragtning, at der var behov for at fortsætte undersøgelserne af de øvrige nordiske landes praksis, og at det ikke på daværende tidspunkt var muligt at forudsige, hvornår de rejste spørgsmål ville kunne afklares, eller hvilken betydning det ville have i forhold til udfaldet af de konkrete ansøgninger om indfødsret. Det var således på dette tidspunkt ikke klart, om og i givet fald hvordan den hidtidige forståelse af konventionen skulle justeres. Det bemærkes, at selve behandlingen af en ansøgning om indfødsret ikke har betydning for det opholdsgrundlag, som udlændingen har ved indgivelsen af ansøgningen om indfødsret.

Integrationsministeriet har også tidligere stået over for at skulle tage stilling til, hvordan internationale begivenheder, nye internationale domme eller andre forhold, der har betydning for fortolkningen af rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i forhold til konkret sagsbehandling, skal håndteres i forhold til den konkrete sagsbehandling af sager på ministerområdet.

Side 20

Der har i den forbindelse også været situationer, hvor man har måttet tage stilling til, om man skulle berostille sager, mens man udredte sådanne internationale forhold nærmere.

Som eksempel herpå kan nævnes behandlingen af sager om ophold i Danmark i henhold til

EU-retten i forbindelse med den såkaldte *Metock-sag* i 2008.

Udgangspunktet for en sådan vurdering er efter Integrationsministeriets opfattelse, at man ud fra forholdene på tidspunktet, hvor spørgsmålet om berostillelse opstår, må se på en række gennemgående kriterier.

Disse kriterier er blandt andre, hvilken form for juridisk usikkerhed der er opstået, hvor længe det må antages, at det vil tage, førend usikkerheden kan afhjælpes, om det er sandsynligt, at afklaringen vil føre til en ændret retsopfattelse, der kan begrunde, at borgere stilles bedre end hidtil, og om hvor indgribende såvel en beslutning om berostillelse som en beslutning om at fortsætte sagsbehandlingen efter de hidtidige regler og praksis vil være for de konkrete sager, hvor spørgsmålet om berostillelse måtte være relevant.

Spørgsmålet om, hvorvidt der bør ske berostillelse, kan derfor ikke besvares generelt og entydigt.

I tilfældet med den såkaldte *Metock-sag* besluttede ministeriet at berostille en række sager.

Dette blev der rejst kritik af, blandt andet fra visse forvaltningsretsjurister. Såvel bemærkningerne dengang som til den nuværende sag fra forskellig side illustrerer efter ministeriets opfattelse netop, at der er tale om komplekse juridiske problemstillinger, og at der ikke nødvendigvis er et entydigt svar på, hvad der er rigtigt og forkert i den enkelte situation.

Det kan forekomme, at det efterfølgende står mere tydeligt, hvad man burde have gjort i forhold til berostillelse, men dette kan i sagens natur ikke inddrages på det tidspunkt, hvor ministeriet er nødsaget til at foretage vurderingen af og gennemføre beslutningen om, hvorvidt der bør ske berostillelse eller ej.

Ministeriet har – hver gang der har været spørgsmål om berostillelse – søgt bedst muligt at sikre sig, at der kunne ske en hurtig og fyldestgørende behandling af de berørte sager. Ministeriet har tilstræbt at vurdere spørgsmålet om berostillelse bedst muligt efter de kendte retskilder, herunder forvaltningsloven og principperne om god forvaltningsskik, ligesom ministeriet har taget tidligere situationer, hvor spørgsmålet om berostillelse af sager på udlændingeområdet har været relevant, med i sine betragtninger.

I den foreliggende situation lagde Integrationsministeriet bl.a. vægt på, at ansøgerne havde samme retsstilling som ved berostillelse og opretholdt deres hidtidige opholdsret i Danmark, uafhængigt af udfaldet af sagen om indfødsret.

Indfødsretskontoret har siden beslutningen i februar 2009 løbende markeret de konkrete sager, hvor der blev meddelt afslag på indfødsret, således at sagerne efterfølgende kunne genfindes og genoptages, såfremt det viste sig efter undersøgelsen, at de pågældende personer efter konventionen havde krav på at få meddelt indfødsret.

Side 21

5.3. Sammenfatning

- Indfødsretskontoret blev i februar 2008 opmærksom på, at ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation fra statsløse personer født i Danmark i en længere periode i et vist omfang var blevet behandlet efter de almindelige betingelser for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Denne konstatering kom som en overraskelse for kontorets ledelse og gav anledning til tvivl om, hvorvidt man var tilstrækkeligt opmærksom på FN's konvention om begrænsning af statsløshed, og efter hvilke betingelser sa-

ger af denne karakter burde behandles.

- Med henblik på at udarbejde en ministerforelæggelse herom undersøgte Indfødsretskontoret også mere generelt, om kontoret efterlevede de øvrige internationale forpligtelser, som er gældende for statsløse personer. Indfødsretskontoret blev i den forbindelse opmærksom på, at kontoret også havde meddelt afslag til personer omfattet af FN's Børnekonvention, idet ansøgerne ikke opfyldte de almindelige betingelser for at opnå indfødsret, og at der således også vedrørende denne konvention var usikkerhed om, hvorvidt der hidtil var forvaltet i fuld overensstemmelse med konventionen.
- I august 2008 var det juridiske arbejde med udredningen af sagen så langt, at sagen kunne forelægges for integrationsministeren.
- På baggrund af forelæggelsen og som følge af den kommende drøftelse af sagen på det nordiske embedsmandsmøde den 16. oktober 2008 blev det besluttet, at der – inden man kunne tages stilling til, hvordan sagsbehandlingen af sager om statsløse fremadrettet burde tilrettelægges – var behov for at afvente oplysninger om, hvorledes de øvrige nordiske lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, havde gennemført FN's konvention om begrænsning af statsløshed i deres lovgivning, og hvorledes de fortolke de rækkevidden af konventionen, herunder hvilke nærmere betingelser der kan stilles ved erhvervelse af statsborgerskab.
- Fra efteråret 2008 blev det begrænsede antal ansøgninger fra statsløse, som ellers efter de almindelige retningslinjer ville have fået et afslag på ansøgning om indfødsret, samlet i en bunke i kontoret uden at blive behandlet færdig.
- Som led i ministeriets undersøgelse af praksis i de øvrige nordiske lande blev de nordiske lande i december 2008 anmodet om skriftligt at redegøre for deres gennemførelse af konventionen, ligesom sagen blev drøftet på de årlige nordiske embedsmandsmøder om statsborgerret i 2008 og 2009 og på et nordisk ministermøde den 24.- 26. juni 2009.
- Sammenfattende viste undersøgelsen af de øvrige nordiske lande en noget uensartet praksis for gennemførelse af FN's konvention om begrænsning af statsløshed, og at de nordiske lande har valgt at gennemføre konventionen og fortolke rækkevidden af den på forskellig måde.
- I februar 2009 blev det efter forelæggelse af sagen for ministeren besluttet at fortsætte undersøgelsen af de øvrige nordiske landes praksis for gennemførelse af FN's konvention om begrænsning af statsløshed.

Side 22

- Samtidig blev det besluttet, at ansøgninger fra statsløse født i Danmark ikke skulle sættes i bero, men indtil videre behandles i overensstemmelse med de gældende retningslinjer, uanset at nogle ansøgere herved ville blive meddelt afslag på dansk indfødsret. Som led i denne beslutning skulle de konkrete sager angående statsløse markeres, således at de efterfølgende kunne genfindes og genoptages, såfremt undersøgelsen måtte vise, at de pågældende personer efter konventionen havde krav på at opnå indfødsret.
- Beslutningen om at fortsætte sagsbehandlingen blev taget ud fra den betragtning, at der var behov for at fortsætte undersøgelserne af de øvrige nordiske landes praksis, og at det på daværende tidspunkt ikke var muligt at forudse, hvornår de rejste spørgsmål ville kunne afklares, eller hvilken betydning det ville have i forhold til udfaldet af de konkrete ansøgninger om indfødsret.

- Integrationsministeriets vurdering efter undersøgelsen var, at de andre nordiske landes forståelse og udmøntning af konventionen ikke var klar og entydig på en måde, der kunne begrunde, at Danmark med henvisning til de øvrige nordiske landes retsopfattelse fremadrettet kunne justere den konventionsfortolkning, der blandt andet havde fundet udtryk i lovbemærkningerne til ændringen af indfødsretsloven i 1999.

5.4. Beslutning om fortolkning af FN's konvention om begrænsning af statsløshed og FN's Børnekonvention

Efter den nordiske undersøgelse var afsluttet, fastlagde Integrationsministeriet i november måned 2009 rammerne for administrationen af konventionerne. Ansøgere, der er født statsløse i Danmark, og som opfylder betingelserne i enten FN's konvention om begrænsning af statsløshed eller FN's Børnekonvention, skal optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, uanset de ikke opfylder de almindelige krav for opnåelse af indfødsret.

Integrationsministeren orienterede ved brev af 8. januar 2010 indfødsretsordførerne for regeringspartierne, Venstre og Det Konservative Folkeparti, og Dansk Folkeparti, om Danmarks internationale forpligtelser i henhold til konventionerne.

Integrationsministeren orienterede herefter Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen ved brev af 27. januar 2010:

"Danmark ratificerede den 6. juni 1977 FN's Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed.

Ifølge artikel 1 i konventionen er de kontraherende parter forpligtede til at give statsborgerskab til statsløse personer, der er født i landet, enten ved fødslen i henhold til lov eller efter ansøgning. Det fremgår af artikel 1, stk. 2, at en kontraherende stat kan gøre meddelelse af statsborgerret afhængig af en eller flere opregnede betingelser, herunder at den pågældende altid har været statsløs, at ansøgning indgives mellem det fyldte 18. og det fyldte 21. år, at den pågældende har haft fast bopæl i en nærmere fastsat periode, der dog højst må være 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller 10 år i alt, og at den pågældende ikke er fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.

Danmarks forpligtelse efter konventionen blev implementeret i indfødsretslovens § 3, hvorefter der er mulighed for at erhverve dansk indfødsret ved erklæring. Bestemmelsen vedrørte oprindeligt alle udlændinge, der var født i Danmark, og som vedblivende havde haft bopæl her i landet. Ved lov nr. 399

Side 23

af 11. december 1968 blev ordlyden af § 3 ændret, således at der særligt for statsløse alene blev stillet krav om bopæl i mindst 5 år inden erklæringens afgivelse og derudover bopæl i mindst sammenlagt 5 år.

Ved ændringen af indfødsretsloven i 2004 jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004, blev muligheden for at afgive erklæring i medfør af lovens § 3 begrænset til alene at omfatte nordiske statsborgere.

Lovbekendtgørelse nr. 422 blev vedtaget på baggrund af lovforslag nr. 138 af 24. januar 2004 om ændring af indfødsretsloven, og det fremgår af pkt. 4.1.3. i bemærkningerne hertil, at "den nugældende § 3 tager bl.a. sigte på at opfylde Danmarks forpligtelser efter FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed. ...Den foreslåede begrænsning af § 3 til nordiske statsborgere indebærer, at Danmarks forpligtelser efter konventionen skal opfyldes på anden måde. Integrationsministeriet vil derfor – efter forudgående orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg – optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de i konventionen nævnte betingelser er opfyldt."

Integrationsministeriets Indfødsretskontor har foretaget en gennemgang af sagsbehandlingen i Indfødsretskontoret, og ministeriet er i den forbindelse blevet opmærksom på, at behandlingen af sager omfattet af pkt. 4.1.3. i bemærkningerne er sket i overensstemmelse med de almindelige retningslinjer for behandlingen af sager om dansk indfødsret ved naturalisation, hvorefter der blandt andet stilles

krav omandel samt krav om dokumentation for dansk kundskaber og en bestået indfødsretsprøve.

Overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser i henhold til FN's konvention betyder, at et antal af de ansøgere, der optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse som følge af, at de opfylder betingelserne i artikel 1 i FN's konvention om begrænsning af statsløshed, ikke nødvendigvis opfylder samtlige betingelser i retningslinjerne for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse ved naturalisation, herunder blandt andet vandelskravet og kravet om dokumentation for dansk kundskaber og en bestået indfødsretsprøve. I overensstemmelse med bemærkningerne i punkt 4.1.3. til lovforslag nr. 138 af 24. januar 2004 om ændring af indfødsretsloven vil Integrationsministeriet fremover i fortrolig form forud for optagelse af personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de betingelser, der er nævnt i konventionen, er opfyldt, orientere udvalget herom.

Endvidere vil det blive angivet i bemærkningerne til det enkelte lovforslag, hvilke personer på lovforslaget der efter FN-konventionen har krav på at opnå dansk indfødsret.

Danmark har den 19. juli 1991 endvidere ratificeret FN's Konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder. Det fremgår af konventionens artikel 7, at barnet skal registreres umiddelbart efter fødslen og skal fra fødslen have ret til et navn, ret til at opnå statsborgerskab og så vidt muligt ret til at kende og blive passet af sine forældre.

Danmarks internationale forpligtelser i henhold til konventionen om barnets rettigheder er implementeret i dansk ret ved retningslinjernes § 17, der blev indsat i cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997 om dansk indfødsret ved naturalisation, og som trådte i kraft den 1. november 1997. Det fremgår af § 17, at børn, der er født statsløse i Danmark, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de har bopæl her i landet, jf. den nugældende cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation. Ministeriets Indfødsretskontor er i forbindelse med gennemgangen af sagsbehandlingen i kontoret blevet opmærksom på, at behandlingen af sager omfattet af § 17 er sket i overensstemmelse med de almindelige retningslinjer for behandlingen af sager om dansk indfødsret ved naturalisation, hvorefter der blandt andet stilles krav om andel samt krav om dokumentation for dansk kundskaber og en bestået indfødsretsprøve.

Overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser i henhold til konventionen om barnets rettigheder betyder, at et antal af de ansøgere, der optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, ikke nødvendigvis opfylder samtlige betingelser i retningslinjerne for naturalisation, herunder blandt andet vandelskravet. I overensstemmelse med konventionen vil ministeriet fremover optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de betingelser, der er nævnt i konventionen, er opfyldt".

Side 24

Af fortroligt brev af 28. januar 2010 til Folketingets Indfødsretsudvalg fremgår blandt andet følgende:

"Integrationsministeriet kan i tilslutning til ministeriets brev af dags dato til Folketingets Indfødsretsudvalg vedrørende behandlingen af ansøgninger om dansk indfødsret fra personer, der er født statsløse i Danmark, i forhold til Danmarks internationale forpligtelse til at begrænse statsløshed oplyse, at ministeriet efter en gennemgang af ansøgninger fra statsløse i perioden fra 1999, hvor erklæringsmuligheden i indfødsretslovens § 3 blev begrænset, til dags dato er blevet opmærksom på, at der i 16 tilfælde er meddelt afslag på optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse under henvisning til, at ansøgeren ikke opfyldte samtlige betingelser i retningslinjerne.

Ministeriet vil genoptage behandlingen af disse ansøgninger med henblik på, at ansøgerne optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, såfremt de betingelser, der er nævnt i konventionen, er opfyldt".

Endvidere fremgår følgende:

"Ministeriet vil endvidere med henblik på at sikre, at Danmark opfylder sine internationale forpligtelser i henhold til FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder, ex officio genoptage behandlingen af ansøgninger, hvor ansøgeren i henhold til retningslinjernes § 17 er meddelt afslag på optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse under henvisning til, at ansøgeren ikke opfyldte samtlige betingelser i retningslinjerne. Der er til dato meddelt afslag til sådanne ansøgere i ni tilfælde.

Ansøgerne vil blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, såfremt de betingelser, der er

nævnt i konventionen, er opfyldt.

Ministeriet kan i øvrigt oplyse, at ministeriet i perioden fra 1999 til den 31. december 2009 har modtaget sammenlagt 530 ansøgninger om dansk indfødsret fra personer, der er født statsløse i Danmark, og som er omfattet af retningslinjernes § 17. Af disse 530 ansøgninger er de 145 modtaget i de sidste 6 måneder af 2008, mens 352 ansøgninger er modtaget i 2009.

Herudover kan ministeriet oplyse, at der på det lovforslag om indfødsrets meddelelse, der blev vedtaget i Folketinget i juni 2009, var optaget 121 statsløse børn i henhold til retningslinjernes § 17 svarende til i alt 9 % af det samlede antal optagne, og at der tilsvarende var 254 statsløse børn svarende til 16 % af det samlede antal optagne optaget på det lovforslag, der blev vedtaget i Folketinget i december 2009. På det lovforslag, hvor der er lukkedato den 15. januar 2010, er der pr. 15. januar 2010 optaget 89 statsløse børn i henhold til § 17 ud af i alt 913 optagne. De statsløse børn udgør således 10 % af det samlede antal optagne på det kommende lovforslag. Der er hermed tale om ansøgere, som opfylder samtlige betingelser i retningslinjerne for naturalisation.

Til sammenligning heraf kan ministeriet oplyse, at ministeriet er blevet opmærksomt på, at der som ovenfor anført i perioden fra 1999 og til dags dato alene i 25 tilfælde er meddelt afslag til statsløse ansøgere, der er født i Danmark, under henvisning til, at ansøgeren ikke opfyldte samtlige betingelser i retningslinjerne.

Endelig kan ministeriet oplyse, at det af de senest opdaterede tal fra Danmarks Statistik fra oktober 2009 fremgår, at der er registreret 865 statsløse personer under 18 år i Danmark. Det er derimod ikke muligt at få oplyst, hvor stor en andel heraf, der er født i Danmark, og som derfor potentielt ville kunne omfattes af retningslinjernes § 17, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation. Ud af de 865 statsløse børn er de 147 børn over 15 år. For så vidt angår statsløse personer over 18 år fremgår det af Danmarks Statistik, at der er registreret 114 statsløse personer i alderen fra 18 til 21 år. Tilsvarende er det heller ikke i forhold til disse personer muligt at få oplyst, hvor stor en andel heraf, der er født i Danmark, og som derfor potentielt ville kunne omfattes af FN's Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed".

Side 25

Statsløse børn født i Danmark, som i dag ansøger om dansk indfødsret, skal optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med FN's Børnekonvention, hvis de pågældende:

- er født statsløse i Danmark,
- aktuelt har bopæl her i landet, og
- indgiver en ansøgning inden det fyldte 18. år,
- ikke er fundet skyldige i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling, og
- på tro og love afgiver oplysninger om, at de pågældende ikke er fundet skyldige i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.

Statsløse personer mellem 18 og 21 år født i Danmark, som i dag ansøger om dansk indfødsret, skal optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med FN's konvention om begrænsning af statsløshed, hvis de pågældende:

- er født statsløse i Danmark,
- altid har været statsløs,

- indgiver ansøgningen ved det fyldte 18. år og inden det fyldte 21. år,
- aktuelt har bopæl i Danmark,
- har haft fast bopæl i Danmark i 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller i 8 år i alt,
- ikke er fundet skyldige i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling, og
- på tro og love afgiver oplysninger om, at de pågældende ikke er fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.

De nævnte betingelser for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med de to konventioner er fastlagt ud fra en fortolkning af konventionernes ordlyd samt på baggrund af konventionernes indbyrdes sammenhæng. Det vurderes således blandt andet, at der kan stilles krav om, at ansøgeren aktuelt har bopæl i landet, idet intentionerne bag konventionerne ikke kan have været, at de kontraherende stater skal tildele statsborgerskab til personer, som ikke har en vis tilknytning i form af et lovligt og fast ophold i det land, hvor de ønsker at erhverve statsborgerskab.

Side 26

Endvidere vurderes det, at der kan stilles krav om, at et barn omfattet af FN's Børnekonvention ikke må være fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller være idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling. Det følger således af Børnekonventionens artikel 7, stk. 2, at deltagerstaterne skal sikre gennemførelsen af disse rettigheder i overensstemmelse med deres nationale lovgivning og deres forpligtelser ifølge de relevante internationale instrumenter på dette område, især hvis barnet ellers bliver statsløs. Da Danmark har ratificeret FN's konvention om begrænsning af statsløshed, hvorefter de kontraherende stater ifølge artikel 1 kan stille krav om, at en statsløs person født i landet ikke må være fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller være idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling, vurderes kravet også at kunne stilles over for børn omfattet af Børnekonventionen. FN's Børnekonvention vurderes således ikke at forpligte de kontraherende stater i større omfang end FN's konvention om begrænsning af statsløshed.

5.5. Tidslinje

2008 (februar)	Indfødsretskontoret bliver opmærksom på, at ansøgninger om dansk indfødsret til statsløse personer født i Danmark i et vist omfang er behandlet efter de almindelige retningslinjer for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.
2008 (august)	Sagen forelægges integrationsministeren. Beslutning om, at det er nødvendigt at afvente oplysninger om de øvrige nordiske landes gennemførelse og fortolkning af konventionen om begrænsning af statsløshed.
2008 (oktober)	Drøftelse af de nordiske landes regler på det årlige nordiske embedsmandsmøde om statsborgerskab.
2008 (december)	Udsendelse af detaljeret høring om gennemførelse af FN's konvention om begrænsning af statsløshed til de nordiske lande.

2009 (januar)	Svar fra de nordiske lande på høring.
2009 (februar)	Beslutning om fortsat undersøgelse af de nordiske landes gennemførelse og fortolkning af FN's konvention om begrænsning af statsløshed. Beslutning om ikke at berostille sager om statsløse personer født i Danmark, således at sagerne fortsat blev behandlet efter de almindelige betingelser. Der blev løbende noteret journalnumre med henblik på at sikre identifikation og opfølgning i de enkelte sager.
2009 (juni)	Drøftelse af de nordiske landes regler på det årlige NSHF-ministermøde.
2009 (oktober)	Drøftelse af de nordiske landes regler på det årlige nordiske embedsmandsmøde.
2009 (november)	Nordisk undersøgelse afsluttes, og integrationsministeren træffer beslutning om optagelse af statsløse på lovforslag om indfødsret, uanset manglende opfyldelse af de almindelige krav.

Side 27

2010 (januar)	Orientering af indfødsretsordførerne (8. januar) og Indfødsretsudvalget (27. og 28. januar).
2010 (februar)	Genoptagelse af fejlbehandlede sager.
2010 (december)	Vedtagelse af lov nr. 1530 om indfødsrets meddelelse, hvor en stor del af de fejlbehandlede sager var omfattede.
2011 (januar-feb)	Nærmere undersøgelse af sagen på baggrund af ministerens pressemeddelelse af 14. januar 2011.
2011 (marts)	Orientering af personer, som kan være vejledt forkert om deres rettigheder efter de to konventioner.

6. Opfølgning på den manglende iagttagelse af konventionerne i sagsbehandlingen

6.1. Iværksatte tiltag vedrørende personer, der har fået deres sager behandlet efter de almindelige retningslinjer, og som rettelig burde have deres sag behandlet efter de mere lempelige betingelser for statsløse, der er født her i landet

Ministeriet genoptog som nævnt under afsnit 5.1 i februar 2010 af egen drift sager, hvor ansøgeren i strid med de nu fastlagte retningslinjer var meddelt afslag. De pågældende er enten blevet optaget på det lovforslag om indfødsrets meddelelse, der blev vedtaget af Folketinget i december måned 2010, eller er optaget eller givet mulighed for at blive optaget på et kommende lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Ministeriet har ved en fejl sammenlagt meddelt afslag til 36 personer (14 personer omfattet af FN's Børnekonvention og 22 personer omfattet af FN's konvention om begrænsning af statsløshed).

7 personer heraf har af egen drift forud for februar 2010 indgivet ansøgning om genoptagelse og er herefter meddelt indfødsret på baggrund af tidligere vedtagne lovforslag om indfødsrets meddelelse. 24 af personerne er meddelt dansk indfødsret ved lov nr. 1530 af 21.

december 2010 om indfødsrets meddelelse. 1 person har fortsat sin sag under behandling i ministeriet, og endelig er 4 personer optaget på det lovforslag om indfødsrets meddelelse, som forventes fremsat i april 2011.

I perioden fra januar 1992 til 25. januar 2011 er der indgivet i alt 757 ansøgninger om dansk indfødsret fra statsløse personer, som er født i Danmark. Ud af disse 757 sager er der som nævnt ved en fejl meddelt afslag på optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse til i alt 36 statsløse personer, der var behandlet efter de almindelige betingelser for opnåelse af indfødsret. De forskellige tal i redegørelsen er generelt opgjort pr. ultimo januar 2011.

Ud af de i alt 757 personer, som har søgt om dansk indfødsret, er 689 personer allerede blevet danske.

Hovedparten af de personer, som allerede er blevet danske statsborgere, er børn over for hvilke, der kun er stillet få eller ingen betingelser om indfødsret. Det vil sige, at en meget stor

Side 28

del af disse personer vurderes at være behandlet i overensstemmelse med FN's Børnekonvention.

6.2. Iværksatte tiltag i forhold til statsløse personer, der kan være vejledt forkert om deres rettigheder

Ifølge CPR-registret boede der pr. 1. marts 2011 i alt 378 statsløse personer i Danmark i alderen 0-37 år, der er født i Danmark. Statsløse personer, der kunne have søgt om dansk indfødsret i perioden fra 1991, er i dag i alderen 0-37 år.

Disse i alt 378 personer, hvoraf de 27 ikke længere har mulighed for at søge om dansk statsborgerskab efter konventionerne under henvisning til, at de er over 21 år, kan have fået en forkert behandling/vejledning vedrørende FN's Børnekonvention eller vedrørende FN's konvention om begrænsning af statsløshed.

6.2.1. Iværksatte tiltag i forhold til statsløse personer, der kan være vejledt forkert om deres rettigheder, og som ikke længere opfylder alderskravet i de to konventioner

Ifølge CPR-registeret boede der pr. 1. marts 2011 27 statsløse personer, der ikke længere opfylder konventionernes alderskrav, og som kan have fået forkert behandling/vejledning om deres rettigheder i henhold til konventionerne. På baggrund heraf er de pågældende blevet kontaktet med henblik på at give dem mulighed for senest den 1. marts 2012 at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at skulle opfylde de almindelige betingelser herfor.

6.2.2. Iværksatte tiltag i forhold til statsløse personer, der kan være vejledt forkert om deres rettigheder, men som fortsat opfylder konventionernes alderskrav

Ifølge CPR-registeret boede der pr. 1. marts 2011 351 statsløse personer, der som følge af deres alder fortsat har mulighed for at søge efter konventionerne, og som kan have fået forkert behandling/vejledning om deres rettigheder i henhold hertil. De pågældende er derfor også blevet kontaktet med henblik på at skabe sikkerhed for, at de er bekendt med deres eksisterende rettigheder efter de to konventioner.

6.3. Eventuel erstatning som følge af en forkert sagsbehandling

Såfremt statsløse personer, der er berørt af problemstillingen i denne redegørelse, har haft

et økonomisk tab som følge af en forkert sagsbehandling, vil Integrationsministeriet være indstillet på at yde økonomisk kompensation herfor i det omfang, der er tale om et dokumenteret økonomisk tab.

6.4. Iværksatte tiltag til imødegåelse af en lignende situation

Med henblik på i fremtiden at sikre fuld efterlevelse af FN's konvention om begrænsning af statsløshed og FN's Børnekonvention er der udarbejdet særlige interne instrukser til brug for ministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra personer, der er født statsløse i Danmark, og som i øvrigt er omfattet af konventionerne.

Side 29

Og der er i skemaet til brug for ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation indføjet vejledning om de særlige rettigheder, som personer født statsløse i Danmark har.

Herudover er det besluttet, at ansøgninger fra statsløse personer født i Danmark fremover skal indgives til Integrationsministeriet og ikke som hidtil til politiet. Det er samtidig besluttet, at henvendelser mv. til Integrationsministeriet fra statsløse personer, der er født i Danmark, altid vil blive håndteret af udvalgte medarbejdere, der har særlig fokus og ekspertise på området.

På Integrationsministeriets hjemmeside er der tilføjet et særligt afsnit om, hvilke rettigheder personer omfattet af de to konventioner har. Det fremgår heraf, hvilke betingelser de relevante persongrupper skal opfylde i overensstemmelse med konventionerne for at blive optaget på et lovforslag om dansk indfødsret. Hjemmesiden vil løbende blive ajourført for at sikre bedst mulig information om de omhandlede rettigheder.

Der er med ovennævnte tiltag skabt sikkerhed for, at personer født statsløse i Danmark tildeles de særlige rettigheder, som de pågældende har krav på i overensstemmelse med de to konventioner.

6.5. Iværksættelse af yderligere fremadrettede tiltag til sikring af efterlevelse af Danmarks internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet

Med henblik på at sikre, at Danmark til fulde og løbende overholder sine internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet, iværksættes yderligere følgende tiltag:

- Den særlige menneskerettighedssektion i Integrationsministeriets Udlændingeafdeling vil få til opgave at overvåge, at alle internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet efterleves samt at bistå Indfødsretskontoret med at kvalitetssikre sagsbehandlervejledninger m.v.
- Menneskerettighedssektionen vil herudover få til opgave at gennemgå alle internationale konventioner, der involverer statsborgerretsområdet, med henblik på at samle op på og udarbejde en dynamisk visdomsbog over eventuelle nye internationale fortolkningsbidrag.
- Ministeriet vil iværksætte et intensiveret samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og med UNHCR og herunder drøfte den internationale regulering af statsborgerretsområdet.
- Ministeriet vil udarbejde en årlig statsborgerskabsreddegørelse om de internationale forpligtelser på området og den administrative praksis. Redegørelsen oversendes til Folke-

tingets Indfødsretsudvalg.

- Ministeriet vil undersøge, om der i ministeriets Indfødsretskontors elektroniske sagsbehandlingssystem kan indlægges en mekanisme, således at sagsbehandlerne automatisk gøres opmærksomme på, at de behandler en sag vedrørende en person født statsløs i Danmark.

Side 30

- Ministeriets Kontrol- og Analysekontor, der i forvejen står for stikprøvekontrol af andre sagsbehandlingsområder i ministeriet, vil fremover gennemføre årlige stikprøvekontroller af et udvalgt antal sager.

7. Sammenfatning

- FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed og FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder (FN's Børnekonvention), som Danmark begge har tiltrådt, giver under visse betingelser statsløse personer født i Danmark, som er mellem 0 og 21 år, ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse (statsborgerskab), uden at opfylde de almindelige betingelser for at opnå indfødsret.
- Indtil ændringen af indfødsretsloven i 1999 kunne alle statsløse personer født i Danmark, som var omfattet af FN's konvention om begrænsning af statsløshed, uden videre erhverve dansk statsborgerskab i overensstemmelse med konventionen blot ved at afgive en erklæring til et statsamt. I 1999 blev reglerne ændret således, at personer, der var sigtet for at have begået kriminalitet eller var dømt herfor, ikke længere kunne erhverve indfødsret ved erklæring. I 2004 blev indfødsretsloven ændret således, at statsløse personer født i Danmark helt blev afskåret fra at erhverve indfødsret ved erklæring.
- Efter 2004 skulle statsløse personer født i Danmark, som var mellem 18 og 21 år, indgive en ansøgning om dansk statsborgerskab til Integrationsministeriet, hvorefter de pågældende havde ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med konventionen om statsløshed, og dermed uden at opfylde de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab. Statsløse børn født i Danmark har med henblik på at opnå dansk statsborgerskab siden Danmarks gennemførelse af FN's Børnekonvention i 1992 skullet indgive en ansøgning til ministeriet, hvorefter de pågældende havde ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med konventionen.
- De almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab er blevet skærpet flere gange efter 1999 på baggrund af politiske aftaler. I 2002 indføres et egentligt krav om dansk kundskaber. I 2006 indføres krav om selvforsørgelse og om bestået indfødsretsprøve. Endvidere blev kravet til dansk kundskaber skærpet. I 2008 skærpes kravene til dansk kundskaber og selvforsørgelse, ligesom indfødsretsprøvens niveau blev hævet. De særlige rettigheder, der følger af de to konventioner, har i takt med, at de almindelige betingelser for at opnå dansk statsborgerskab er blevet skærpet, derfor fået en tilsvarende øget betydning.
- Integrationsministeriet har ved en klar og beklagelig fejl meddelt 36 afslag på optagelse på et lovforslag om meddelelse af indfødsret (statsborgerskab) til statsløse personer, som er omfattet af de to konventioner, da de ikke opfyldte de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab.

- Bortset fra to afslag i henholdsvis 2004 og i 2005 er der først givet fejlagtige afslag fra det tidspunkt, hvor den politiske aftale, der blev gennemført med cirkulæreskrivelsen om

Side 31

indfødsret ved naturalisation nr. 9 af 12. januar 2006, slog igennem, hvilket som følge af den daværende ret lange sagsbehandlingstid blev med virkning fra 2007.

- Der er indgivet i alt 757 ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark omfattet af konventionerne i perioden fra 1992 til slutningen af januar 2011, og ansøgerne har derfor i vid udstrækning opnået statsborgerskab, hvilket kan skyldes, at de pågældende har opfyldt betingelserne i de almindelige retningslinjer. En meget stor del af ansøgerne har været børn, over for hvilke der efter de almindelige retningslinjer kun kan stilles få eller slet ingen betingelser.
- Så vidt ses er der ikke i takt med, at de statsløse som følge af ændringerne af indfødsretsloven i henholdsvis 1999 og 2004 ikke længere kunne opnå indfødsret ved erklæring, men i stedet indgik i den almindelige sagsbehandling i ministeriet, sket en skriftlig vejledning eller andre former for opfølgning over for kontorets medarbejdere til sikring og validering af, at reglerne i FN's konvention om begrænsning af statsløshed blev iagttaget og omsat til konkret sagsbehandling. Der kan være sket en mundtlig vejledning af kontorets medarbejdere om de særlige rettigheder i konventionen, men da der har været tale om en løbende udskiftning af kontorets ansatte i den omhandlede periode, er dette ikke muligt at fastlægge nærmere.
- Der er i forbindelse med besvarelsen af en henvendelse fra Institut for Menneskerettigheder i juni 2006 alene taget stilling til formen for gennemførelse af konventionen, og der er ikke i forbindelse med besvarelsen iværksat interne tiltag med henblik på at sikre, at ansøgninger fra statsløse personer født i Danmark blev behandlet i overensstemmelse med FN's konvention om begrænsning af statsløshed.
- Der ses heller ikke i perioden efter henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder og indtil 2008 at være foretaget en administrativ opfølgning i form af vejledninger, instrukser e.l. i forhold til behandlingen af sager vedrørende statsløse personer født i Danmark.
- Med hensyn til FN's Børnekonvention har der heller ikke været iværksat fornødne tiltag til sikring og validering af, at reglerne i konventionen blev iagttaget og omsat til konkret sagsbehandling, og der har derfor ikke været tilstrækkelig opmærksomhed omkring konventionen og statsløse personer født i Danmark. Desuden er der eksempler på, at der er stillet for vidtgående betingelser over for børn omfattet af konventionen tilbage fra 2003, men det er som nævnt ovenfor først i 2004, at der gives et fejlagtigt afslag til en statsløs person omfattet af konventionen.
- Der er intet grundlag for at antage, at de forskellige ministre med ansvar for indfødsretsområdet eller Folketingets Indfødsretsudvalg i den omhandlede periode har været orienteret om eller i øvrigt haft kendskab til den fejlagtige administration af sager om statsløse født i Danmark.
- Indfødsretskontoret blev i februar 2008 opmærksom på, at ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation fra statsløse personer født i Danmark i en længere periode i et vist omfang var blevet behandlet efter de almindelige betingelser for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Denne konstatering kom som en overraskelse for

Side 32

kontorets ledelse og gav anledning til tvivl om, hvorvidt man var tilstrækkeligt opmærksom på FN's konvention om begrænsning af statsløshed, og efter hvilke betingelser sager af denne karakter burde behandles.

- Med henblik på at udarbejde en ministerforelæggelse herom undersøgte Indfødsretskontoret også mere generelt, om kontoret efterlevede de øvrige internationale forpligtelser, som er gældende for statsløse personer. Indfødsretskontoret blev i den forbindelse opmærksom på, at kontoret også havde meddelt afslag til personer omfattet af FN's Børnekonvention, idet ansøgerne ikke opfyldte de almindelige betingelser for at opnå indfødsret, og at der således også vedrørende denne konvention var usikkerhed om, hvorvidt der hidtil var forvaltet i fuld overensstemmelse med konventionen.
- I august 2008 var det juridiske arbejde med udredningen af sagen så langt, at sagen kunne forelægges for integrationsministeren.
- På baggrund af forelæggelsen og som følge af den kommende drøftelse af sagen på det nordiske embedsmandsmøde den 16. oktober 2008 blev det besluttet, at der – inden man kunne tages stilling til, hvordan sagsbehandlingen af sager om statsløse fremadrettet burde tilrettelægges – var behov for at afvente oplysninger om, hvorledes de øvrige nordiske lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, havde gennemført FN's konvention om begrænsning af statsløshed i deres lovgivning, og hvorledes de fortolkede rækkevidden af konventionen, herunder hvilke nærmere betingelser der kan stilles ved erhvervelse af statsborgerskab.
- Fra efteråret 2008 blev det begrænsede antal ansøgninger fra statsløse, som ellers efter de almindelige retningslinjer ville have fået et afslag på ansøgning om indfødsret, samlet i en bunke i kontoret uden at blive behandlet færdig.
- Som led i ministeriets undersøgelse af praksis i de øvrige nordiske lande blev de nordiske lande i december 2008 anmodet om skriftligt at redegøre for deres gennemførelse af konventionen, ligesom sagen blev drøftet på de årlige nordiske embedsmandsmøder om statsborgerret i 2008 og 2009 og på et nordisk ministermøde den 24.- 26. juni 2009.
- Sammenfattende viste undersøgelsen af de øvrige nordiske lande en noget uensartet praksis for gennemførelse af FN's konvention om begrænsning af statsløshed, og at de nordiske lande har valgt at gennemføre konventionen og fortolke rækkevidden af den på forskellig måde.
- I februar 2009 blev det efter forelæggelse af sagen for ministeren besluttet at fortsætte undersøgelsen af de øvrige nordiske landes praksis for gennemførelse af FN's konvention om begrænsning af statsløshed.
- Samtidig blev det besluttet, at ansøgninger fra statsløse født i Danmark ikke skulle sættes i bero, men indtil videre behandles i overensstemmelse med de gældende retningslinjer, uanset at nogle ansøgere herved ville blive meddelt afslag på dansk indfødsret. Som led i denne beslutning skulle de konkrete sager angående statsløse markeres, så-

Side 33

ledes at de efterfølgende kunne genfindes og genoptages, såfremt undersøgelsen måtte vise, at de pågældende personer efter konventionen havde krav på at opnå indfødsret.

- Bestlutningen om at fortsætte sagsbehandlingen blev taget ud fra den betragtning, at der var behov for at fortsætte undersøgelserne af de øvrige nordiske landes praksis, og at det på daværende tidspunkt ikke var muligt at forudse, hvornår de rejste spørgsmål ville kunne afklares, eller hvilken betydning det ville have i forhold til udfaldet af de konkrete ansøgninger om indfødsret.
- Integrationsministeriets vurdering efter undersøgelsen var, at de andre nordiske landes forståelse og udmøntning af konventionen ikke var klar og entydig på en måde, der kunne begrunde, at Danmark med henvisning til de øvrige nordiske landes retsopfattelse fremadrettet kunne justere den konventionsfortolkning, der blandt andet havde fundet udtryk i lovbemærkningerne til ændringen af indfødsretsloven i 1999.
- På den baggrund fastlagde Integrationsministeriet i november 2009 rammerne for administrationen af konventionerne. Der henvises til afsnit 5.4.
- Integrationsministeren orienterede ved brev af 8. januar 2010 indfødsretsordførerne for regeringspartierne, Venstre og Det Konservative Folkeparti, og Dansk Folkeparti, om Danmarks internationale forpligtelser i henhold til konventionerne.
- Integrationsministeren orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen ved brev af 27. januar 2010 og om de konkrete sager i fortroligt brev af 28. januar 2010. I brevet af 28. januar 2010 er det oplyst, at der i en række tilfælde er givet statsløse ansøgere afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse under henvisning til, at ansøgeren ikke opfyldte samtlige betingelser i de almindelige retningslinjer.
- Integrationsministeriet har herefter iværksat en række tiltag vedrørende personer, der har fået deres sag behandlet efter de almindelige retningslinjer, og som rettelig burde have deres sag behandlet efter de mere lempelige betingelser for statsløse, der er født her i landet. Der henvises til afsnit 6.1.
- Derudover er der iværksat tiltag i forhold til statsløse personer, der kan være vejledt forkert om deres rettigheder. Der henvises til afsnit 6.2.
- Yderligere er der iværksat flere tiltag til imødegåelse af en lignende situation i fremtiden. Der henvises til afsnit 6.4.
- Endelig iværksættes der fremadrettet tiltag til yderligere sikring af efterlevelse af Danmarks internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet. Der henvises til afsnit 6.5.

8. Konklusion

8.1. Frem til 2008

Integrationsministeriet må konstatere, at der – på trods af, at der allerede i lovbemærkningerne til indfødsretsloven i 1999 og siden ved lovændringen i 2004 havde været gjort op-

mærksom på de særlige rettigheder for statsløses adgang til statsborgerskab, som følger af FN's konvention om begrænsning af statsløshed – ikke ses at være sket en så tilstrækkelig vejledning om konventionens bestemmelser til brug for sagsbehandlingen, at konventionsforpligtelserne blev en integreret del af den samlede sagsbehandling på området.

Den omstændighed, at man ikke havde denne tilstrækkelige opmærksomhed omkring implementeringen af de særlige rettigheder, der fulgte af denne konvention og FN's Børnekonvention, blev i løbet af årene et stigende problem i forhold til behandlingen af de konkrete sager i takt med, at de almindelige betingelser for at opnå dansk indfødsret blev skærpet, startende fra 2002. Der er eksempler på, at der er stillet for vidtgående krav, f.eks. krav om skoleudtalelse. Men bortset fra to afslag i henholdsvis 2004 og 2005 gives der først fejlagtige afslag fra det tidspunkt, hvor den politiske aftale, der blev gennemført med cirkulæreskrivelse om dansk indfødsret fra januar 2006, slog igennem, hvilket som følge af den daværende ret lange sagsbehandlingstid blev med virkning fra 2007.

Der er intet grundlag for at antage, at de forskellige ministre med ansvar for indfødsretsområdet eller Folketingets Indfødsretsudvalg i den omhandlede periode har været orienteret herom eller i øvrigt haft kendskab til den fejlagtige administration af sager om statsløse født i Danmark.

Det må således antages, at der var tale om en situation, hvor forpligtelserne i henhold til konventionerne blev overset i forbindelse med den konkrete sagsbehandling, og at dette forhold kan skyldes, at der ikke blev givet tilstrækkelig instruktion eller vejledning af kontorets personale i takt med, at de særlige konventionsrettigheder fik øget betydning som følge af de løbende skærper af de almindelige betingelser for at opnå dansk indfødsret.

Som ministeren også oplyste under samråd i Folketingets Indfødsretsudvalg den 9. februar 2011, er dette udtryk for en klar fejl i sagsbehandlingen af indfødsretssager.

8.2. Fra 2008 til i dag

Efter at man i Indfødsretskontoret i 2008 blev opmærksom på, at ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation fra statsløse personer født i Danmark i en længere periode i et vist omfang var blevet behandlet efter de almindelige retningslinjer for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse og dermed muligt ikke i overensstemmelse med konventionerne på området, gav det anledning til en nærmere undersøgelse af efterlevelsen af de internationale forpligtelser.

Når det i 2008 til 2009 blev besluttet ikke med det samme at igangsætte behandlingen af sager fra statsløse personer uden at stille de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab, må dette ses på baggrund af den generelle vurdering, som man på det tidspunkt måtte foretage af sagen. Det gav umiddelbart anledning til betydelig undren, at man igennem en længere periode ikke havde haft den fornødne opmærksomhed på de to relevante konventioner i forhold til sagsbehandlingen og altså på den måde ikke havde fået implementeret de to FN-konventioner i sagsbehandlingen på sædvanlig måde. Denne omstændighed medførte i sig selv, at det blev anset for nødvendigt at undersøge retsstillingen nærmere. Da der herudover forelå oplysninger om, at de nordiske lande havde implementeret konventionerne på

forskellig måde og også i forhold til den konkrete administration fortolkede disse på forskellig måde, blev det besluttet at få afklaret, hvorledes de øvrige nordiske lande, som både har en lovgivning og en praksisadministration meget lig den danske, havde forstået disse konventioner, og hvorledes de anvendte dem i praksis i forhold til konkrete ansøgninger om statsborgerskab.

På den baggrund blev det fundet rigtigst at foretage en nærmere undersøgelse af implementeringen af konventionerne i de øvrige nordiske lande med tilsvarende retsgrundlag som det danske. Beklageligvis fik denne undersøgelse et meget langstrakt forløb, da de nordiske møder på dette område er årlige og med formelle dagsordener, som skal tilrettelægges på forhånd, ligesom integrationsministeren på grund af sygdom desværre ikke selv kunne være til stede på det nordiske ministermøde i sommeren 2009, hvor sagen var på dagsordenen, og hvor de øvrige nordiske ministre deltog.

Da det ikke på forhånd lå klart, hvor lang tid undersøgelsen af de nordiske landes implementering ville tage, burde Folketinget have været orienteret i forbindelse hermed, dvs. muligvis i august 2008, eller i al fald ved beslutningen om at afvente det nordiske ministermøde – en beslutning der blev taget i februar 2009. Det er en meget beklagelig fejl, at man ikke var opmærksom herpå, og at orienteringen af Folketinget derfor først skete med de to breve fra 27. januar og 28. januar 2010.

Det har efterfølgende kunnet konstateres, at den iværksatte undersøgelse ikke resulterede i et klart overblik over retstilstanden i de andre nordiske lande, og det kan på den baggrund – således som oplysningerne foreligger i dag – lægges til grund, at undersøgelsen ikke skulle have været iværksat, eller at den i hvert fald skulle have været afsluttet på et væsentligt tidligere tidspunkt. Beslutningen om at ændre praksis og meddele de pågældende indfødsret burde i det lys have været truffet på et væsentligt tidligere tidspunkt. Det var denne beslutning, der blev truffet i november måned 2009.

Fra efteråret 2008 blev det begrænsede antal ansøgninger fra statsløse, som ellers efter de almindelige retningslinjer ville have fået et afslag på ansøgning om indfødsret, samlet i en bunke i kontoret uden at blive behandlet færdig. I februar 2009 blev det besluttet, at allerede indkomne sager ikke skulle vente længere, ligesom de fremtidige ansøgninger skulle behandles. Sagerne blev markeret, således at der i givet fald kunne ske en hurtig identifikation og genoptagelse af de enkelte sager med henblik på meddelelse af indfødsret.

Når sagen vurderes i dag med den viden, vi nu har om, hvor langstrakt undersøgelsesforløbet blev og hvor begrænset ny viden der kom ud af undersøgelsen, må det sammenfattende konstateres, at der var tale om en klar fejlvurdering, og at den skete udskydelse af tidspunktet for imødekommelsen af ansøgningerne om indfødsret er meget beklagelig. Der er grund til at undskylde for denne fejlvurdering i forhold til de konkrete statsløse personer, der dermed i visse tilfælde – afhængig af den almindelige cyklus for fremsættelse af lovforslag om indfødsret – har måttet vente i over et år på at få deres statsborgerskab.

Når Integrationsministeriet først nu anlægger denne vurdering af sagen og kommer med denne undskyldning, er det naturligvis, fordi ministeriet i august 2008 og februar 2009 så at

Side 36

sige så sagen forfra – i lyset af en årelang administrativ praksis og oplysninger om en for-

skelligartet nordisk praksis.

Der er grund til at understrege, at ansøgningerne i overensstemmelse med beslutningen om at færdigbehandle sagerne er taget op af Integrationsministeriet af egen drift, således at indfødsret er blevet meddelt eller vil blive det inden for kort tid, og at beslutningen om at færdigbehandle sagerne på ingen måde har været båret af noget som helst ønske om at afskære statsløse fra at opnå de rettigheder, som følger af internationale konventioner og dansk lovgivning.

Forløbet skyldes alene et ønske om at skabe den fornødne klarhed over rækkevidden af Danmarks forpligtelser i henhold til konventionerne med henblik på at klarlægge, hvorledes den fremtidige administration skulle tilrettelægges.

Forløbet burde imidlertid have været håndteret med betydelig større hurtighed og konsekvens, således at de statsløse ansøgere ville have fået afklaret deres retsstilling helt anderledes hurtigt. At dette ikke sket, er dybt beklageligt. Hertil kommer, at Folketingets Indfødsretsudvalg løbende burde have været orienteret om de igangværende overvejelser. Det må også dybt beklages, at dette ikke skete.