

Ministeren

Indfødsretsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Indfødsretsudvalget har den 10. februar 2021 stillet følgende spørgsmål nr. 37 (alm. del) efter ønske fra Susan Kronborg (RV) til udlændinge- og integrationsministeren, som hermed besvares.

Spørgsmål nr. 37:

Vil ministeren oplyse, om der er udarbejdet en undersøgelse af Grundloven og eller Statsborgerretskonventionens betydning i forhold til indfødsretsområdet og Indfødsretsudvalgets arbejde af ministeriet, Justitsministeriet eller et andet ministerie eller af Kammeradvokaten eller andre? I bekræftende fald vil ministeren fremlægge denne undersøgelse og eller disse overvejelser?

Svar:

1. Danmark tiltrådte i 2002 Europakonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret (statsborgerretskonventionen). I forbindelse med ratificeringen af statsborgerretskonventionen fremsatte den daværende justitsminister den 28. oktober 1998 L 69 om forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret, lov om offentlig auktion ved auktionsledere og lov om vagtvirksomhed (Ratifikation af Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret og ophævelse af krav om dansk indfødsret m.v.). Loven blev vedtaget den 15. december 1998.

I forbindelse med fremsættelsen af lovforslaget blev der udfærdiget lovbemærkninger om bl.a. grundlovens § 44, stk. 1, og myndighedernes behandling af ansøgninger om indfødsret. Lovforslaget er vedlagt til orientering.

2. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration udarbejdede den 7. marts 2011 en redegørelse til statsministeren om Integrationsministeriets daværende behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark.

Som det fremgår af pkt. 2. i redegørelsen, der er vedlagt i kopi, er Folketingets og Indfødsretskontorets daværende behandling af indfødsretssager gennemgået i forbindelse med Indfødsretskontorets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark.

4. marts 2021

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2021 - 3089
Akt-id 1530199

3. Justitsministeriet udarbejdede den 5. marts 2012 et notat om Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet. De centrale konventioner af betydning for statsborgerretsområdet gennemgås i notatets afsnit 4. Forholdet til statsborgerretskonventionen bliver gennemgået i afsnit 4.4. på side 38 – 40. Notatet vedlægges til orientering.

4. Ved kommissorium af 23. november 2012 besluttede den daværende regering at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe om dobbelt statsborgerskab, der skulle undersøge, hvorledes nye regler om dobbelt statsborgerskab skulle udmøntes. I den forbindelse gennemgik arbejdsgruppen gældende ret, herunder grundlovens § 44 og lov om dansk indfødsret. Arbejdsgruppen gennemgik ligeledes statsborgerretskonventionens betydning i forhold til dobbelt statsborgerskab. Arbejdsgruppens rapport vedlægges til orientering.

5. Udlændinge- og Integrationsministeriet orienterede ved brev af 24. februar 2017 til Folketingets Indfødsretsudvalg om Danmarks forpligtelser på indfødsretsområdet i henhold til FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap. Ministeriet redegjorde i brevet under pkt. 2 for betydningen af Danmarks internationale forpligtelser for indfødsretsområdet, herunder muligheden for domstolsprøvelse, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Udlændinge- og Integrationsministeriet redegjorde endvidere under pkt. 4-6 bl.a. for cirkulæreskrivelsen om naturalisations bestemmelser om forelæggelse af sygdomssager for Folketingets Indfødsretsudvalg, Udlændinge- og Integrationsministeriets rolle i forbindelse med forelæggelse af sager for Folketingets Indfødsretsudvalg og handicapkonventionens betydning for Folketingets Indfødsretsudvalgs behandling af indfødsretssager. Brevet vedlægges til orientering.

6. Jeg er ikke bekendt med, om Kammeradvokaten har undersøgt grundloven eller statsborgerkonventionens betydning i forhold til indfødsretsområdet og Indfødsretsudvalgets arbejde.

Mattias Tesfaye

/

Christina Fløystруп

Lovforslag nr. L 69. Fremsat den 28. oktober 1998 af justitsministeren (Frank Jensen)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om dansk indfødsret, lov om offentlig auktion ved auktionsledere og lov om vagtvirksomhed

(Ratifikation af Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret og ophævelse af krav om dansk indfødsret m.v.)

§ 1

I lov om dansk indfødsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 757 af 14. september 1995, som ændret ved lov nr. 233 af 2. april 1997, foretages følgende ændringer:

1. § 1, stk. 1, affattes således:

»Et barn erhverver dansk indfødsret ved fødslen, hvis faderen eller moderen er dansk. Er barnets forældre ikke gift, og er kun faderen dansk, erhverver barnet kun dansk indfødsret, hvis det er født her i riget.«

2. § 2 affattes således:

»§ 2. Har et barn af en dansk far og en udenlandsk mor ikke erhvervet dansk indfødsret ved fødslen, erhverver barnet dansk indfødsret ved forældrenes indgåelse af ægteskab. Det er en forudsætning, at barnet på tidspunktet for ægteskabets indgåelse er ugift og under 18 år.«

3. § 2 A affattes således:

»§ 2 A. Et udenlandsk barn under 12 år, der er adopteret ved en dansk adoptionsbevilling, bliver dansk statsborger ved adoptionen, hvis barnet adopteres af et ægtepar, hvor mindst én af ægtefællerne er dansk statsborger, eller af en ugift dansk statsborger.

Stk. 2. Dansk indfødsret erhverves fra det tidspunkt, hvor adoptionens retsvirkninger indtræder.

Stk. 3. Stk. 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse i tilfælde, hvor barnet er adopteret ved en udenlandsk afgørelse, der anerkendes i medfør af adoptionslovens § 28, stk. 2.«

4. § 3, stk. 1, affattes således:

»En udlænding, som har haft ophold her i riget i sammenlagt mindst 10 år, heraf sammenlagt mindst 5 år inden for de sidste 6 år, erhverver dansk indfødsret ved efter det fyldte 18. år, men inden det fyldte 23. år, over for et statsamt, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland at afgive skriftlig erklæring herom.«

5. § 5 affattes således:

»§ 5. Erhverver en person indfødsret ved afgivelse af erklæring i medfør af §§ 3 eller 4, tilkommer indfødsretten også den pågældendes barn, herunder adoptivbarn, medmindre det udtrykkeligt er angivet, at et barn ikke skal være omfattet af erhvervelsen af indfødsret. Det er en forudsætning for et barns erhvervelse af dansk indfødsret, at den erklærende har del i forældremyndigheden over barnet, og at barnet er ugift, under 18 år og bosat her i riget. For et adoptivbarn er det tillige en betingelse, at adoptionen har gyldighed efter dansk ret.«

6. § 6, stk. 2, affattes således:

»*Stk. 2.* Har den, der naturaliseres, børn, herunder adoptivbørn, finder reglerne i § 5 tilsvarende anvendelse.«

7. § 8, stk. 1, 1. pkt., affattes således:

»Den, der er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, taber sin danske indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.«

8. § 9 A ophæves.

9. § 10 ophæves, og i stedet indsættes:

»§ 10. Efter overenskomst mellem Danmark og de øvrige nordiske lande (Finland, Island, Norge og Sverige) gælder i visse tilfælde særlige regler for personer, der tidligere har haft bopæl i et andet nordisk land, eller som har statsborgerret i et andet nordisk land, jf. herved §§ 10 A – 10 C.

Stk. 2. I forhold til hvert enkelt af de nordiske lande finder reglerne i §§ 10 A – 10 C anvendelse fra det tidspunkt, hvor overenskomsten træder i kraft for det pågældende land.

§ 10 A. Ved anvendelsen af § 3 ligestilles bopæl i et andet nordisk land med bopæl her i riget, dog kun i det omfang bopælstiden i det andet nordiske land ligger mindst 5 år forud for erklæringens afgivelse og før den erklærendes fyldte 16. år.

Stk. 2. Ved anvendelsen af § 4 ligestilles bopæl i et nordisk land indtil det fyldte 12. år med bopæl her i riget.

Stk. 3. Ved anvendelsen af § 8 ligestilles bopæl i et nordisk land i sammenlagt mindst 7 år med bopæl her i riget.

§ 10 B. En statsborger i et nordisk land, som

- 1) har erhvervet statsborgerret dér på anden måde end ved naturalisation,
- 2) er fyldt 18 år,
- 3) har haft fast bopæl her i riget i de sidste 7 år, og
- 4) ikke i løbet af denne tid er idømt frihedsstraf eller foranstaltning, der kan ligestilles med frihedsstraf,

erhverver dansk indfødsret ved over for et statsamt, Københavns Overpræsidium, Rigsom-

budsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland at afgive skriftlig erklæring herom. Bestemmelsen i § 5 finder tilsvarende anvendelse.

§ 10 C. Den, der har mistet dansk indfødsret og derefter vedblivende har været statsborger i et nordisk land, generhverver indfødsretten, når han efter at have taget fast bopæl her i riget over for et statsamt, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland afgiver skriftlig erklæring herom. Bestemmelsen i § 5 finder tilsvarende anvendelse.«

10. I § 11 udgår »§ 9 A, stk. 4,«.

11. I § 11 indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* En erklæring afgivet efter lovens §§ 3, 4, 10 B eller 10 C afvises af den myndighed, som erklæringen er fremsat overfor, hvis myndigheden ikke finder, at betingelserne for at erhverve dansk indfødsret ved erklæring er opfyldt. Afvisning af en erklæring kan påklages til Justitsministeriet.«

12. § 12, stk. 3, affattes således:

»*Stk. 3.* Justitsministeren kan hos skattemyndigheder og andre myndigheder indhente de oplysninger, også i elektronisk form, om ansøgere om dansk indfødsret og disses børn, som er nødvendige for at behandle ansøgningerne.«

§ 2

I lov om offentlig auktion ved auktionsledere, jf. lovbekendtgørelse nr. 191 af 9. april 1986, som ændret ved lov nr. 385 af 22. maj 1996, foretages følgende ændring:

I § 3, stk. 2, udgår: »har dansk indfødsret,«.

§ 3

I lov nr. 266 af 22. maj 1986 om vagtvirksomhed, som senest ændret ved lov nr. 389 af 14. juni 1995, foretages følgende ændringer:

1. § 3, stk. 1, nr. 1, ophæves.

Nr. 2-8 bliver herefter nr. 1-7.

2. I § 3, stk. 2, udgår: »dansk indfødsret og«.
3. I § 4, stk. 1, 1. pkt., ændres »nr. 1-4« til: »nr. 1-3«, og »nr. 5-8« til: »nr. 4-7«.
4. I § 14, stk. 2, 1. pkt., ændres to steder »nr. 6« til: »nr. 5«.
5. I § 17, stk. 1, ændres to steder »nr. 1-5« til: »nr. 1-4«.

§ 4

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. januar 1999.

Stk. 2. § 1, nr. 1, har virkning for børn, der fødes efter lovens ikrafttræden.

Stk. 3. § 1, nr. 3, har virkning for børn, der adopteres med virkning fra lovens ikrafttræden eller derefter.

Stk. 4. § 1, nr. 4, har virkning for personer, som fylder 18 år efter lovens ikrafttræden.

Stk. 5. § 1, nr. 5, har virkning for børn af personer, der erhverver dansk indfødsret efter lovens ikrafttræden.

Stk. 6. § 1, nr. 7, har virkning for personer, der fylder 22 år efter lovens ikrafttræden.

§ 5

Stk. 1. § 2 gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.

Stk. 2. § 3 gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Lovforslaget har til formål at gennemføre Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret i dansk ret. Konventionen træder i kraft, når den er ratificeret af 3 af Europarådets medlemsstater. Konventionen, der indtil videre er ratificeret af Slovakiet og Østrig, er optrykt som bilag 2 til dette lovforslag i dansk oversættelse.

Ved vedtagelsen af lovforslaget giver Folketinget sit samtykke til, at Danmark ratificerer konventionen.

Efter færdigforhandlingen af den nye Europarådskonvention har Justitsministeriet foretaget en gennemgang af konventionen sammenholdt med gældende dansk ret. Denne gennemgang har vist, at en dansk ratifikation af konventionen forudsætter visse ændringer i den gældende lovgivning.

Lovforslaget er udarbejdet på baggrund af disse overvejelser, men indeholder også andre forslag til ændringer af indfødsretsloven. Disse forslag omfatter udover konsekvensændringer og sproglige ændringer bl.a. forslag til en ændring af lovens § 3 om adgangen til at opnå dansk indfødsret for unge mennesker, der er født eller opvokset her i landet, forslag om ligestilling af adoptivbørn med biologiske børn i statsborgerretlig henseende samt en tilsvarende ligestilling mellem børn født henholdsvis i og uden for ægteskab.

Endvidere foreslås ændringer af lov om offentlig auktion ved auktionsledere og lov om vagtvirksomhed, således at der ikke længere stilles krav om dansk indfødsret som betingelse for beskikkelse som auktionsleder eller for opnåelse af autorisation til at udøve vagtvirksomhed.

2. Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret

2.1. Europarådskonventionen som en del af international ret

Europarådskonventionen samler, supplerer og udbygger de internationale konventioner om statsborgerret, der allerede eksisterer, og har bl.a. til formål at

fastsætte visse internationale principper og standarder på området.

På statsborgerretsområdet har Danmark tiltrådt følgende konventioner m.v.:

- De Forenede Nationers konvention af 20. februar 1957 om gifte kvinders statsborgerret,
- De Forenede Nationers konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed,
- Europarådskonventionen af 6. maj 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret,
- Nordisk overenskomst af 15. januar 1969 om gennemførelse af visse bestemmelser om statsborgerret.

2.2. Europarådskonventionens formål

Konventionen er den første internationale tekst, der indeholder principper og regler, som berører alle aspekter af statsborgerretten. Konventionen fastslår bl.a. som nogle af sine afgørende principper, at statsløshed skal undgås, og at ingen vilkårligt skal kunne fratages sin nationalitet. Endvidere fastslår konventionen i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at de nationale regler om statsborgerret ikke må indebære, at der finder forskelsbehandling sted på grund af køn, religion, race, hudfarve samt national eller etnisk oprindelse.

Endvidere fastslår konventionen som noget nyt i international ret principper for løsning af statsborgerretsspørgsmål i forbindelse med statssuccession. Som sådan har konventionsteksten været et vigtigt redskab for de mange nye Øst- og Centraleuropæiske stater, der i de senere år som nye Europarådslande har skullet gennemføre ny lovgivning på statsborgerretsområdet.

Konventionen accepterer medlemsstaternes forskellige syn på spørgsmålet om dobbelt statsborgerret. Konventionen anerkender således, at det er den enkelte stats frie afgørelse, hvilke konsekvenser den pågældende stat i sin nationale lovgivning drager af den omstændighed, at dens statsborgere erhverver eller er i besiddelse af statsborgerret i et andet land. I den forbindelse er medlemsstaterne enige om det ønskelige i at finde hensigtsmæssige løsninger på konsekvenser-

ne af dobbelt statsborgerret, i særdeleshed med hensyn til de rettigheder og forpligtelser over for flere stater, der er forbundet med besiddelsen af dobbelt statsborgerret. Endvidere finder medlemsstaterne det ønskeligt, at personer, som har statsborgerret i to eller flere af de kontraherende stater, kun har værnepligt i en af disse, og det findes endvidere nødvendigt at fremme internationalt samarbejde mellem de nationale myndigheder, som er ansvarlige for anliggender vedrørende statsborgerret.

2.3. Den nye konventions forhold til Europarådskonventionen af 6. maj 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret

Den 29. august 1972 ratificerede Danmark Europarådskonventionen af 6. maj 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret.

Denne konvention forpligter Danmark til overfor de medkontraherende stater at undgå dobbelt statsborgerret i visse tilfælde.

Intentionerne i Europarådskonventionen af 1963 om så vidt muligt at undgå dobbelt statsborgerskab er udtryk for den opfattelse, der på tidspunktet for konventionens tilblivelse herskede i de fleste vesteuropæiske lande.

Konventionen, der foruden af Danmark er ratificeret af Frankrig, Holland, Italien, Luxembourg, Norge, Sverige, Tyskland og Østrig, anerkender dog eksistensen af dobbelt statsborgerskab, når f.eks. en anden nationalitet erhverves automatisk efter det andet lands lovgivning.

Af de nævnte 9 medlemmer af 1963-konventionen har Italien ved ændringer i den nationale lovgivning forladt princippet om begrænsning af dobbelt statsborgerskab i relation til ikke-medkontraherende stater.

Udviklingen og holdningerne i Europa til spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab har ændret sig op gennem 1970'erne og 80'erne. I Europa findes i dag et stigende antal personer med dobbelt statsborgerskab. Det hænger bl.a. sammen med den større bevægelighed og immigration mellem landene, der i højere grad end tidligere giver sig udslag i »sammenstød« mellem forskellige nationale lovgivninger. Hertil kommer, at den statsborgerretlige lovgivning generelt er ændret henimod en større ligestilling mellem mænd og kvinder. Børn, der fødes i ægteskaber mellem personer af forskellig nationalitet, vil således i dag som udgangspunkt være født som dobbelte statsborgere. Endvidere har udviklingen på flygtningeområdet i de

senere år især i de vesteuropæiske lande betydet, at et stigende antal personer har fået et nyt statsborgerskab, uden at der er stillet krav om løsning fra det oprindelige statsborgerskab.

Det var blandt andet i erkendelse af denne udvikling, at arbejdet med en ny konvention blev sat i værk i Europarådets regi. Efter konventionen skal dobbelt statsborgerskab accepteres i tilfælde, hvor statsborgerretten erhverves automatisk ved fødsel eller ægteskab. Det følger også af konventionen, at en stat ikke må gøre meddelelse af statsborgerskab betinget af afkald på det hidtidige statsborgerskab, hvis et sådant afkald ikke er muligt eller ikke med rimelighed kan kræves. Konventionen lægger endvidere op til, at staterne i en række tilfælde i videre omfang end hidtil kan tillade dobbelt statsborgerskab.

I Danmark stilles der ved naturalisation som udgangspunkt krav om løsning fra det hidtidige statsborgerskab. Kravet om løsning stilles dog ikke over for personer med flygtningestatus her i landet. Endvidere stilles der ikke løsningskrav, hvis det efter det oplyste om indholdet af det pågældende lands lovgivning eller i praksis må anses for udelukket, at landets statsborgere vil kunne opnå løsning.

En tilsvarende praksis følges i de øvrige nordiske lande med undtagelse af Island, jf. nærmere afsnit 4 nedenfor. Generelt er der imidlertid i såvel Vesteuropa som Øst- og Centraleuropa en tendens til i højere grad at acceptere dobbelt statsborgerskab.

Folketinget kan under den nye konvention videreføre den hidtil førte praksis vedrørende dobbelt statsborgerret. De bestemmelser i konventionens kapitel V, der pålægger de enkelte kontraherende stater i visse tilfælde at acceptere dobbelt statsborgerret, bliver i dag allerede accepteret i den gældende danske lovgivning og praksis. Det drejer sig om:

- børn, som ved fødslen automatisk har erhvervet statsborgerret i forskellige lande (artikel 14),
- automatisk erhvervelse af fremmed statsborgerret ved ægteskab (artikel 14), og
- tilfælde, hvor afkald på hidtidig statsborgerret ikke er mulig eller ikke kan kræves (artikel 16).

I andre tilfælde, hvor sammenstød af 2 nationale statsborgerretslovgivninger muliggør dobbelt statsborgerret, er de enkelte stater frit stillede med hensyn til, om dobbelt statsborgerret i de enkelte tilfælde skal accepteres eller ikke.

Den nye konvention kan anvendes ved siden af 1963-konventionen. Denne konvention og principperne heri, som den danske lovgivning i øvrigt bygger på for så vidt angår spørgsmålet om begrænsning af dobbelt statsborgerret, kan videreføres ubegrænset, og er

F. t. l. vedr. dansk indfødsret, lov om offentlig auktion m.v.

kun bindende overfor de øvrige medkontraherende stater af 1963-konventionen. Lovforslaget lægger således ikke op til en ændring af de regler, som vedrører Danmarks forpligtelser i forhold til Europarådskonventionen af 1963.

3. Danmarks opfyldelse af Europarådskonventionen

3.1. Ændringer af gældende ret

Konventionen lægger op til en ligestilling mellem børn født i ægteskab og børn født uden for ægteskab, således at et barn ved fødslen skal erhverve statsborgerskab efter (én af) forældrene, uanset om barnet er født i eller uden for ægteskab. Dog kan der ifølge konventionens artikel 6 gøres undtagelser for børn født i udlandet.

I modsætning hertil skelnes der i § 1 i den danske indfødsretslov mellem ægtebørn og børn født uden for ægteskab. Er et barn født uden for ægteskab, erhverver det således kun dansk statsborgerskab, hvis *moderen* er dansk. For at Danmark kan ratificere Europarådskonventionen vil det derfor være nødvendigt at ændre denne bestemmelse. Det foreslås på den baggrund, at børn, der er født uden for ægteskab, skal erhverve dansk indfødsret ved fødslen, blot én af forældrene er dansk statsborger. Der gøres dog undtagelse for tilfælde, hvor barnet er født i *udlandet*, og det er *faderen*, der er dansk statsborger.

Europarådskonventionen indeholder som et af sine vigtigste principper, at enhver kontraherende stats regler om statsborgerret skal baseres på princippet om, at enhver har ret til at besidde statsborgerret, og at statsløshed skal undgås.

Bestemmelsen i indfødsretslovens § 8 lever ikke op til dette princip. Efter denne bestemmelse mister en dansk statsborger, der er født i udlandet, sin danske indfødsret ved det fyldte 22. år, hvis den pågældende ikke inden dette tidspunkt har haft bopæl her i riget eller ophold, der tyder på samhørighed med Danmark. Der kan imidlertid efter ansøgning indgivet *inden* det fyldte 22. år gives tilladelse til, at indfødsretten bevares.

En dansk statsborger, der er født i udlandet, og som først *efter* det fyldte 22. år indgiver en ansøgning om bevarelse af indfødsretten, kan således blive statsløs, hvis den pågældende ikke inden det fyldte 22. år har haft bopæl eller ophold her i riget.

For at leve op til konventionens grundprincip om at undgå statsløshed er det derfor nødvendigt at foretage en ændring af indfødsretslovens § 8.

Der er ikke herudover behov for lovændringer, men det kan blive nødvendigt at foretage en justering af de

retningslinier for naturalisation, som fremgår af cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997 om dansk indfødsret ved naturalisation.

F.eks. fremgår det af konventionens artikel 6, nr. 4, at den enkelte kontraherende stat i sin nationale lovgivning skal lette erhvervelsen af indfødsret for statsløse personer og anerkendte flygtninge med lovligt og fast ophold i landet.

Efter naturalisationscirkulærets § 4 skal personer, der er anerkendt som flygtninge i henhold til FN-konventionen af 1951 om flygtnings retsstilling, og personer, som må ligestilles hermed, have opholdt sig her i landet i 6 år for at kunne naturaliseres. Dette er en lempelse i forhold til de 7 års ophold, der som hovedregel kræves for opnåelse af dansk indfødsret ved naturalisation. For at opfylde den nye Europarådskonvention vil det være nødvendigt at udvide 6 års-reglen til også at omfatte (andre) statsløse personer. Det bemærkes dog, at der i meget vidt omfang vil være sammenfald mellem de personer, som er statsløse, og de, som er anerkendt som flygtninge.

Endelig bemærkes, at konventionens artikel 11 indeholder et krav om, at afgørelser vedrørende statsborgerret skal indeholde en skriftlig begrundelse. For så vidt angår afslag på ansøgninger om erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation bemærkes, at Justitsministeriets meddelelse til en ansøger om, at den pågældende ikke kan optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, altid er ledsaget af en skriftlig begrundelse herfor. Tilsvarende vil afgørelser om afslag, som træffes af Folketingets Indfødsretsudvalg, normalt indeholde en begrundelse. Med ratifikationen af Europarådskonventionen vil der fremover være en forpligtelse til at begrunde alle negative afgørelser på indfødsretsområdet.

3.2. Erklæringer og forbehold i forbindelse med dansk ratifikation af Europarådskonventionen

I forbindelse med Danmarks ratifikation af Europarådskonventionen vil der, som sædvanligt er ved ratifikation af større internationale konventioner, blive spørgsmål om, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang Danmark skal tage forbehold for én eller flere af konventionens bestemmelser.

Konventionens artikel 12 indeholder en bestemmelse om, at enhver kontraherende stat skal sikre, at afgørelser vedrørende erhvervelse, bevarelse, borttabelse, generhvervelse eller udstedelse af dokumentation for erhvervelse af statsborgerret i landet kan gøres til genstand for fornyet administrativ eller retslig prøvelse i overensstemmelse med landets nationale lovgivning.

I Danmark kan visse persongrupper erhverve dansk indfødsret ved at afgive erklæring herom over for statsamtet. Såfremt et statsamt afviser en sådan erklæring, kan afvisningen påklages til Justitsministeriet.

En sådan klageadgang eksisterer imidlertid ikke i forbindelse med naturalisation. Baggrunden herfor er, at naturalisation i medfør af grundlovens § 44, stk. 1, skal ske ved lov. Dette indebærer, at ingen, der ansøger om dansk indfødsret, har et retskrav på at opnå dette uden Folketingets beslutning herom. Folketinget og på tingets vegne Folketingets Indfødsretsudvalg er ikke en del af den offentlige forvaltning, og da naturalisation udelukkende er et lovgivningsanliggende, er Folketinget og Indfødsretsudvalget ikke bundet af de sædvanlige forvaltningsretlige principper, der gælder for myndigheder i den offentlige forvaltning. Det betyder bl.a., at der som udgangspunkt ikke gælder begrænsninger med hensyn til Folketingets og udvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles. Det forudsættes dog, at skønnet udøves inden for rammerne af de internationale konventioner m.v., som Danmark har tilsluttet sig.

Justitsministeriet undersøger for hver enkelt ansøger, om de retningslinier for naturalisation, som Folketinget har fastsat, og som fremgår af cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997, er opfyldt. Da det som nævnt kun er Folketinget, der kan træffe afgørelse om meddelelse af indfødsret, har Justitsministeriets *konstatering* af, om en ansøger opfylder kriterierne for naturalisation, ikke karakter af en afgørelse, og den kan ikke indbringes for anden myndighed. Der findes således ingen almindelig administrativ rekursadgang, således som det normalt er tilfældet inden for den offentlige forvaltning.

Ordnningen i grundlovens § 44, stk. 1, indebærer således, at Danmark ikke vil være i stand til at opfylde kravet om rekursadgang. Det vil derfor være nødvendigt i forbindelse med ratifikationen at tage forbehold for konventionens artikel 12. Dette er muligt efter konventionens artikel 29.

4. Den nordiske overenskomst

Der har i mange år været et tæt samarbejde mellem de nordiske lande på statsborgerretsområdet, der bl.a. er kommet til udtryk gennem den nordiske overenskomst af 15. januar 1969.

Som følge af dette samarbejde bygger de nordiske statsborgerretslovgivninger på de samme principper, således også princippet om at begrænse dobbelt statsborgerskab. Den danske praksis på dette område, som er beskrevet ovenfor under afsnit 2.3, følges som nævnt også i de andre nordiske lande. Dog kræver Is-

land ikke løsning fra det hidtidige statsborgerskab i forbindelse med naturalisation.

Island har ikke hidtil været medlem af den nordiske overenskomst, men har ved aftale af 23. oktober 1998 tiltrådt overenskomsten. I praksis vil dette få stor betydning, navnlig for islandske statsborgere her i landet, som får mulighed for at erhverve dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring, og for danske statsborgere, der bor i Island, og disses mulighed for at bevare dansk indfødsret efter det fyldte 22. år.

Samtlige nordiske lande underskrev den 6. november 1997 den nye Europarådskonvention med henblik på efterfølgende ratifikation. Det fremtidige nordiske samarbejde på statsborgerretsområdet vil herefter kunne fortsættes uændret, også efter den nye konventions ikrafttræden.

5. Lovforslagets indhold

5.1. Forslag til ændring af lov om dansk indfødsret

Lovforslagets § 1, nr. 1 og nr. 7, vedrører de ændringer af indfødsretsloven, som er nødvendige for Danmarks ratifikation af Europarådskonventionen om statsborgerret, jf. afsnit 3.1. ovenfor.

Som et led i bestræbelserne på at ligestille børn født uden for ægteskab med børn født i ægteskab foreslås endvidere i § 1, nr. 5, en ændring af indfødsretslovens § 5. Efter forslaget skal et barn således under nærmere angivne omstændigheder kunne erhverve dansk indfødsret som biperson til faderen, selv om barnets forældre ikke er gift. Efter gældende ret har et barn kun mulighed for at få dansk indfødsret sammen med sin far, hvis barnets forældre er eller har været gift.

Endvidere tilstræbes med lovforslaget en ligestilling mellem adoptivbørn og biologiske børn. Det foreslås således i § 1, nr. 5, at også adoptivbørn skal kunne erhverve dansk indfødsret som bipersoner til deres forældre. Endvidere foreslås det i § 1, nr. 3, at udenlandske børn, der adopteres af et ægtepar, hvor én af ægtefællerne er dansk statsborger, eller af en ugift dansk statsborger, automatisk skal erhverve dansk indfødsret ved adoptionen efter regler, der svarer til, hvad der gælder for biologiske børn.

I § 1, nr. 4, foreslås en ændring af indfødsretslovens § 3. Ændringsforslaget har til formål at smidiggøre reglerne om erhvervelse af dansk statsborgerskab for unge udlændinge, der er født i Danmark, eller har boet her siden barndommen. De nuværende regler indebærer, at de unge mennesker bliver afskåret fra at erhverve dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring, hvis de f.eks. har suppleret en dansk uddannelse med et ophold i udlandet.

I § 1, nr. 11, foreslås, at den eksisterende adgang til at påklage en myndigheds afvisning af en erklæring om erhvervelse af dansk indfødsret til Justitsministeriet nu udtrykkeligt fastsættes ved lov.

I § 1, nr. 12, præciseres Justitsministeriets adgang til at indhente oplysninger om ansøgere til brug for behandlingen af ansøgninger om dansk indfødsret.

De øvrige forslag til ændringer af indfødsretsloven omfatter konsekvensændringer og sproglige ændringer samt ændringer som følge af Islands tiltræden af den nordiske overenskomst om statsborgerret.

5.2. Forslag til ændring af lov om offentlig auktion ved auktionsledere

I henhold til § 3, stk. 2, i lov om offentlig auktion ved auktionsledere kan beskikkelse som auktionsleder kun meddeles personer, der har dansk indfødsret.

Indfødsretskravet var medtaget ved auktionslederlovens ikrafttræden i 1935. Der er ikke i bemærkningerne til loven anført nogen særlig begrundelse for kravet. Det fremgår imidlertid, at man - udover uddannelsesmæssige krav - ønskede at stille samme krav til auktionsledere som til advokater. På daværende tidspunkt var dansk indfødsret en betingelse for at blive advokat.

Justitsministeriet finder, at der hverken er praktiske eller principielle grunde, der taler for at opretholde kravet om dansk indfødsret som betingelse for at kunne blive beskikket som auktionsleder.

Derfor har justitsministeren den 15. april 1998 ved besvarelse af spørgsmål nr. 46 (2. samling) fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del - bilag 70) oplyst, at Justitsministeriet ved førstkommende lejlighed vil tage

initiativ til at søge auktionslederloven ændret, således at kravet om dansk indfødsret udgår af loven.

5.3. Forslag til ændring af lov om vagtvirksomhed

Efter § 2, stk. 1, i lov om vagtvirksomhed skal den, der udøver vagtvirksomhed eller indgår aftale herom, have autorisation hertil. De nærmere betingelser herfor er fastsat i lovens § 3, stk. 1. I henhold til § 3, stk. 1, nr. 1, kan autorisation kun meddeles personer, der har dansk indfødsret.

Om baggrunden for indfødsretskravet i lov om vagtvirksomhed er det i Justitsministeriets betænkning nr. 1048/1985 om vagtvirksomhed anført, at dette krav sammen med en række andre betingelser svarer til krav, der sædvanligvis stilles i anden lovgivning vedrørende virksomhed, hvortil der kræves autorisation, beskikkelse, bevilling, godkendelse eller lignende.

Efter Justitsministeriets opfattelse taler hverken praktiske eller principielle grunde for at opretholde kravet om dansk indfødsret som betingelse for at opnå autorisation til at udøve vagtvirksomhed eller indgå aftale herom.

Derfor har justitsministeren ved besvarelse af spørgsmål nr. 46 (2. samling) fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del - bilag 70) oplyst, at Justitsministeriet ved førstkommende lejlighed vil tage initiativ til at søge lov om vagtvirksomhed revideret.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser m.v.

Lovforslaget skønnes ikke at medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige af betydning. Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet og borgerne. Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser og indeholder ikke EU-retlige aspekter.

Vurdering af lovforslagets konsekvenser

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Nej	Nej
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Nej	Nej
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Nej	Nej
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Nej	Nej
Miljømæssige konsekvenser	Nej	Nej
Administrative konsekvenser for borgerne	Nej	Nej
Forholdet til EU-retten	Nej	Nej

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser**Til § 1*

Til nr. 1

Bestemmelsen i indfødsretslovens § 1, stk. 1, foreslås ændret med henblik på Danmarks ratifikation af Europarådskonventionen. Efter konventionen må der ikke gøres forskel på børn født i og uden for ægteskab. Det foreslås derfor, at et barn fremover skal erhverve dansk indfødsret ved fødslen, såfremt blot én af forældrene er dansk statsborger, og uanset om forældrene er gift eller ikke er gift på tidspunktet for barnets fødsel.

Efter de hidtil gældende regler erhverver børn født uden for ægteskab kun dansk statsborgerskab ved fødslen, hvis moderen er dansk. Er kun faderen dansk, bliver barnet ikke automatisk dansk statsborger, men er henvist til at ansøge om dansk indfødsret ved naturalisation.

Forslaget følger de intentioner og synspunkter, der er kommet til udtryk i Børnelovsudvalgets betænkning om børns retsstilling (betænkning nr. 1350, 1997), hvori det bl.a. foreslås, at begreberne ægtebørn og børn født uden for ægteskab afskaffes. Det fremgår endvidere af betænkningen, at udvalget finder en ændring af indfødsretslovens § 1, stk. 1, ønskelig. Udvalget har dog afstået fra at fremkomme med ændringsforslag til bestemmelsen, idet man har fundet det mere hensigtsmæssigt, at den nærmere udformning af lovændringen afventer Danmarks overvejelser i forbindelse med ratifikationen af Europarådskonventionen om statsborgerret, og at resultatet af disse overvejelser drøftes med Sverige og Norge og afstemmes med udfaldet af de tilsvarende overvejelser i disse lande.

Justitsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at overvejelserne i de nordiske lande endnu ikke er afsluttet. Den foreslåede ændring af indfødsretslovens § 1, stk. 1, opfylder imidlertid Europarådskonventionens krav, og den må samtidig antages at være enkel at administrere såvel under den nuværende lovgivning som efter en eventuel ændring af lov om børns retsstilling. Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at der er behov for at afvente udfaldet af overvejelserne i de øvrige nordiske lande og derved forsinke Danmarks ratifikation af Europarådskonventionen.

Efter forslaget omfatter ligestillingen mellem børn af gifte og ugifte forældre kun børn, der er født her i landet. Er kun faderen dansk, vil barnet efter forslaget således kun erhverve dansk statsborgerret ved fødslen, hvis det er født her i riget.

Denne afgrænsning er i overensstemmelse med Europarådskonventionens artikel 6. Den indebærer, at et barn normalt kun vil erhverve dansk indfødsret ved

fødslen, hvis faderskabet er anerkendt eller fastslået efter dansk lovgivning. Herved opnås et sikkert og entydigt grundlag for at konstatere, at barnet har erhvervet dansk indfødsret ved fødslen.

I visse andre tilfælde kan der som nævnt ovenfor i stedet blive tale om at meddele barnet dansk indfødsret ved naturalisation. Efter de gældende retningslinier for naturalisation kan et barn, der er født uden for ægteskab, og hvis far er dansk, blive naturaliseret, hvis faderen har del i forældremyndigheden, og barnet har bopæl her i landet, jf. § 14 i naturalisationscirkulæret.

Til nr. 2

Det foreslås, at formuleringen af indfødsretslovens § 2 ændres som følge af den foreslåede ændring af lovens § 1, nr. 1. Forslaget indebærer ikke ændringer i forhold til gældende ret. Gennemførelse af den foreslåede ændring af § 1, stk. 1, vil bevirke, at bestemmelsen i § 2 vil få langt mindre praktisk betydning end hidtil.

Til nr. 3

Forslaget har til formål at indføre en ligestilling af adoptivbørn med biologiske børn i statsborgerretlig henseende.

Efter gældende ret erhverver udenlandske adoptivbørn automatisk dansk indfødsret i forbindelse med adoptionen, hvis begge adoptivforældre (eller en enlig adoptant) er danske statsborgere, og barnet bor her i riget sammen med adoptivforældrene.

Med kravet om, at *begge* forældre skal være danske statsborgere, og at barnet og adoptivforældrene skal have *bopæl* her i riget, adskiller retsstillingen for adoptivbørn sig i dag således væsentligt fra, hvad der gælder for biologiske børn.

Efter forslaget vil det – i lighed med hvad der gælder for biologiske børn, hvis forældre er gift – være tilstrækkeligt, at én af forældrene er dansk statsborger, og der stilles ikke krav om, at familien skal have bopæl her i riget.

Ophævelsen af kravet om bopæl her i riget får især betydning for personer, der bor i udlandet, men som gennemfører en adoption efter reglerne i den danske adoptionslov og får udstedt dansk adoptionsbevilling, fordi de pågældende efter reglerne i *adoptionsloven* anses for at have bopæl i Danmark. Herudover kan ophævelsen af bopælskravet få betydning i de meget sjældne tilfælde, hvor der i medfør af adoptionslovens § 29 udstedes dansk adoptionsbevilling til personer, der efter adoptionslovens regler anses for at have bopæl i udlandet, men som efter det pågældende lands lovgivning ikke kan få udstedt adoptionsbevilling, fordi de er danske statsborgere.

Er barnet født i udlandet, kan indfødsretten ligesom for biologiske børn bortfalde ved det fyldte 22. år i medfør af indfødsretslovens § 8, hvis barnet ikke har haft bopæl eller ophold her i riget.

Efter forslaget skal det fortsat være en betingelse for automatisk erhvervelse af dansk indfødsret, at barnet er adopteret ved en dansk adoptionsbevilling eller ved en udenlandsk afgørelse, der anerkendes i medfør af adoptionslovens § 28, stk. 2. Det indebærer, at adoption kun medfører automatisk erhvervelse af dansk statsborgerskab, hvis det er utvivlsomt, at adoptionen er gyldig efter dansk ret.

Det er endvidere som hidtil en forudsætning for den automatiske erhvervelse af dansk indfødsret, at barnet ikke er fyldt 12 år, når virkningerne af adoptionen indtræder. Baggrunden herfor er, at der ved adoption af børn over denne alder normalt kræves samtykke fra barnet. Barnet bør derfor i disse tilfælde også give udtrykkeligt samtykke til erhvervelsen af dansk indfødsret. Det bemærkes, at langt de fleste adoptioner finder sted, inden barnet er fyldt 12 år.

I andre tilfælde, herunder ved en dansk statsborgers adoption af et udenlandsk stedbarn, vil adoptivbarnet som hidtil - hvis adoptionen har gyldighed efter dansk ret - kunne naturaliseres efter reglerne i naturalisationscirkulærets § 11. Efter denne bestemmelse kan børn under 12 år, der adopteres af en dansk statsborger, naturaliseres uafhængig af ophold her i landet. Er adoptionen sket mellem barnets fyldte 12. og 18. år, kan barnet naturaliseres, hvis det inden det fyldte 18. år har opholdt sig mindst 2 år her i landet.

Efter de gældende regler sker den automatiske erhvervelse af dansk indfødsret med virkning fra adoptionsbevillingens udstedelse. Dette foreslås ændret, således at erhvervelsen af indfødsret sker med virkning fra det tidspunkt, hvor adoptionens øvrige retsvirkninger indtræder. Dette vil efter § 1, nr. 1, i det forslag om ændring af adoptionsloven, som er fremsat den 8. oktober 1998 (lovforslag nr. L 40), være det tidspunkt, hvor barnet ankommer til Danmark.

Til nr. 4

Forslaget har til formål at smidiggøre de regler om erhvervelse af dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring, som retter sig til de unge indvandrere, der er født i Danmark, eller som har boet her siden barndommen.

Efter den gældende bestemmelse i indfødsretslovens § 3 kan en udlænding, der *vedblivende* har haft bopæl her i riget fra det fyldte 16. år og derudover tidligere har boet her i sammenlagt mindst 5 år, erhverve dansk indfødsret ved efter det fyldte 21. år, men inden

det fyldte 23. år at afgive erklæring herom over for statsamtet. Hvis den pågældende er statsløs eller automatisk vil miste sin fremmede statsborgerret ved at erhverve dansk indfødsret, kan erklæringen afgives allerede efter det fyldte 18. år, hvis den pågældende ved erklæringens afgivelse *vedblivende* har haft bopæl her i riget i de sidste 5 år og derudover tidligere har boet her i sammenlagt mindst 5 år.

Det er således af afgørende betydning for bestemmelsens anvendelse, hvorledes udtrykket »vedblivende« fortolkes.

Indfødsretslovens § 3 er i praksis blevet anvendt således, at rene besøgs- og ferieophold i udlandet ikke udelukker muligheden for at erhverve dansk indfødsret ved erklæring, medmindre opholdet er af ekstraordinær lang varighed. Uddannelsesophold i udlandet, hvor den pågældendes danske uddannelse afbrydes, udelukker normalt anvendelse af § 3, navnlig hvis det finder sted i forældrenes hjemland, eller hvis det overskrider en vis længde, i praksis ca. 3 måneder. Ophold i udlandet af erhvervsmæssig karakter vil normalt udelukke anvendelse af § 3, ligesom aftjening af værnepligt i oprindelseslandet er til hinder for erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring.

Denne fortolkning er udtryk for en fortsættelse af den praksis, der har udviklet sig i forbindelse med anvendelsen af de tidligere indfødsretslove fra 1898, 1925 og 1950.

Erklæringsbestemmelsen i indfødsretsloven blev senest ændret ved lov nr. 399 af 11. december 1968 (Folketingstidende 1968-69: 727, 1353, 1995, 2027; A 1187; B 295; C 59). Ændringen havde til formål at bringe bestemmelsen i overensstemmelse med kravene i FN's konvention om begrænsning af statsløshed. Det følger af bemærkningerne til lovforslaget, at det ikke i øvrigt var tilsigtet at ændre den eksisterende praksis på området, herunder fortolkningen af udtrykket »vedblivende«.

Efter grundlovens § 44, stk. 1, kan ingen udlænding få indfødsret uden ved lov. Det indebærer for så vidt angår naturalisation, at dansk indfødsret erhverves direkte ved lov, men grundlovens § 44, stk. 1, anses ikke til hinder for, at der ved lov fastsættes bestemmelse om, at indfødsret opnås, når nogle bestemte, faste betingelser er opfyldt. Bestemmelsen i indfødsretslovens § 3 er et eksempel på en sådan regel. Det er ikke overladt til myndighederne at foretage et skøn, men blot at konstatere, om betingelserne i bestemmelsen - fortolket på baggrund af lovens forarbejder - er opfyldt. Efter Justitsministeriets opfattelse indebærer dette bl.a., at gennemførelse af en ændring af den ek-

sisterende praksis må ske ved en ændring af indfødsretslovens § 3.

Erhvervelse af dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring er en langt enklere fremgangsmåde end naturalisation, og den har til formål at gøre det lettere for unge udlændinge, der er opvokset i Danmark, at opnå dansk statsborgerskab.

Den nuværende praksis, der som nævnt går 100 år tilbage i tiden, forekommer efterhånden utidssvarende, og den volder store problemer for mange unge udlændinge, som er vokset op i Danmark og som i lighed med andre unge mennesker f.eks. ønsker at se sig om i verden, inden de påbegynder en uddannelse, eller at supplere deres studier med et udlandsophold. Sådanne studieophold i udlandet vil typisk finde sted i netop de år, hvor det for at anvende § 3 forlanges, at den pågældende »vedblivende« har haft bopæl her i landet.

Det forekommer ikke hensigtsmæssigt, at mange af de unge, der måske ellers har boet i Danmark i hele deres liv, afskæres fra at benytte den enkle fremgangsmåde efter indfødsretslovens § 3, fordi de f.eks. i lighed med deres danske kammerater ønsker at dygtiggøre sig ved ophold i udlandet.

På den baggrund foreslås det, at der i stedet indføres en ordning, hvorefter den pågældende skal have opholdt sig her i riget i 5 år inden for de sidste 6 år og herudover tidligere i sammenlagt mindst 5 år. Det giver den unge mulighed for at opholde sig i op til 1 år i udlandet i den periode, hvor studieophold, sabbatår m.v. typisk finder sted, uden at miste muligheden for at erhverve dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring. Der kan også være tale om flere kortere ophold i udlandet, men der må ikke inden for de omhandlede 6 år være tale om mere end sammenlagt 1 års ophold i udlandet.

Justitsministeriet har i den forbindelse overvejet, om mulighed for 1 års ophold i udlandet er tilstrækkeligt, navnlig når det tages i betragtning, at der er tale om det *samlede* ophold i udlandet, dvs. også inklusive almindelige ferier m.v. inden for det omhandlede tidsrum.

Da det samtidig foreslås, at erklæringsmuligheden udvides til at omfatte alle unge mellem 18 og 23 år (uanset om de fortaber deres hidtidige statsborgerskab eller ej), findes det foreslåede tidsrum på 1 år imidlertid passende. Det må antages, at en stor del af de omhandlede personer vil opfylde opholdsbetingelserne allerede ved det fyldte 18. år, således at de typisk vil kunne benytte erklæringsmuligheden inden et eventuelt udlandsophold bliver aktuelt.

Som nævnt kan erklæring efter den gældende bestemmelse i § 3 som hovedregel først afgives efter det

fyldte 21. år. Efter § 3, stk. 1, 2. punktum, kan erklæring dog afgives allerede efter det fyldte 18. år, hvis den pågældende er statsløs eller automatisk vil miste sit hidtidige statsborgerskab ved erhvervelsen af dansk statsborgerskab. Det er i disse tilfælde en forudsætning, at den pågældende vedblivende har haft bopæl her i riget i de sidste 5 år og derudover tidligere har boet her i sammenlagt mindst 5 år, dvs. i alt mindst 10 år.

Bestemmelsen i § 3, stk. 1, 2. punktum, er i sin nuværende udformning affattet med henblik på Danmarks opfyldelse af konventionen om begrænsning af statsløshed, hvorefter der højst må stilles krav om bopæl i landet i de sidste 5 år umiddelbart inden erhvervelsen af statsborgerskab eller højst 10 år i alt. Endvidere må muligheden for at erhverve statsborgerskab ikke begynde senere end ved det 18. år og tidligst opføre ved det fyldte 21. år.

Adgangen for visse personer til at afgive erklæring allerede efter det fyldte 18. år blev indført med lov nr. 252 af 27. maj 1950 (Rigsdagstidende 1949-50: 611, Folketingstidende 4971, 5180; A 4561; B 3181). Begrundelsen for ikke at indføre en generel 18 års-grænse var, at statsborgerskab i mange andre lande først ville fortabes efter det fyldte 21 år. Afgivelse af erklæring mellem det 18. og det 21. år ville i disse tilfælde medføre, at de pågældende fik dobbelt statsborgerskab.

Det bemærkes i den forbindelse, at myndighedsalderen – og dermed normalt også det tidspunkt, hvor statsborgerskab i givet fald fortabes – efterhånden er nedsat til 18 år i de fleste lande.

Det foreslås bl.a. på den baggrund, at adgangen til at afgive erklæring fra det fyldte 18. år udvides til også at omfatte personer, der *ikke* mister deres hidtidige statsborgerskab automatisk. Herved får alle unge inden for den relevante aldersgruppe lige muligheder.

Efter Justitsministeriets vurdering vil en sådan ordning ikke medføre nogen markant stigning i antallet af personer med dobbelt statsborgerskab. Det skyldes, at en stor del af de personer, der hidtil først har kunnet afgive erklæring efter det fyldte 21. år, alligevel ikke mister deres hidtidige statsborgerskab, når de efter dette tidspunkt erhverver dansk statsborgerskab. Der gælder bl.a. for personer fra Tyrkiet, USA, Storbritannien og Canada og mange østeuropæiske lande, herunder de tidligere jugoslaviske republikker. For en mindre gruppe vil den foreslåede ændring af aldersgrænsen dog betyde, at de pågældende vil kunne få dobbelt statsborgerskab ved at afgive erklæring inden det fyldte 21. år (f.eks. personer fra Pakistan og Sri Lanka).

Det bemærkes endvidere, at der som nævnt i de almindelige bemærkninger (afsnit 2.3) efterhånden i europæisk sammenhæng ses en tendens til i højere grad at acceptere dobbelt statsborgerskab. De hensyn, der i sin tid lå til grund for indførelsen af forskellige aldersgrænser for afgivelse af erklæring, tillægges således generelt mindre betydning i dag.

Forslaget indebærer endelig en sproglig justering med hensyn til angivelsen af de myndigheder, som erklæring kan afgives overfor. Tilsvarende ændringer er medtaget i forslaget til ændringer af §§ 10 B og 10 C i lovforslagets § 1, nr. 9. Det er endvidere hensigten at foretage en tilsvarende sproglig justering af indfødsretslovens § 4 i forbindelse med udarbejdelsen af en ny lovbekendtgørelse efter lovens vedtagelse.

Til nr. 5

Bestemmelsen i indfødsretslovens § 5 om børns mulighed for at erhverve dansk indfødsret som bipersoner til deres forældre foreslås ændret på 3 punkter:

- der indføres ligestilling mellem børn født i ægteskab og børn født uden for ægteskab,
- adoptivbørn ligestilles med biologiske børn,
- der åbnes mulighed for, at børn af personer, der erhverver dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring, kan undtages fra erhvervelsen af indfødsret.

Efter den gældende bestemmelse i indfødsretslovens § 5 omfatter erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring efter lovens §§ 3 og 4 også den erklærendes her i riget bosatte, ugifte ægtebarn under 18 år, såfremt den pågældende har (del i) forældremyndigheden over barnet. Det samme gælder for børn født uden for ægteskab, hvis det er moderen, der erhverver dansk indfødsret, men ikke hvis det er faderen. Reglen omfatter også personer, der afgiver erklæring efter § 10 B og § 10 C. Ifølge indfødsretslovens § 6, stk. 2, gælder bestemmelsen også for børn, der naturaliseres som bipersoner til deres forældre.

I overensstemmelse med de bestræbelser på at ligestille børn født i og uden for ægteskab, der også er kommet til udtryk i lovforslagets § 1, nr. 1, foreslås § 5 ændret, således at et barn født uden for ægteskab kan erhverve dansk indfødsret som biperson til *faderen*, hvis barnet er ugift, under 18 år og bosat her i riget, og faderen har (del i) forældremyndigheden over barnet.

Det foreslås endvidere, at også *adoptivbørn* skal kunne erhverve dansk indfødsret som bipersoner til deres (adoptiv)forældre. Det er en forudsætning, at adoptionen har gyldighed efter dansk ret. Hidtil har § 5 kun omfattet biologiske børn, og adoptivbørn har derfor været henvist til i stedet at ansøge om (selv-

stændig) naturalisation, jf. naturalisationscirkulærets § 12.

Endelig foreslås det, at der indføres en adgang til at undtage et barn fra erhvervelsen af dansk indfødsret, såfremt den erklærende ønsker det.

Personer, der naturaliseres, har allerede i dag efter indfødsretslovens § 6, stk. 2, mulighed for at beslutte, at et barn ikke skal være omfattet af naturalisationen. Derimod har personer, der afgiver erklæring efter indfødsretslovens § 3 (unge mennesker mellem 18 og 23 år), § 4 (tidligere danske statsborgere) samt §§ 10 B og 10 C (nordiske statsborgere) ikke mulighed for at undtage deres børn fra erhvervelsen af dansk statsborgerskab, hvis betingelserne i § 5 i øvrigt er opfyldt. Hvis et barn ikke ønskes omfattet, er den pågældende derfor henvist til i stedet at benytte den langt mere omstændelige fremgangsmåde med at ansøge om dansk indfødsret ved naturalisation.

Denne retstilstand forekommer hverken velbegrun- det eller hensigtsmæssig, og det foreslås derfor, at der også for personer, der erhverver dansk indfødsret ved erklæring, indføres en adgang til at få børn undtaget fra erhvervelsen af dansk indfødsret.

Til nr. 6

Forslaget i nr. 5 om adgangen for børn født udenfor ægteskab og for adoptivbørn til at erhverve dansk indfødsret som bipersoner til deres forældre, skal efter forslaget også finde anvendelse ved naturalisation.

Den foreslåede ændring af § 6, stk. 2, er endvidere en konsekvens af, at det efter forslaget i nr. 5 nu kommer til at fremgå af lovens § 5, at børn kan undtages fra erhvervelsen af dansk indfødsret.

Det bemærkes, at det i forbindelse med naturalisa- tion angives direkte i lovteksten til loven om indføds- rets meddelelse, hvis ansøgerens barn ikke skal være omfattet. I sådanne tilfælde kan undtagelsen ikke ale- ne være et ønske fra den pågældende ansøgers side, men kan også skyldes, at det er konstateret, at barnet ikke opfylder betingelserne for naturalisation. Folke- tingets Indfødsretsudvalg har tilkendegivet, at et barn i sådanne tilfælde ikke kan naturaliseres som biperson til forældrene.

Til nr. 7

Bestemmelsen foreslås ændret med henblik på Danmarks ratifikation af Europarådskonventionen om statsborgerret.

Efter den gældende regel i § 8 kan danske statsbor- gere, der er født i udlandet, og som aldrig har boet her i riget eller opholdt sig her under forhold, der tyder på samhörighed med Danmark, fortabe den danske ind- fødsret ved det fyldte 22. år. Justitsministeriet kan dog

tillade, at indfødsretten bevares, hvis ansøgning herom indgives inden det fyldte 22. år.

Den gældende bestemmelse åbner således mulighed for, at en person, der ikke har andet statsborgerskab end det danske, bliver statsløs ved det fyldte 22. år, fordi den pågældende aldrig har opholdt sig i Danmark og ikke inden det 22. år har indgivet ansøgning til Justitsministeriet om bevarelse af statsborgerretten.

§ 8 er på dette punkt ikke i overensstemmelse med Europarådskonventionen. Det foreslås på den baggrund, at det i bestemmelsen tilføjes, at dansk indfødsret kun fortabes, hvis den pågældende ikke herved bliver statsløs. Herudover foreslås der ikke ændringer i reglerne om fortabelse af dansk indfødsret.

Til nr. 8

Den nuværende bestemmelse i § 9 A blev indsat i forbindelse med Danmarks ratifikation af Europarådskonventionen af 1963, og dens ikrafttræden forudsætter, at der indgås overenskomst med andre stater om automatisk fortabelse af statsborgerret med henblik på begrænsning af dobbelt statsborgerskab. Sådanne overenskomster er imidlertid ikke indgået. Således som holdningen til dobbelt statsborgerskab har udviklet sig i de senere år, jf. herved afsnit 2.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, er der heller ikke udsigt til, at det fremover vil blive aktuelt at indgå overenskomster som omhandlet i § 9 A. Det foreslås på den baggrund, at bestemmelsen ophæves.

Til nr. 9

Bestemmelsen i indfødsretslovens § 10 (A-C) foreslås ændret som en konsekvens af, at § 3 foreslås ændret, og at Island nu bliver deltager i den nordiske overenskomst. Endvidere omfatter forslaget forskellige sproglige og redaktionelle ændringer.

I den foreslåede § 10 fastslås det, at der i visse tilfælde gælder særlige regler for personer, der tidligere har haft bopæl i et andet nordisk land, samt for personer, der har statsborgerskab i et andet nordisk land. I forhold til hvert enkelt af de nordiske lande finder reglerne i §§ 10 A – 10 C anvendelse fra det tidspunkt, hvor overenskomsten træder i kraft for det pågældende land. Reglerne gælder allerede i dag i forhold til Finland, Norge og Sverige, og samtlige nordiske lande skrev den 23. oktober 1998 under på Islands tiltræden af den nordiske overenskomst.

Efter forslagens § 10 A kan bopæl i et andet nordisk land tillægges betydning ved afgivelse af erklæring efter indfødsretslovens §§ 3 og 4, ligesom det ved afgørelse af spørgsmål om fortabelse af dansk indføds-

ret efter lovens § 8 kan tillægges betydning, om den pågældende har opholdt sig i et nordisk land. Bestemmelsen foreslås som følge af lovforslagets § 1, nr. 4, ændret for så vidt angår spørgsmålet om erhvervelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 3. Forslaget er udformet i overensstemmelse med ordlyden af den nordiske overenskomst.

§ 10 B vedrører nordiske statsborgeres mulighed for at erhverve dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring. Efter forslaget præciseres det i overensstemmelse med den nordiske overenskomst, at det udover frihedsstraf er foranstaltninger, der kan *ligestilles* med frihedsstraf, som er til hinder for, at nordiske statsborgere kan erhverve dansk statsborgerskab ved afgivelse af erklæring. De former for straf og andre sanktioner, der kan være til hinder for anvendelsen af erklæringsmuligheden i § 10 B er ubetinget frihedsstraf, forvaring efter straffelovens § 70 samt dom til anbringelse i hospital for sindslidende eller i institution for personer med vidtgående psykiske handicap, jf. straffelovens §§ 68-69. Derimod er domme, der alene giver *mulighed* for anbringelse i sådanne institutioner, ikke til hinder for afgivelse af erklæring efter § 10 B.

Det bemærkes, at der gennem tiden har udviklet sig en praksis, hvorefter også betingede domme (med undtagelse af betingede domme med udsat straffastsettelse) har været til hinder for nordiske statsborgeres erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring. Bestemmelsen bør imidlertid fremover – i overensstemmelse med ordlyden – anvendes således, at *kun* de ovenfor opregnede sanktioner, men *ikke* betingede domme, skal være til hinder for erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring efter § 10 B.

§ 10 C giver personer, der har mistet dansk indfødsret, og derefter vedblivende har været statsborger i et nordisk land, mulighed for at erhverve dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring til statsamtet. Udover den ændring, der følger af, at Island nu tiltræder den nordiske overenskomst, indeholder forslaget alene sproglige ændringer.

Det bemærkes, at bestemmelsen i indfødsretslovens § 5 om børns mulighed for at erhverve dansk indfødsret sammen med forældrene også gælder for nordiske statsborgere, der afgiver erklæring efter §§ 10 B og 10 C. Den ændring af indfødsretslovens § 5, der fremgår af lovforslagets § 1, nr. 5, får således også betydning for disse persongrupper.

Til nr. 10

Der er tale om konsekvensændringer som følge af, at § 9 A foreslås ophævet, jf. lovforslagets § 1, nr. 8.

Til nr. 11

Det foreslås, at der i loven indsættes en bestemmelse om den klageadgang til Justitsministeriet, der i praksis allerede eksisterer i dag i sager om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring. Der er således ikke tale om en ændring af gældende ret, men kun om lovfæstelse af den hidtidige praksis på området.

Justitsministeriet behandlede i 1997 117 erklæringssager, og antallet forventes at blive noget højere i 1998. Af disse sager er imidlertid kun ca. 5-10 % klagesager. De øvrige sager vedrører typisk tilfælde, hvor en person har ansøgt om naturalisation, men hvor det under Justitsministeriets behandling af sagen – inden naturalisation er sket – konstateres, at den pågældende kan erhverve dansk indfødsret ved erklæring. I disse tilfælde modtager Justitsministeriet normalt selv den pågældendes erklæring og udsteder statsborgerretsbevis.

Til nr. 12

Forslaget har til formål at ændre den nuværende bestemmelse på to punkter.

For det første præciseres det, at Justitsministeriet kan indhente de fornødne oplysninger til behandling af ansøgninger om indfødsret hos andre myndigheder, men ikke nødvendigvis myndigheder i den offentlige forvaltning, således som det fremgår af bestemmelsen i dag. Bestemmelsen foreslås ændret, fordi Justitsministeriet i praksis også jævnligt har behov for at indhente oplysninger fra domstolene, dvs. myndigheder som ikke udgør en del af den offentlige forvaltning.

For det andet foreslås det, at det tilføjes i bestemmelsen, at Justitsministeriets adgang til at indhente oplysninger også omhandler oplysninger om ansøgerens børn. I praksis vil der typisk være tale om, at Justitsministeriet indhenter oplysninger fra Kriminalregisteret om de børn mellem 15 og 18 år, som skal være omfattet af forældrenes naturalisation. Der henvises i denne forbindelse til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 6.

Bestemmelsen i indfødsretslovens § 12, stk. 3, indebærer, at det ikke er en betingelse for, at Justitsministeriet kan indhente de fornødne oplysninger, at ansøgeren har givet samtykke hertil.

I praksis vil ansøgeren dog blive anmodet om ved sin underskrift at tilkendegive sin accept af, at de fornødne oplysninger indhentes. Denne accept er som nævnt ikke en betingelse for, at oplysningerne kan indhentes.

Til § 2

Det foreslås, at betingelsen om dansk indfødsret ved beskikkelse som auktionsleder i henhold til auktionslederloven ophæves.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger pkt. 5.2.

Til § 3

Til nr. 1

Det foreslås, at betingelsen om dansk indfødsret ved meddelelse af autorisation i henhold til lov om vagtvirksomhed ophæves.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger pkt. 5.3.

Til nr. 2-5

Forslagene er en konsekvens af ændringen under nr. 1.

Det bemærkes, at lovens § 14, stk. 1, 2. pkt., der henviser til § 3, stk. 1, nr. 7, ikke foreslås konsekvensrettet. Dette skyldes, at § 14, stk. 1, 2. pkt., ved en fejl ikke blev konsekvensrettet i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 936 af 27. december 1991 om ændring af forskellige lovbestemmelser om erhvervsudøvelse m.v. (Udstedelse og fratagelse af autorisationer m.v.). Ved denne lovændring blev den nugældende § 3, stk. 1, nr. 6, indsat i loven, samtidig med at bestemmelserne i de hidtidige § 3, stk. 1, nr. 6 og 7, blev ændret til § 3, stk. 1, nr. 7 og 8. Ved i dette lovforslag at undlade at konsekvensrette henvisningerne til § 3, stk. 1, nr. 7, i lovens § 14, stk. 1, 2. pkt., bringes bestemmelsen i overensstemmelse med den tilsigtede retstilstand.

Til § 4

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. januar 1999, hvorefter der vil blive taget skridt til ratifikation af Europarådskonventionen. Konventionen vil blive ratificeret uden forbehold for Færøerne og Grønland.

I stk. 2 – 6 er nærmere angivet, hvilke persongrupper der vil blive omfattet af de nye regler i indfødsretsloven om adgangen for børn født uden for ægteskab og adoptivbørn til at få dansk indfødsret, om adgangen til at få dansk indfødsret ved erklæring samt om fortabelse af dansk indfødsret.

Justitsministeriet har navnlig vedrørende lovforslagets § 1, nr. 4 om ændring af indfødsretslovens § 3 overvejet, om der bør indsættes en overgangsregel for de unge mennesker, der på grund af udlandsophold har været afskåret fra at erhverve dansk indfødsret ved erklæring efter den gældende bestemmelse i § 3, og

som efter lovens ikrafttræden vil være fyldt 23 år og derfor ikke har mulighed for at afgive erklæring efter de nye regler.

Justitsministeriet finder det imidlertid vanskeligt nærmere at afgrænse, hvilken persongruppe der i givet fald skulle være omfattet af en sådan overgangsordning. Hertil kommer, at konstateringen af, om de pågældende (evt. for flere år siden) opfyldte de nu foreslåede betingelser, i mange tilfælde må antages at ville frembyde store bevismæssige vanskeligheder.

Justitsministeriet har på den baggrund afstået fra at foreslå en overgangsordning, men kan i stedet pege på muligheden for at indføre en særlig lempelig naturalisationsadgang for sådanne personer, f.eks. således at den sædvanlige ventetid på naturalisation reduceres, og at der ikke stilles krav om løsning fra hidtidigt statsborgerskab, jf. også Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 4 af 19. december 1997 fra Folketingets Indfødsretsudvalg (folketingsåret 1997/98, 1. samling, alm. del – bilag 65).

Der er heller ikke foreslået overgangsregler vedrørende de børn født uden for ægteskab og adoptivbørn, som ikke bliver omfattet af de nye regler. Også disse persongrupper vil som hidtil være henvist til at ansøge om dansk indfødsret ved naturalisation. Justitsministeriet vil i den forbindelse, i det omfang de pågældende ikke kan naturaliseres efter reglerne i naturalisationscirkulæret af 3. oktober 1997, forelægge ansøgningerne for Folketingets Indfødsretsudvalg.

Til § 5

Lovens § 1 (ændring af indfødsretsloven) gælder for hele riget, men træder først i kraft for Færøerne, når den er kundgjort på Færøerne efter de særlige regler herom.

Ændringen af auktionslederloven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kgl. anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne.

Ændringen af lov om vagtvirksomhed gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele ved kgl. anordning.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med de gældende love

1. Lov om dansk indfødsret

Gældende lov

1.

§ 1. Dansk indfødsret erhverves ved fødslen af:

1. ægtebarn, hvis fader eller moder er dansk,
2. barn uden for ægteskab, hvis moder er dansk.

Stk. 2. ----

2.

§ 2. Har dansk mand og fremmed kvinde børn sammen, inden de indgår ægteskab, erhverver børnene ved forældrenes ægteskab dansk indfødsret, for så vidt de er ugifte og under 18 år.

3.

§ 2 A. Et udenlandsk barn under 12 år, der er adopteret ved en dansk bevilling, bliver dansk statsborger ved adoptionen, hvis barnet er adopteret af et ægtepar, hvor begge ægtefæller er danske statsborgere, eller af en ugift dansk statsborger, og barnet bor her i riget sammen med adoptivforældrene (adoptanten). Det samme gælder, hvis barnet er adopteret ved en udenlandsk afgørelse, der anerkendes i henhold til adoptionslovens § 28, stk. 2.

Stk. 2. Erhvervelse af dansk indfødsret har virkning fra den dag, dansk bevilling udstedes, eller fra den dag, hvor den udenlandske adoptionsafgørelse træffes.

Lovforslaget

1. § 1, stk. 1, affattes således:

»Et barn erhverver dansk indfødsret ved fødslen, hvis faderen eller moderen er dansk. Er barnets forældre ikke gift, og er kun faderen dansk, erhverver barnet kun dansk indfødsret, hvis det er født her i riget.«

2. § 2 affattes således:

»§ 2. Har et barn af en dansk far og en udenlandsk mor ikke erhvervet dansk indfødsret ved fødslen, erhverver barnet dansk indfødsret ved forældrenes indgåelse af ægteskab. Det er en forudsætning, at barnet på tidspunktet for ægteskabets indgåelse er ugift og under 18 år.«

3. § 2 A affattes således:

»§ 2 A. Et udenlandsk barn under 12 år, der er adopteret ved en dansk adoptionsbevilling, bliver dansk statsborger ved adoptionen, hvis barnet adopteres af et ægtepar, hvor mindst én af ægtefællerne er dansk statsborger, eller af en ugift dansk statsborger.

Stk. 2. Dansk indfødsret erhverves fra det tidspunkt, hvor adoptionens retsvirkninger indtræder.

Stk. 3. Stk. 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse i tilfælde, hvor barnet er adopteret ved en udenlandsk afgørelse, der anerkendes i medfør af adoptionslovens § 28, stk. 2.«

4.

§ 3. Udlænding, som vedblivende har haft bopæl her i riget fra det fyldte 16. år og derudover tidligere har boet her i sammenlagt mindst 5 år, erhverver dansk indfødsret ved efter det fyldte 21. år, men inden det fyldte 23. år over for Statsamtet, Overpræsidiat, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland at afgive skriftlig erklæring herom. Har han ikke statsborgerret i noget land, eller godtgør han, at han vil miste sin fremmede statsborgerret ved at erhverve dansk indfødsret, kan erklæringen afgives allerede efter det fyldte 18. år, såfremt han ved erklæringens afgivelse vedblivende har haft sin bopæl her i riget i de sidste 5 år og derudover tidligere har boet her i sammenlagt mindst 5 år.

Stk. 2. ----

5.

§ 5. Erhverver en person indfødsret i medfør af §§ 3 eller 4, tilkommer indfødsretten også hans her i riget bosatte, ugifte ægtebarn under 18 år. Dette gælder dog ikke barn, som efter opløsning af forældrenes ægteskab eller deres separation er undergivet den anden forældreparts forældremyndighed.

Stk. 2. Reglen i stk. 1, 1. punktum, finder tilsvarende anvendelse i forholdet mellem en kvinde og hendes barn uden for ægteskab, medmindre forældremyndigheden over barnet er tillagt dets udenlandske far.

6.

§ 6. ----

Stk. 2. Har den, der naturaliseres, børn, finder reglerne i § 5 tilsvarende anvendelse, medmindre andet i det enkelte tilfælde fastsættes.

7.

§ 8. Den, der er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, taber sin danske indfødsret ved det fyldte 22. år. ----

Stk. 2. ----

4. § 3, stk. 1, affattes således:

»En udlænding, som har haft ophold her i riget i sammenlagt mindst 10 år, heraf sammenlagt mindst 5 år inden for de sidste 6 år, erhverver dansk indfødsret ved efter det fyldte 18. år, men inden det fyldte 23. år, over for et statsamt, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland at afgive skriftlig erklæring herom.«

5. § 5 affattes således:

»§ 5. Erhverver en person indfødsret ved afgivelse af erklæring i medfør af §§ 3 eller 4, tilkommer indfødsretten også den pågældendes barn, herunder adoptivbarn, medmindre det udtrykkeligt er angivet, at et barn ikke skal være omfattet af erhvervelsen af indfødsret. Det er en forudsætning for et barns erhvervelse af dansk indfødsret, at den erklærende har del i forældremyndigheden over barnet, og at barnet er ugift, under 18 år og bosat her i riget. For et adoptivbarn er det tillige en betingelse, at adoptionen har gyldighed efter dansk ret.«

6. § 6, stk. 2, affattes således:

»*Stk. 2.* Har den, der naturaliseres, børn, herunder adoptivbørn, finder reglerne i § 5 tilsvarende anvendelse.«

7. § 8, stk. 1, 1. pkt., affattes således:

»Den, der er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, taber sin danske indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende der- ved bliver statsløs.«

8.

§ 9 A. Kongen kan efter overenskomst med andre stater fastsætte, at bestemmelserne i stk. 2 og 3 skal finde anvendelse. Udtrykket aftaleland i denne paragraf omfatter den eller de stater, med hvilke sådan overenskomst er sluttet.

Stk. 2. En person, som ved fødslen har erhvervet statsborgerret såvel i Danmark som i aftaleland, mister dansk indfødsret ved opnåelsen af en i overenskomsten fastsat alder, som ikke må være under 19 år og ikke over 22 år, såfremt han i de sidste 5 år har haft sin faste bopæl i vedkommende aftaleland.

Stk. 3. Taber nogen sin indfødsret efter stk. 2, taber også hans barn indfødsretten, hvis det har erhvervet den gennem ham, medmindre barnet derved bliver statsløst.

Stk. 4. Den, der har mistet dansk indfødsret i henhold til denne paragraf og derefter vedblivende har været statsborger i aftaleland, generhverver indfødsretten, når han efter at have taget fast bopæl her i riget over for Statsamtet, Overpræsidiets, Rigsombudsmandens på Færøerne eller Rigsombudsmandens i Grønland afgiver skriftlig erklæring herom. Bestemmelserne i § 4, 2. punktum, og i § 5 finder tilsvarende anvendelse.

9.

§ 10. Kongen kan efter overenskomst med Finland, Island, Norge og Sverige fastsætte, at en eller flere af bestemmelserne under A-C skal finde anvendelse. Udtrykket nordisk aftaleland i denne paragraf omfatter den eller de stater, med hvilke sådan overenskomst er sluttet.

A. Ved anvendelsen af § 3 ligestilles bopæl i nordisk aftaleland indtil det fyldte 16. år med bopæl her i riget. Den pågældende skal dog ved erklæringens afgivelse vedblivende have haft bopæl her i riget i de sidste 5 år.

8. § 9 A ophæves.

9. § 10 ophæves, og i stedet indsættes:

»§ 10. Efter overenskomst mellem Danmark og de øvrige nordiske lande (Finland, Island, Norge og Sverige) gælder i visse tilfælde særlige regler for personer, der tidligere har haft bopæl i et andet nordisk land, eller som har statsborgerret i et andet nordisk land, jf. herved §§ 10 A – 10 C.

Stk. 2. I forhold til hvert enkelt af de nordiske lande finder reglerne i §§ 10 A – 10 C anvendelse fra det tidspunkt, hvor overenskomsten træder i kraft for det pågældende land.

§ 10 A. Ved anvendelsen af § 3 ligestilles bopæl i et andet nordisk land med bopæl her i riget, dog kun i det omfang bopælstiden i det andet nordiske land ligger mindst 5 år forud for erklæringens afgivelse og før den erklærendes fyldte 16. år.

Stk. 2. Ved anvendelsen af § 4 ligestilles bopæl i nordisk aftaleland indtil det fyldte 12. år med bopæl her i riget.

Stk. 3. Ved anvendelsen af § 8 ligestilles bopæl i nordisk aftaleland i sammenlagt mindst 7 år med bopæl her i riget.

B. Statsborger i nordisk aftaleland som:

1. har erhvervet statsborgerret dér på anden måde end ved naturalisation,
2. er fyldt 18 år,
3. har haft fast bopæl her i riget i de sidste 7 år, og
4. ikke i løbet af denne tid er dømt til frihedsstraf, arbejds- eller sikkerhedsforvaring eller til anbringelse i en særlig forvaringsanstalt, jf. borgerlig straffelovs § 70, stk. 1,

erhverver dansk indfødsret ved over for Statsamtet, Overpræsidi- et, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland at afgive skriftlig erklæring herom. Bestemmelserne i § 5 finder tilsvarende anvendelse.

C. Den, der har mistet dansk indfødsret og derefter vedblivende har været statsborger i nordisk aftaleland, generhverver indfødsretten, når han efter at have taget fast bopæl her i riget over for Statsamtet, Overpræsidi- et, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland afgiver skriftlig erklæring herom. Bestemmelserne i § 5 finder tilsvarende anvendelse.

10.

§ 11. Erklæring om erhvervelse af indfødsret i henhold til denne lovs §§ 3, 4, 9 A, stk. 4, 10 B og 10 C kan ikke afgives ved værge eller af forældremyndighedens indehaver.

11.

§ 11. Erklæring om erhvervelse af indfødsret i henhold til denne lovs §§ 3, 4, 9 A, stk. 4, 10 B og 10 C kan ikke afgives ved værge eller af forældremyndighedens indehaver.

Stk. 2. Ved anvendelsen af § 4 ligestilles bopæl i et nordisk land indtil det fyldte 12. år med bopæl her i riget.

Stk. 3. Ved anvendelsen af § 8 ligestilles bopæl i et nordisk land i sammenlagt mindst 7 år med bopæl her i riget.

§ 10 B. En statsborger i et nordisk land, som

- 1) har erhvervet statsborgerret dér på anden måde end ved naturalisation,
- 2) er fyldt 18 år,
- 3) har haft fast bopæl her i riget i de sidste 7 år, og
- 4) ikke i løbet af denne tid er idømt frihedsstraf eller foranstaltning, der kan ligestilles med frihedsstraf,

erhverver dansk indfødsret ved over for et statsamt, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland at afgive skriftlig erklæring herom. Bestemmelsen i § 5 finder tilsvarende anvendelse.

§ 10 C. Den, der har mistet dansk indfødsret og derefter vedblivende har været statsborger i et nordisk land, generhverver indfødsretten, når han efter at have taget fast bopæl her i riget over for et statsamt, Københavns Overpræsidi- um, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland afgiver skriftlig erklæring herom. Bestemmelsen i § 5 finder tilsvarende anvendelse.«

10. I § 11 udgår »§ 9 A, stk. 4.«.

11. I § 11 indsættes som *stk. 2*:

Stk. 2. En erklæring afgivet efter lovens §§ 3, 4, 10 B eller 10 C afvises af den myndighed, som erklæringen er fremsat overfor, hvis myndigheden ikke finder, at betingelserne for at erhverve dansk indfødsret ved erklæring er opfyldt. Afvisning af en erklæring kan påklages til Justitsministeriet.«

12.

§ 12. ----

Stk. 2. ----

Stk. 3. Justitsministeren kan hos skattemyndigheder og andre myndigheder i den offentlige forvaltning indhente de oplysninger, også i elektronisk form, om ansøgere om dansk indfødsret, som er nødvendige for at behandle ansøgningerne.

Stk. 4. ----

12. § 12, stk. 3, affattes således:

»Stk. 3. Justitsministeren kan hos skattemyndigheder og andre myndigheder indhente de oplysninger, også i elektronisk form, om ansøgere om dansk indfødsret og disses børn, som er nødvendige for at behandle ansøgningerne.«

2. Lov om auktion ved auktionsledere

Gældende lov

1.

§ 3. Auktionsledere beskikkes af justitsministeren efter indstilling af fogeden.

Stk. 2. Beskikkelsen kan kun meddeles personer, der har dansk indfødsret, er fyldt 25 år og er vederhæftige.

Stk. 3. ----

Stk. 4. ----

Stk. 5. ----

Lovforslaget

1. I § 3, stk. 2, udgår: »har dansk indfødsret,«.

3. Lov om vagtvirksomhed

Gældende lov

1.

§ 3. Autorisation kan meddeles personer, der

- 1) har dansk indfødsret,
- 2) har bopæl her i landet,
- 3) er fyldt 25 år,
- 4) ikke er umyndig, under værgemål efter værgemålslovens § 5 eller under samværgemål efter værgemålslovens § 7,
- 5) hverken har anmeldt betalingsstandsning eller er under konkurs,
- 6) ikke har betydelig forfalden gæld til det offentlige, hvorved forstås beløb i størrelsesordenen 50.000 kr. og derover,
- 7) ikke er dømt for strafbart forhold, der begynder en nærliggende fare for misbrug af adgangen til at udøve vagtvirksomhed, jf borgerlig straffelovs § 78, stk. 2, og som

Lovforslaget

1. § 3, stk. 1, nr. 1, ophæves.

Nr. 2-8 bliver herefter nr. 1-7.

8) i øvrigt gør det antageligt, at de vil kunne udøve vagtvirksomhed på forsvarlig måde og i overensstemmelse med god skik inden for branchen.

2. § 3

Stk. 2. Kravet i stk. 1 om dansk indfødsret og bopæl i Danmark bortfalder i det omfang, dette har hjemmel i international aftale eller ved bestemmelser fastsat af justitsministeren.

3.

§ 4. Autorisation kan meddeles aktieselskaber eller anpartsselskaber, når de er registreret i aktieselskabsregisteret og direktørerne og flertallet af bestyrelsesmedlemmerne opfylder betingelserne i § 3, stk. 1, nr. 1-4, jf. stk. 2, og direktørerne og alle bestyrelsesmedlemmerne opfylder betingelserne i § 3, stk. 1, nr. 5-8. ----

Stk. 2. ----

4.

§ 14. ----

Stk. 2. En autorisation kan endvidere tilbagekaldes, såfremt betingelsen i § 3, stk. 1, nr. 6, og § 4, stk. 1, jf. § 3, stk. 1, nr. 6, for meddelelse af autorisation ikke længere er til stede. ----

Stk. 3. ----

5.

§ 17. En autorisation bortfalder, når autorisationens indehaver dør eller ophører med at opfylde betingelserne i § 3, stk. 1, nr. 1-5, og § 4, stk. 1, jf. § 3, stk. 1, nr. 1-5.

Stk. 2. ----

2. I § 3, *stk. 2*, udgår: »dansk indfødsret og«.

3. I § 4, *stk. 1, 1. pkt.*, ændres »nr. 1-4« til: »nr. 1-3«, og »nr. 5-8« til: »nr. 4-7«.

4. I § 14, *stk. 2, 1. pkt.*, ændres to steder »nr. 6« til: »nr. 5«.

5. I § 17, *stk. 1*, ændres to steder »nr. 1-5« til: »nr. 1-4«.

Den Europæiske Konvention om Statsborgerret

Præambel

Europarådets medlemsstater og andre stater, som undertegner denne konvention,

der finder, at det er Europarådets mål at opnå større enhed mellem dets medlemmer;

der tager hensyn til de talrige internationale instrumenter, som vedrører statsborgerret, dobbelt statsborgerret og statsløshed,

der anerkender, at der i anliggender vedrørende statsborgerret bør tages hensyn til staternes såvel som til enkeltpersoners legitime interesser;

der ønsker at fremme en progressiv udvikling af retlige principper vedrørende statsborgerret samt anerkendelse af disse i staternes nationale lovgivning, og som tilstræber, så vidt det er muligt, at undgå tilfælde af statsløshed;

der ønsker at undgå diskrimination i anliggender, der vedrører statsborgerret;

der anerkender retten til respekt for familieliv, som fastsat i artikel 8 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder;

der konstaterer, at staterne har forskelligt syn på spørgsmålet om dobbelt statsborgerret, og som anerkender, at det er den enkelte stats frie afgørelse, hvilke konsekvenser den i sin nationale lovgivning drager af den omstændighed, at en statsborger erhverver eller er i besiddelse af statsborgerret i et andet land;

der er enige om det ønskelige i at finde hensigtsmæssige løsninger på konsekvenserne af dobbelt statsborgerret og i særdeleshed, hvad angår de rettigheder og forpligtelser, der er forbundet med dobbelt statsborgerret;

der finder det ønskeligt, at personer, som har statsborgerret i to eller flere af de kontraherende stater, kun har værnepligt i en af disse;

der finder det nødvendigt at fremme internationalt samarbejde mellem de nationale myndigheder, som er ansvarlige for anliggender vedrørende statsborgerret,

har indgået følgende aftale:

Kapitel 1

Generelle forhold

Artikel 1

Konventionens formål

Denne konvention fastlægger principper og regler for fysiske personers statsborgerret samt regler vedrørende værnepligten i tilfælde af dobbelt statsborgerret, som de kontraherende staters nationale lovgivning skal være i overensstemmelse med.

Artikel 2

Definitioner

I denne konvention:

- a forstås ved »statsborgerret« det retlige bånd mellem en person og en stat, mens begrebet ikke indeholder nogen angivelse af personens etniske oprindelse;
- b forstås ved »dobbelt statsborgerret« det forhold, at en person har statsborgerret i to eller flere lande på samme tid;
- c forstås ved »barn« enhver person under atten år, med mindre myndighedsalderen opnås tidligere i henhold til den lovgivning, der gælder vedrørende barnet;
- d forstås ved »national lovgivning« alle former for bestemmelser i det nationale retssystem, herunder forfatningen, lovgivningen, bekendtgørelser, retspraksis, almindelige regler og procedurer så vel som regler, der hidrører fra bindende internationale instrumenter.

Kapitel II

Generelle principper vedrørende statsborgerret

Artikel 3

Statens kompetence

- 1 Enhver stat fastsætter ifølge sin egen lovgivning, hvem der er dens statsborgere.
- 2 Denne lovgivning skal anerkendes af andre stater, for så vidt den er i overensstemmelse med gældende internationale konventioner,

de almindelige folkeretlige regler samt almindeligt anerkendte retsprincipper vedrørende statsborgerret.

Artikel 4

Principper

Enhver kontraherende stats regler om statsborgerret skal baseres på følgende principper:

- a enhver har ret til at besidde statsborgerret;
- b statsløshed skal undgås;
- c ingen kan fratages sin statsborgerret på et vilkårligt grundlag;
- d hverken indgåelse eller opløsning af ægteskab mellem en statsborger i en kontraherende stat og en udlænding, eller den omstændighed, at den ene af ægtefællerne erhverver statsborgerret i et andet land under ægteskabet, har automatisk betydning for den anden ægtefælles statsborgerret.

Artikel 5

Ikke-diskrimination

- 1 En kontraherende stats regler vedrørende statsborgerret må ikke indeholde forskelle eller omfatte praksis, der indebærer, at der finder forskelsbehandling sted på grund af køn, religion, race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse.
- 2 Enhver kontraherende stat skal følge princippet om ikke at forskelsbehandle sine statsborgere, uanset om de har erhvervet indfødsret ved fødslen eller efterfølgende.

Kapitel III

Regler vedrørende statsborgerret

Artikel 6

Erhvervelse af indfødsret

- 1 Ifølge enhver kontraherende stats nationale lovgivning erhverver følgende personer *ex lege* indfødsret:
 - a Børn født af forældre, hvoraf den ene på tidspunktet for barnets fødsel er i besiddelse af statsborgerret i den kontraherende stat, medmindre andet følger af landets nationale lovgivning vedrørende børn født i udlandet. For så vidt angår børn, hvis forældreforhold er fastslået ved anerkendelse, retsafgørelse eller lignende, kan en kontraherende stat bestemme, at barnet erhverver indfødsret som fastlagt i den nationale lovgivning;
 - b hittebørn, som bliver fundet på den pågældende stats område, og som ellers ville være statsløse.
- 2 Ifølge enhver kontraherende stats nationale lovgivning erhverves indfødsret af børn, der er født på den pågældende stats område, og som ikke ved fødslen erhverver indfødsret i en anden stat. Indfødsretten erhverves:
 - a ved fødslen *ex lege*; eller
 - b efterfølgende af børn, som er statsløse, efter ansøgning til den rette myndighed fra eller på vegne af det pågældende barn efter de i den kontraherende stats nationale lovgivning foreskrevne regler. Det kan bestemmes, at ansøgning kun kan indgives af personer, der har haft lovligt og fast ophold i det pågældende land i en periode på højst fem år umiddelbart forud for indgivelse af ansøgningen.
- 3 Ifølge enhver kontraherende stats nationale lovgivning skal der gives mulighed for naturalisation af personer med lovligt og fast ophold i det pågældende land. Ifølge de af den kontraherende stat opstillede betingelser for naturalisation, kan der højst kræves fast ophold i en periode på ti år, før en ansøgning kan indgives.
- 4 Enhver kontraherende stat skal i sin nationale lovgivning lette erhvervelsen af indfødsret for følgende personer:
 - a personer, der er gift med en af landets statsborgere;
 - b børn af forældre, hvoraf den ene er i besiddelse af statsborgerret i landet, idet de er omfattet af den i artikel 6, stk. 1, litra a fastsatte undtagelse;
 - c børn af forældre, hvoraf den ene erhverver eller har erhvervet statsborgerret i landet;
 - d adoptivbørn, hvor adoptanten er i besiddelse af statsborgerret i landet;
 - e personer, som er født på det pågældende lands område og har lovligt og fast ophold der;
 - f personer, som i en periode inden det fyldte 18. år har haft lovligt og fast ophold i det pågældende land, idet varigheden af den pågældendes faste ophold i landet bestemmes ifølge den pågældende kontraherende stats nationale lovgivning;
 - g statsløse personer og anerkendte flygtninge med lovligt og fast ophold i landet.

Artikel 7

Fortabelse af statsborgerret ex lege eller på foranledning af en kontraherende stat

- 1 Enhver kontraherende stats nationale lovgivning må ikke indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerret *ex lege* eller på foranledning af den kontraherende stat, bortset fra følgende tilfælde:
 - a frivillig erhvervelse af fremmed statsborgerret;
 - b erhvervelse af statsborgerret i den kontraherende stat gennem bedragerisk handlemåde, urigtige oplysninger eller fortielse af relevante forhold fra ansøgerens side;
 - c frivillig fremmed militærtjeneste;
 - d handlemåde, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser;
 - e et manglende reelt tilknytningsforhold mellem den kontraherende stat og en statsborger med fast bopæl i udlandet;
 - f hvor det fastslås i løbet af et barns mindreårighed, at de i landets nationale lovgivning fastsatte betingelser, som førte til barnets *ex lege* erhvervelse af statsborgerret i den kontraherende stat, ikke længere er opfyldt;
 - g adoption af et barn, hvis barnet erhverver eller er i besiddelse af den ene eller begge adoptivforældrenes fremmede statsborgerret.
- 2 En kontraherende stats nationale lovgivning kan indeholde bestemmelser om, at børn, hvis forældre fortaber deres statsborgerret i det pågældende land, ligeledes fortaber denne statsborgerret, bortset fra de af stk. 1, litra c og d omfattede tilfælde. Børn fortaber imidlertid ikke statsborgerretten, hvis den ene af deres forældre fortsat besidder den.
- 3 En kontraherende stats nationale lovgivning må ikke indeholde bestemmelser om, at statsborgerretten fortabes i medfør af denne artikels stk. 1 og 2, hvis den pågældende person derved ville blive statsløs, dog med undtagelse af de i stk. 1, litra b omtalte tilfælde.

Artikel 8

Fortabelse af statsborgerret på personens egen foranledning

- 1 Enhver kontraherende stat skal tillade, at en person kan løses fra sin statsborgerret, dog på betingelse af, at den pågældende ikke derved bliver statsløs.

- 2 En kontraherende stat kan imidlertid i sin nationale lovgivning bestemme, at alene statsborgere, som har deres faste bopæl i et andet land, kan give afkald på deres statsborgerret.

Artikel 9

Generhvervelse af statsborgerret

Enhver kontraherende stat skal i de tilfælde og på de betingelser, som er fastsat i landets nationale lovgivning, lette generhvervelsen af statsborgerret i landet for landets tidligere statsborgere, som har lovligt og fast ophold i landet.

Kapitel IV

Procedurer vedrørende statsborgerret

Artikel 10

Behandling af ansøgninger

Enhver kontraherende stat skal sikre, at ansøgninger om erhvervelse, bevarelse, fortabelse, generhvervelse eller udstedelse af dokumentation for erhvervelse af statsborgerret i landet behandles inden for en rimelig tidsfrist.

Artikel 11

Afgørelser

Enhver kontraherende stat skal sikre, at afgørelser, der vedrører erhvervelse, bevarelse, fortabelse, generhvervelse eller udstedelse af dokumentation for erhvervelse af statsborgerret i landet, indeholder skriftlige begrundelser.

Artikel 12

Ret til fornyet prøvelse

Enhver kontraherende stat skal sikre, at afgørelser, der vedrører erhvervelse, bevarelse, fortabelse, generhvervelse eller udstedelse af dokumentation for erhvervelse af statsborgerret i landet, kan gøres til genstand for fornyet administrativ eller retslig prøvelse i overensstemmelse med landets nationale lovgivning.

Artikel 13

Gebyrer

- 1 Enhver kontraherende stat skal sikre, at gebyret for erhvervelse, bevarelse, fortabelse, generhvervelse eller udstedelse af dokumentation for erhvervelse af statsborgerret i landet er rimeligt.

- 2 Enhver kontraherende stat skal sikre, at størrelsen af gebyret for en fornyet administrativ eller retslig prøvelse ikke udgør en hindring for ansøgerne.

Kapitel V

Dobbelt statsborgerret

Artikel 14

Tilfælde af dobbelt statsborgerret ex lege

- 1 En kontraherende stat skal tillade:
- a at børn, som ved fødslen automatisk har erhvervet statsborgerret i forskellige lande, bevarer denne.
 - b sine statsborgere at være i besiddelse af fremmed statsborgerret, såfremt denne erhverves automatisk ved ægteskab.
- 2 Bevarelsen af den i stk. 1 omtalte statsborgerret i forskellige lande sker med forbehold for de relevante bestemmelser i denne konventions artikel 7.

Artikel 15

Andre mulige tilfælde af dobbelt statsborgerret

Denne konventions bestemmelser begrænser ikke en kontraherende stats ret til i sin nationale lovgivning at bestemme hvorvidt:

- a statsborgere, som erhverver eller er i besiddelse af statsborgerret i en anden stat, bevarer eller fortaber deres statsborgerret i den kontraherende stat;
- b erhvervelse eller bevarelse af statsborgerret er betinget af afkald på eller fortabelse af fremmed statsborgerret.

Artikel 16

Bevarelse af tidligere statsborgerret

En kontraherende stat må ikke gøre en persons erhvervelse eller bevarelse af statsborgerret betinget af, at vedkommende giver afkald på eller fortaber fremmed statsborgerret, såfremt afkald eller fortabelse ikke er mulig eller ikke med rimelighed kan påkræves.

Artikel 17

Rettigheder og forpligtelser i forbindelse med dobbelt statsborgerret

- 1 Statsborgere, som bor i en kontraherende stat, og som har fremmed statsborgerret, skal i den kontraherende stat, have samme rettigheder og forpligtelser, som statens øvrige statsborgere.

- 2 Bestemmelserne i dette kapitel vedrører ikke:

- a folkerettens regler vedrørende diplomatisk eller konsulær beskyttelse, som en kontraherende stat yder en af sine statsborgere, der samtidigt har fremmed statsborgerret;
- b de kontraherende staters anvendelse af internationale privatretlige regler i tilfælde af dobbelt statsborgerret.

Kapitel VI

Statssuccession og statsborgerret

Artikel 18

Principper

- 1 I spørgsmål om statsborgerret i tilfælde af statssuccession skal enhver berørt kontraherende stat respektere principperne for en retsstat, reglerne vedrørende menneskerettighederne og de principper, der er indeholdt i denne konventions artikel 4 og 5 samt i denne artikels stk. 2, i særdeleshed med henblik på at undgå tilfælde af statsløshed.
- 2 Ved afgørelsen af, om statsborgerret kan tillægges eller bevares i tilfælde af statssuccession skal enhver berørt kontraherende stat navnlig lægge vægt på nedenstående forhold:
 - a et virkeligt og faktisk eksisterende tilknytningsforhold mellem den pågældende person og staten;
 - b den omstændighed, at den pågældende person har fast bopæl i staten på tidspunktet for statssuccessionen;
 - c den pågældende persons eget udtrykkelige ønske;
 - d den pågældende persons geografiske oprindelse.
- 3 Såfremt erhvervelsen af statsborgerret er betinget af fortabelse af fremmed statsborgerret, finder bestemmelserne i denne konventions artikel 16 anvendelse.

Artikel 19

Afgørelse i henhold til international aftale

I tilfælde af statssuccession skal de berørte kontraherende stater søge at regulere spørgsmål vedrørende statsborgerret ved indbyrdes aftale samt i påkommende tilfælde under inddragelse af deres relationer til andre berørte stater. Sådanne aftaler skal respektere de principper og regler,

der er indeholdt, eller hvortil der henvises, i dette kapitel.

Artikel 20

Principper vedrørende ikke-statsborgere

- 1 Enhver kontraherende stat skal respektere følgende principper:
 - a statsborgere i en forgængerstat med fast bopæl i det område, over hvilket suveræniteten er overgået til en successorstat, og som ikke har erhvervet statsborgerret i denne, er berettigede til at forblive i denne stat;
 - b de i litra a omhandlede personer skal behandles på lige fod med successorstatens egne statsborgere for så vidt angår sociale og økonomiske rettigheder.
- 2 Enhver kontraherende stat kan udelukke de i stk. 1 omhandlede personer fra ansættelse i offentlig tjeneste, som indebærer myndighedsudøvelse.

Kapitel VII

Værnepligt i tilfælde af dobbelt statsborgerret

Artikel 21

Opfyldelse af værnepligten

- 1 Personer med statsborgerret i to eller flere kontraherende stater skal kun gøre militærtjeneste i en af disse.
- 2 Anvendelsen af stk. 1 kan fastlægges ved særlig aftale mellem de kontraherende stater.
- 3 Medmindre andet er eller senere måtte blive bestemt ved særlig aftale, gælder følgende bestemmelser for personer med statsborgerret i to eller flere af de kontraherende stater:
 - a Enhver sådan person skal opfylde sine militære forpligtelser over for den kontraherende stat, hvor han har sin faste bopæl. Dog kan han inden det fyldte 19. år vælge at gøre militærtjeneste som frivillig i en anden kontraherende stat, hvor han ligeledes har statsborgerret, forudsat at den samlede og effektive tjenestetid mindst har et omfang svarende til den aktive militære tjenestetid, der gælder i den førstnævnte kontraherende stat;
 - b En person, som har fast bopæl i en kontraherende stat, hvor han ikke har statsborgerret, eller i et land, som ikke er en kontraherende stat, kan vælge at gøre militær-

tjeneste i en hvilken som helst kontraherende stat, hvor han har statsborgerret;

- c En person, som i overensstemmelse med de i litra a og b fastsatte regler opfylder sin værnepligt i en kontraherende stat i overensstemmelse med denne stats lovgivning, anses for at have opfyldt sine militære forpligtelser over for enhver af de kontraherende stater, hvor han ligeledes har statsborgerret;
- d En person, som før denne konventions ikrafttræden mellem de kontraherende stater, hvor han har statsborgerret, har opfyldt sine militære forpligtelser over for en af disse i overensstemmelse med den pågældende stats lovgivning, anses for at have opfyldt de samme forpligtelser over for enhver anden af de kontraherende stater, hvor han ligeledes har statsborgerret;
- e En person, som i overensstemmelse med litra a har gjort aktiv militærtjeneste i den ene af de kontraherende stater, hvor han har statsborgerret, og som senere flytter sin faste bopæl til den anden af de kontraherende stater, hvor han har statsborgerret, skal kun gøre militærtjeneste i reserven i sidstnævnte stat;
- f Anvendelsen af denne artikel virker ikke på nogen måde præjudicerende for de pågældende personers statsborgerret;
- g I tilfælde af, at en kontraherende stat mobiliserer, har de i denne artikel indeholdte forpligtelser ikke bindende virkning for den pågældende stat.

Artikel 22

Fritagelse for værnepligt eller alternativ civil tjeneste

Medmindre andet er eller måtte blive bestemt ved særskilt aftale, finder følgende bestemmelser anvendelse på personer med statsborgerret i to eller flere kontraherende stater:

- a Denne konventions artikel 21, stk. 3 litra c finder anvendelse på personer, som er fritaget for militærtjeneste eller har gjort civil tjeneste som et alternativ;
- b En person, som har statsborgerret i en kontraherende stat, som ikke har tvungen værnepligt, anses for at have opfyldt sine militære forpligtelser, når han har fast bopæl i den pågældende stat. Derimod anses han ikke for at have opfyldt sine militære forpligtelser over for en kontraherende stat, hvor han ligeledes har statsborgerret, og hvor der er tvungen vær-

nepligt, medmindre den faste bopæl har været opretholdt indtil en bestemt alder, som de pågældende kontraherende stater skal give meddelelse om på undertegnelsestidspunktet eller ved deponeringen af deres ratifikations-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrumenter;

- c) Ligeledes anses en person, der har statsborgerret i en kontraherende stat, som ikke har tvungen værnepligt, for at have opfyldt sine militære forpligtelser, når han har gjort militærtjeneste som frivillig i en samlet effektiv periode, der mindst svarer til omfanget af den aktive militærtjeneste, der gælder i den stat, hvor han ligeledes har statsborgerret, uanset hvor han har sin faste bopæl.

Kapitel VIII

Samarbejde mellem de kontraherende stater

Artikel 23

Samarbejde mellem de kontraherende stater

- 1 Med henblik på at lette samarbejdet mellem de kontraherende stater, skal deres kompetente myndigheder:
 - a) give Europarådets generalsekretær oplysninger om deres nationale lovgivning vedrørende statsborgerret, herunder tilfælde af statsløshed og dobbelt statsborgerret, og om udviklinger, der måtte vedrøre anvendelsen af denne konvention;
 - b) på anmodning give hinanden oplysninger om deres nationale lovgivning vedrørende statsborgerret og om udviklinger, der måtte vedrøre anvendelsen af denne konvention.
- 2 De kontraherende stater skal samarbejde indbyrdes og med Europarådets øvrige medlemsstater inden for rammerne af det kompetente mellemstatslige organ under Europarådet med henblik på at behandle alle relevante problemer og fremme en progressiv udvikling af retsprincipper og praksis vedrørende statsborgerret og dermed beslægtede spørgsmål.

Artikel 24

Udveksling af oplysninger

Enhver kontraherende stat kan til enhver tid med forbehold af den gældende registerlovgivning erklære, at den vil informere en anden kontraherende stat, der har afgivet samme erklæring, om at statsborgere i denne anden stat frivil-

ligt har erhvervet statsborgerret i den pågældende stat. I en sådan erklæring kan det tilkendegives, under hvilke betingelser den kontraherende stat vil afgive de pågældende oplysninger. Erklæringen kan til enhver tid tilbagekaldes.

Kapitel IX

Konventionens anvendelse

Artikel 25

Erklæringer vedrørende konventionens anvendelse

- 1 Enhver stat kan på undertegnelsestidspunktet eller ved deponeringen af sit ratifikations-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument erklære, at den agter at undtage kapitel VII fra konventionens anvendelsesområde.
- 2 Bestemmelserne i kapitel VII finder kun anvendelse i forholdet mellem de kontraherende stater, for hvem kapitel VII er gældende.
- 3 Enhver kontraherende stat kan efterfølgende meddele Europarådets generalsekretær, at den agter at lade bestemmelserne i kapitel VII finde anvendelse, som var blevet undtaget på undertegnelsestidspunktet eller i statens ratifikations-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument. Denne meddelelse får virkning fra modtagelsesdatoen.

Artikel 26

Virkingen af denne konvention

- 1 Bestemmelserne i denne konvention er uden præjudice for bestemmelserne i national lovgivning eller bindende internationale instrumenter, som allerede er trådt i kraft eller senere måtte træde i kraft, ifølge hvilke enkeltpersoner har eller ville få en bedre retsstilling på området vedrørende statsborgerret.
- 2 Denne konvention er uden præjudice for anvendelsen af:
 - a) Konventionen af 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret og dennes protokoller;
 - b) andre bindende internationale instrumenter for så vidt disse er i overensstemmelse med denne konvention,
 i forholdet mellem de kontraherende stater, der er forpligtet af disse instrumenter.

Kapitel X

Afsluttende bestemmelser

Artikel 27

Undertegnelse og ikrafttræden

- 1 Denne konvention skal være åben for undertegnelse af Europarådets medlemsstater samt ikke-medlemsstater, som har deltaget i udarbejdelsen af den. Disse stater kan give deres samtykke til at være bundet:
 - a ved undertegnelse uden forbehold af ratifikation eller godkendelse, eller
 - b ved undertegnelse under forbehold af ratifikation eller godkendelse efterfulgt af ratifikation eller godkendelse.
 Ratifikations- eller godkendelsesinstrumenterne skal deponeres hos Europarådets generalsekretær.
- 2 Denne konvention træder i kraft for alle stater, der har givet deres samtykke til at blive bundet af konventionen, den første dag i den måned, der følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter den dato, hvor tre af Europarådets medlemsstater har givet deres samtykke til at være bundet af denne konvention i overensstemmelse med de i foregående stykke indeholdte bestemmelser.
- 3 For så vidt angår enhver stat, som senere giver sit samtykke til at være bundet af konventionen, træder denne i kraft den første dag i den måned, der følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter den dato, hvor den pågældende stat har undertegnet eller deponeret sit ratifikations- eller godkendelsesinstrument.

Artikel 28

Tiltrædelse

- 1 Efter at denne konvention er trådt i kraft, kan Europarådets Ministerkomité opfordre enhver stat, som ikke er medlem af Europarådet, og som ikke har deltaget i udarbejdelsen af den, til at tiltræde konventionen.
- 2 For så vidt angår enhver stat, som tiltræder denne konvention, træder den i kraft den første dag i den måned, der følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter den dato, hvor den pågældende stat har deponeret sit tiltrædelsesinstrument hos Europarådets generalsekretær.

Artikel 29

Forbehold

- 1 Der kan ikke tages forbehold for så vidt angår bestemmelserne indeholdt i denne konventions kapitel I, II og VI. Enhver stat kan på undertegnelsestidspunktet eller ved deponeringen af sit ratifikations-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument tage et eller flere forbehold over for konventionens øvrige bestemmelser, for så vidt disse forbehold er i overensstemmelse med konventionens formål og hensigt.
- 2 Enhver stat, som tager et eller flere forbehold, skal underrette Europarådets generalsekretær om det relevante indhold af landets nationale lovgivning eller om andre relevante forhold.
- 3 En stat, som har taget et eller flere forbehold i overensstemmelse med stk. 1, skal overveje at tilbagekalde disse helt eller delvis, så snart omstændighederne tillader det. En sådan tilbagekaldelse foretages ved en meddelelse til Europarådets generalsekretær og får virkning fra modtagelsesdatoen.
- 4 Enhver stat, som udvider denne konventions anvendelse til et territorialt område, der er omtalt i den i artikel 30 stk. 2 nævnte erklæring, kan for så vidt angår det pågældende område tage et eller flere forbehold i overensstemmelse med bestemmelserne i de foregående stykker.
- 5 En kontraherende stat, som har taget forbehold over for en hvilken som helst af de i konventionens kapitel VII fastsatte bestemmelser, kan ikke kræve, at disse bestemmelser anvendes af en anden kontraherende stat, undtagen i den udstrækning, hvori den selv har accepteret dem.

Artikel 30

Territorialt anvendelsesområde

- 1 Enhver stat kan - på tidspunktet for undertegnelse eller ved deponeringen af sit ratifikations-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument - angive, inden for hvilket område eller hvilke områder denne konvention skal finde anvendelse.
- 2 Enhver stat kan på et senere tidspunkt ved erklæring til Europarådets generalsekretær udvide denne konventions anvendelse til ethvert andet område, som er angivet i erklæringen, og for hvis internationale relationer

den pågældende stat er ansvarlig, eller på hvis vegne den er bemyndiget til at påtage sig forpligtelser. For så vidt angår et sådant område træder konventionen i kraft den første dag i den måned, der følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af en sådan erklæring.

- 3 Enhver erklæring, der er afgivet i henhold til de to foregående stykker kan, for så vidt angår ethvert område, der er anført i erklæringen, tilbagekaldes ved en meddelelse til generalsekretæren. Tilbagekaldelsen træder i kraft den første dag i den måned, der følger efter udløbet af en periode på tre måneder fra datoen for generalsekretærens modtagelse af en sådan meddelelse.

Artikel 31

Opsigelse

- 1 Enhver kontraherende stat kan på ethvert tidspunkt opsig hele konventionen eller blot kapitel VII ved en meddelelse til Europarådets generalsekretær.
- 2 En sådan opsigelse træder i kraft den første dag i den måned, der følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af meddelelsen.

Artikel 32

Meddelelser fra generalsekretæren

Europarådets generalsekretær skal underrette Europarådets medlemsstater, enhver signatarstat, enhver kontraherende stat og enhver anden stat, som har tiltrådt denne konvention om:

- a undertegnelser;
- b deponering af ratifikations-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrumenter;
- c datoer for denne konventions ikrafttræden i overensstemmelse med konventionens artikel 27 og 28;
- d ethvert forbehold og enhver tilbagekaldelse af forbehold i medfør af bestemmelserne i konventionens artikel 29;
- e enhver meddelelse eller erklæring afgivet i medfør af bestemmelserne i denne konventions artikel 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30 og 31;
- f enhver anden handling, meddelelse eller underretning vedrørende denne konvention.

Til bekræftelse heraf har de undertegnede befuldmægtigede undertegnet denne konvention.

Udfærdiget i Strasbourg, den 6. november 1997, på engelsk og fransk, idet begge tekster skal have samme gyldighed, i et enkelt eksemplar, som deponeres i Europarådets arkiver. Europarådets generalsekretær fremsender bekræftede genparter heraf til Europarådets medlemsstater, til de ikke-medlemsstater, som har deltaget i udarbejdelsen af denne konvention, samt til de stater, som er blevet opfordret til at tiltræde den.

Til lovforslag nr. L 69. Skriftlig fremsættelse (28. oktober 1998)

Justitsministeren (Frank Jensen):

Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret, lov om offentlig auktion ved auktionsledere og lov om vagtvirksomhed. (Ratifikation af Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret og ophævelse af krav om dansk indfødsret m.v.).

(Lovforslag nr. L 69).

Lovforslaget har bl.a. til formål at gennemføre Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret i dansk ret.

Konventionen lægger bl.a. op til en ligestilling mellem børn født i ægteskab og børn født uden for ægteskab. På den baggrund foreslås det, at indfødsretslovens § 1, stk. 1, ændres, således at et barn erhverver dansk indfødsret ved fødslen, hvis blot én af forældrene er dansk statsborger, uanset om forældrene er gift. Der gøres dog undtagelse for børn født uden for ægteskab i tilfælde, hvor barnet er født i udlandet, og det kun er faderen, der er dansk statsborger. Efter de gældende regler i indfødsretsloven kan et barn kun erhverve dansk indfødsret efter faderen, hvis forældrene er gift.

Et af de vigtigste principper, der kommer til udtryk i Europarådskonventionen, er, at regler om statsborgerret skal baseres på princippet om, at enhver har ret til at besidde statsborgerret, og at statsløshed skal undgås. På den baggrund foreslås indfødsretslovens § 8 ændret, således at danske statsborgere, der er født i udlandet, ikke risikerer at miste deres danske indfødsret ved det 22. år, hvis de derved bliver statsløse. Efter de gældende regler vil en person kunne blive statsløs, hvis den pågældende ikke har haft bopæl her i riget eller ophold, der tyder på samhørighed med Danmark, og ikke inden det fyldte 22. år har indgivet ansøgning om bevarelse af dansk statsborgerskab.

Udover de ændringsforslag, som fremsættes med henblik på en ratifikation af Europaråds-

konventionen, foreslås en række andre ændringer af indfødsretsloven, som har til formål at modernisere og præcisere de gældende regler.

I den forbindelse foreslås navnlig en ændring af lovens § 3. Dette forslag har til formål at smiddiggøre reglerne om, at unge udlændinge, der har levet det meste af deres liv i Danmark, kan erhverve dansk indfødsret ved at afgive erklæring herom over for statsamtet. Den gældende bestemmelse i § 3 indebærer, at unge mennesker, som f.eks. har suppleret en dansk uddannelse med et kortere ophold i udlandet, bliver afskåret fra at benytte denne enkle og hurtige fremgangsmåde til at erhverve dansk statsborgerskab. Efter lovforslaget skal unge mennesker kunne erhverve dansk statsborgerskab ved afgivelse af erklæring mellem det fyldte 18. og det fyldte 23. år, hvis de har opholdt sig i Danmark i sammenlagt mindst 10 år, heraf mindst 5 år inden for de sidste 6 år.

Endvidere foreslås lovændringer, der tilstræber at indføre ligestilling i statsborgerretlig henseende mellem børn født i ægteskab og børn født uden for ægteskab og en tilsvarende ligestilling mellem adoptivbørn og biologiske børn.

De øvrige forslag til ændringer af indfødsretsloven omfatter præcisering af gældende regler og praksis, konsekvensændringer og sproglige ændringer samt ændringer som følge af, at Island nu tiltræder den nordiske overenskomst om statsborgerret.

Endvidere foreslås lov om offentlig auktion ved auktionsledere samt lov om vagtvirksomhed ændret. Efter disse love er det et krav i forbindelse med beskikkelse som auktionsleder eller autorisation til udøvelse af vagtvirksomhed, at den pågældende har dansk indfødsret. Da det ikke findes nødvendigt at opretholde dette krav, foreslås det, at kravet om dansk indfødsret i disse tilfælde ophæves.

Med disse ord anbefaler jeg lovforslaget til det høje Tings velvillige behandling.



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. Sådant 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 berøstille 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 om vandel samt krav om dokumentation for danskuddskaber 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 danskuddskaber 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 vandel samt krav om dokumentation for danskuddskaber 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 sagsbehandlingsvejledninger 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.



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 5. marts 2012
Kontor: Udlændingeforvaltningen
Sagsbeh: JJC/KRE/RIN
Sagsnr.: 11/40592
Dok.: 361192

Notat om Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet

1. Indledning

I dette notat redegøres der nærmere for Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet.

Der fokuseres i notatet på de centrale konventioner, men der beskrives også en række andre konventioner og bilaterale aftaler, der har betydning for området. Der er med notatet ikke tilsigtet en udtømmende redegørelse for alle danske internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet.

Notatet indeholder en beskrivelse af de forpligtelser, som Danmark har påtaget sig ved de enkelte konventioner. Det falder uden for rammene af notatet at give en mere udførlig redegørelse for fortolkningen af hver enkelt artikel i de enkelte konventioner.

Notatet erstatter ikke den udførlige og specifikke beskrivelse af Danmarks internationale forpligtelser, som indgår i fremsatte lovforslag på det udlændinge- og statsborgerretlige område¹, ligesom notatet ikke kan erstatte den konkrete fortolkning af Danmarks internationale forpligtelser, der skal foretages i enkeltstager.

¹ Se hertil f.eks. lovforslag om behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, m.v. (lovforslag L209 af 28. april 2009, bl.a. afsnit 4.1.5-6 og 4.2.3).

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Afsnit 2 indeholder et generelt afsnit om Danmarks internationale forpligtelser. Afsnit 3 indeholder en beskrivelse af de centrale konventioner af betydning for udlændingeområdet. Afsnit 4 beskriver de centrale konventioner på statsborgerområdet. Afsnit 5 beskriver andre konventioner af betydning for statsborgerområdet. Som bilag er der udarbejdet en oversigt over konventioner, som Danmark har tiltrådt på det udlændinge- og statsborgerretlige område.

2. *Generelt om Danmarks internationale forpligtelser*

Det traditionelle forfatningsretlige udgangspunkt er, at folkeretlige aftaler ikke uden videre er en del af dansk ret, idet konventioner, som Danmark ratificerer, skal gennemføres ved inkorporering eller omskrivning for at blive en del af dansk ret. Også konventioner, der ikke er særskilt gennemført, fordi der er blevet konstateret normharmonie med dansk ret, er imidlertid en relevant retskilde, der efter omstændighederne vil kunne påberåbes over for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder. I det følgende anvendes begrebet implementeret som samlebetegnelse for konstatering af normharmonie, omskrivning og inkorporering.

2

På udlændingeområdet sker inddragelsen af folkeretten som oftest ved en fortolkning af udlændingelovens regler i lyset af Danmarks internationale forpligtelser under den juridiske behandling af enkeltsager. Dette skyldes, at udlændingeloven overvejende indeholder henvisninger til, at der i behandlingen af de enkelte konkrete sager kan ske fravigelse af en eller flere betingelser, hvor internationale forpligtelser tilsiger det, og at det derfor ofte ikke er muligt at pege på bestemte regler, hvorved en given forpligtelse er indarbejdet i dansk ret.

På indfødsretsområdet, hvor de skønsmæssige beføjelser udøves af Folketinget, er de internationale forpligtelser i det væsentlige indarbejdet i regelgrundlaget for administrationen af området.

Danmark har tiltrådt et betydeligt antal internationale konventioner, der har betydning for udlændingepolitikken og administrationen af udlændinge- og statsborgerretslovgivningen.

² Se betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, kapitel 2, hvor principperne for gennemførelse og anvendelse af internationale konventioner m.m. er gennemgået.

2

Nogle konventioner retter sig specifikt mod udlændingeområdet – som eksempelvis FN's Flygtningekonvention - mens andre konventioner – som

eksempelvis Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) – har en generel karakter og anvendelse, men dog betydning for udlændinge- og statsborgerområdet.

Visse konventioner er overlappende, idet de søger at beskytte samme gruppe af personer, rettigheder o. lign., men er blevet til inden for hver sin internationale organisation. Visse af Danmarks internationale forpligtelser relaterer sig således til FN, mens andre relaterer sig til Europarådet, EU eller andre regionale og internationale organisationer.

Det bemærkes, at Danmarks medlemskab af internationale organisationer direkte eller indirekte kan være betinget af Danmarks tiltræden af bestemte internationale konventioner mv.

Særligt om EU-retlige forpligtelser

Det fremgår af Traktaten om Den Europæiske Unions (EU-Traktaten) artikel 2, at Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal.

Det fremgår endvidere af EU-Traktatens artikel 6, stk. 1, at Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der findes i chartret om grundlæggende rettigheder af 7. december 2000 som tilpasset den 12. december 2007 (chartret), der har samme juridiske værdi som traktaterne. Chartret er således retligt bindende på traktatniveau. Det fremgår videre af EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, at Unionen tiltræder EMRK. EU har endnu ikke tiltrådt EMRK. Efter EU-Traktatens artikel 6, stk. 3, udgør de grundlæggende rettigheder, der fremgår af denne konvention, og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner generelle principper i EU-retten.

Chartret indeholder en række grundlæggende rettigheder, der også er sikret gennem internationale konventioner, herunder for eksempel forbud mod tortur (artikel 4), retten til familieliv (artikel 7), beskyttelse ved udsendelse, udvisning og udlevering (artikel 19) og særlige rettigheder for børn (artikel 24).

Direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes

område har bl.a. hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmådes (EUF-Traktaten) bestemmelser om fri bevægelighed for personer, som er en helt grundlæggende rettighed inden for EU-retten. Efter direktivet har unionsborgere og deres familiemedlemmer uanset nationalitet ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre må-

neder, hvis unionsborgeren f.eks. er arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer (artikel 7), ligesom de har ret til tidsbegrænset ophold, når de har haft ophold i værtsmedlemsstaten i fem år i træk (artikel 16). Herudover kan en unionsborger kun udvises af værtsmedlemsstaten, hvis den personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse (artikel 27).

Det fremgår af chartrets artikel 18, at asylretten sikres under iagttagelse af reglerne i Genèvekonventionen af 28. juli 1951 og protokollen af 31. januar 1967 om flygtninges retsstilling og i overensstemmelse med EU-Traktaten og EUF-Traktaten. Det fremgår endvidere af EUF-Traktatens artikel 78, at EU's asylpolitik skal være i overensstemmelse med Genèvekonventionen af 28. juli 1951, protokollen af 31. januar 1967 om flygtninges retsstilling og andre relevante traktater.

Danmark er som følge af forbeholdet for retlige og indre anliggender ikke bundet af EU-retsakter, der vedtages med hjemmel i denne bestemmelse. Danmark har imidlertid indgået en parallelaftale med Fællesskabet (nu EU) om deltagelse i Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen på mellemstatsligt grundlag. Det fremgår af Dublin-forordningens præambel, at medlemsstaterne, der alle overholder "non-refoulement"-princippet, betragtes som sikre lande for tredjelandsstatsborgere. Dette betyder, at deltagelse i denne forordning forudsætter overholdelse af det grundlæggende princip på asylområdet om "non-refoulement", men der henvises ikke i teksten direkte til, at det er et krav, at Flygtningekonventionen er tiltrådt.

Det er endvidere relevant at bemærke, at EU-Domstolen efter fast praksis inddrager de generelle menneskerettighedskonventioner, herunder EMRK, i Domstolens retlige grundlag for vurderingen af de enkelte retssager, hvorfor danske retsanvendende myndigheder i det omfang EU-retten er anvendelig er forpligtet til at fortolke og anvende bestemmelserne i overensstemmelse hermed.

3. Centrale konventioner af betydning for udlændingeområdet

3.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) blev undertegnet af Danmark i 1950 og trådte i kraft i 1953. Konventionen beskytter grundlæggende borgerlige rettigheder og friheder, herunder ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihed, retten til en retfærdig rettergang, religions-

og samvittighedsfrihed, forbud mod dødsstraf, samt i relation til udlændingeretten navnlig forbuddet mod tortur og anden nedværdigende eller umenneskelig behandling (artikel 3), retten til et familieliv (artikel 8), adgang til effektive retsmidler (artikel 13) og diskriminationsforbuddet (artikel 14).

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg behandler sager, hvor en medlemsstat påstås at have overtrådt konventionen eller dens til-lægsprotokoller. Menneskerettighedsdomstolen i dens nuværende form har eksisteret siden 1998, hvor den daværende Menneskerettighedskommission og Menneskerettighedsdomstol blev slået sammen til en institution.

Konventionen indeholder to forskellige klageadgange nemlig ”den mellemstatslige” og ”den individuelle”. Den mellemstatslige klageadgang er en ret for en medlemsstat til at klage til Menneskerettighedsdomstolen, hvis den finder, at en anden medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser efter konventionen. Den individuelle klageadgang er en ret for enkeltpersoner, ikke-statslige organisationer eller grupper af enkeltpersoner til at klage direkte til Menneskerettighedsdomstolen over en medlemsstat.

Medlemsstaterne er forpligtet til at rette sig efter Menneskerettighedsdomstolens endelige afgørelser i sager, hvori de er parter, og Europarådets Ministerkomité kontrollerer, at dette sker. Når Ministerkomitéen har fået tilstrækkelige oplysninger om, at den dømte medlemsstat har taget de nødvendige skridt, f.eks. udbetalt en erstatning, anerkender Ministerkomitéen dette ved at vedtage en resolution, der bringer sagen til afslutning.

Menneskerettighedsdomstolens fortolkning af konventionen er dynamisk, hvilket betyder, at selv om konventionen er fra 1950, fortolker Menneskerettighedsdomstolen den i lyset af de nuværende samfundsforhold i Europa, og derfor er konventionen og Menneskerettighedsdomstolens praksis aktuel og relevant den dag i dag. Menneskerettighedsdomstolen har gen-

5

nem årene produceret en betragtelig retspraksis af betydning for udlændinge- og statsborgerretsområdet.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er som den eneste af de generelle menneskerettighedskonventioner inkorporeret i dansk ret, jf. lov nr. 285 af 29. april 1992 med senere ændringer.

Konventionen udgør en hjørnesten i Danmarks internationale forpligtelser på det menneskeretlige område, hvilket også afspejler sig på det udlændingeretlige område. Der kan således meddeles enten asyl efter udlændingelovens §§ 7-8, jf. lovbekendtgørelse nr. 947 af 24. august 2011, eller hu-

manitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, hvis et afslag på opholdstilladelse og en efterfølgende udsendelse ville være i strid med EMRK artikel 3, der kan meddeles familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 eller 9 c, stk. 1, hvis et afslag ville være i strid med EMRK artikel 8, og der lægges ved afgørelsen ikke vægt på hverken ansøgerens eller en eventuel herboende slægtnings køn, alder, etnicitet, oprindelse mv., hvis dette ville stride mod EMRK artikel 14.

EMRK artikel 3 (forbud mod tortur mv.)

Efter EMRK artikel 3 må ingen underkastes tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er det afgørende for, om en mishandling, behandling eller straf har karakter af tortur – og ikke blot anden umenneskelig eller nedværdigende behandling – om denne indebærer en meget alvorlig og grusom lidelse, og om den er forsætlig. Anden umenneskelig behandling omfatter normalt behandling, som varer ved i timevis, som forårsager faktiske legemsskader eller intens fysisk eller psykisk lidelse, og som er sket med eller uden forsæt, f.eks. ødelæggelse af klagerens hus og ejendele. Anden nedværdigende behandling omfatter ydmygende og nedsættende handlinger, herunder handlinger, der faktisk gav eller var egnet til at give anledning til en følelse af frygt, angst eller mindreværd, som er egnet til at nedbryde individets moralske eller fysiske modstandskraft, f.eks. truslen om at blive idømt dødsstraf. ³

³ Domstolen fandt i sin dom af 2. marts 2010 i *Al-Saadoon og Mufdhi mod Storbritannien*, at der var grundlag for at indfortolke forbuddet mod dødsstraf i EMRK artikel 2 og 3. Se yderligere om reguleringen af dødsstraf neden for under EMRK tillægsprotokol nr. 6 og 13.

Hvorvidt en handling er tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling, afhænger bl.a. af offerets forhold, herunder offerets køn, alder og psykiske tilstand, og hvordan handlingen med rimelighed må opfattes af et sådant offer. Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis kan det udgøre en krænkelse bl.a. at udsende en person, der lider af alvorlig fysisk eller psykisk sygdom til et hjemland, hvor udlændingen ikke kan tilbydes pasnings- og behandlingsmuligheder. I *D mod Storbritannien*, dom af 2. maj 1997, fandt Menneskerettighedsdomstolen således, at det ville udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3 at udvise en udlænding, som var i terminalstadiet af AIDS, og som i hjemlandet ikke kunne få behandling af sin sygdom, og desuden ikke havde noget socialt netværk, der kunne hjælpe ham med basal pleje og omsorg. Der skal foreligge ekstraordinære omstændigheder før udsendelse af en alvorligt syg person vil udgøre en krænkelse af artikel 3. Det vil ikke være tilstrækkeligt, at behandlings-

standarden i hjemlandet generelt er ringere, eller at behandlingen er forbundet med betydelige økonomiske omkostninger.

Beskyttelsen i artikel 3 gælder ikke kun mod overgreb foretaget inden for statens eget territorium. Bestemmelsen har eksterritorial virkning, hvilket bl.a. indebærer, at medlemsstaterne ikke kan udsende en person til et land, hvis der er en konkret og individuel risiko for, at vedkommende her bliver udsat for eller videresendt til behandling i strid med EMRK artikel 3.

Som eksempel på eksterritoriale sager, der har haft betydning for Danmark, kan nævnes Menneskerettighedsdomstolens dom af 21. januar 2011 i *M.S.S. mod Grækenland og Belgien*, hvor Domstolen fastslog, at det udgjorde en krænkelse at tilbagesende klageren efter Dublinforordningen til de forhold, som Grækenland tilbød asylansøgere generelt, fordi de belgiske myndigheder på tidspunktet for tilbagesendelsen vidste eller burde vide, at klageren var i en reel risiko for behandling i strid med EMRK artikel 3 i Grækenland. Dommen førte bl.a. til, at de danske udlændingemyndigheder måtte behandle asylansøgninger fra personer, som ellers efter Dublinforordningen skulle have haft deres sager behandlet i Grækenland.

I fem domme afsagt den 20. januar 2011 mod Danmark nåede Menneskerettighedsdomstolen frem til, at det ikke ville være i strid EMRK artikel 3 at udsende etniske tamiler fra Sri Lanka, som havde søgt asyl i Danmark. Domstolen henviste bl.a. til afgørelsen i *NA. mod Storbritannien*, 17. juli 2008, hvorefter der ikke var nogen generel risiko for, at etniske tamiler,

⁴ Se *T.N. mod Danmark*, *T.N. og S.N. mod Danmark*, *S.S. m.fl. mod Danmark*, *P.K. mod Danmark* og *N.S. mod Danmark*.

7

der vendte tilbage til Sri Lanka, ville blive udsat for behandling i strid med EMRK artikel 3. Spørgsmålet om, hvorvidt der var en reel risiko for, at de pågældende asylansøgere ville blive udsat for behandling i strid med EMRK artikel 3 skulle derfor foretages konkret i hver enkelt sag med inddragelse af alle relevante faktorer, der kunne medføre en øget risiko for, at vedkommende ville blive udsat for tortur eller lignende behandling i strid med EMRK artikel 3 ved tilbagevenden til Sri Lanka. På baggrund af den aktuelle generelle situation i Sri Lanka sammenholdt med de kumulative risikofaktorer, fandt Domstolen ikke, at der var væsentlige grunde til at tro, at de srilankanske myndigheder i de konkrete sager ville udsætte klagerne for en behandling, som ville være en krænkelse af EMRK artikel 3.

Den generelle voldssituation i et land kan nå et så højt niveau, at enhver udsendelse vil være i strid med EMRK artikel 3. Domstolen har således i sin dom af 28. juni 2011 i sagen *Sufi og Elmi mod Storbritannien* vurderet, at de generelle forhold i Somalia på nuværende tidspunkt er så ringe, at der ikke kan ske udsendelse til Mogadishu, Al-Shabaab-kontrollerede områder

og flygtningelejrene i Afgooye Korridoren og Dadaab, samt at der ikke bør ske udsendelse til det sydlige og centrale Somalia, medmindre den pågældende har nære slægtinge der, eller til Somaliland eller Puntland, medmindre den pågældende kommer derfra eller har stærke klientilørsforhold dertil.

Beskyttelsen i EMRK artikel 3 er absolut og således uden relation til offerets opførsel. I Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. februar 2008 i *Saadi mod Italien* udtalte Domstolen således, at en persons opførsel, uanset hvor uønsket eller farlig den er, ikke kan tages i betragtning ved vurderingen efter artikel 3, og beskyttelsen efter artikel 3 er således bredere end beskyttelsen efter artiklerne 32 og 33 i FN's Flygtningekonvention. Domstolen fastslog samtidig, at der ikke kan kræves en højere grad af bevis for, at der foreligger en reel risiko for tortur ved tvangsmæssig udsendelse til hjemlandet, i tilfælde, hvor den pågældende anses at udgøre en alvorlig trussel mod værtsstatens sikkerhed.

EMRK artikel 4 (forbud mod slaveri og tvangsarbejde mv.)

Efter EMRK artikel 4 må ingen holdes i slaveri og ingen pålægges tvangsarbejde. Begrebet tvangsarbejde omfatter dog ikke f.eks. straffasoneres sædvanlige arbejde, militærtjeneste el.lign.

8

Forbuddet mod slaveri indeholder en beskyttelse også mod menneskehandel.⁵

EMRK artikel 8 (ret til privat- og familieliv)

Efter EMRK artikel 8 har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv.

Retten til et familieliv omfatter efter Menneskerettighedsdomstolens praksis retten til at opretholde et eksisterende familieliv, f.eks. ved at staten undlader at udvise et familiemedlem, samt i visse situationer statens positive forpligtelse til at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at udøve et familieliv, f.eks. ved at staten giver et familiemedlem opholdstilladelse.

Det kan udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at bestemmelsen ikke indebærer en generel og ubetinget ret til familiesammenføring, da familier ikke efter EMRK artikel 8 har en umiddelbar ret til at vælge det land, hvori de vil udøve deres familieliv. Der skal i hver enkelt sag, hvor en udlænding søger om familiesammenføring med en herboende person, foretages en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens om-

stændigheder er proportionalt – bl.a. ud fra Danmarks interesse i at kontrollere indvandringen – at meddele afslag på opholdstilladelse. Proportionalitetsvurderingen tager afsæt i, om der er uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet i et andet land. Dette vil være tilfældet, hvis det herboende familiemedlem må antages at være asylrelevant forfulgt i et fælles hjemland, eller hvis Danmark i øvrigt er klart nærmest til at beskytte familielivet, f.eks. på grund af et eller flere familiemedlemmers familiemæssige, sproglige og kulturelle tilknytning her til landet.

Retten til et familieliv er suppleret af retten til et privatliv, idet retten til et privatliv efter Menneskerettighedsdomstolens praksis også omfatter retten til at etablere og udvikle bånd til andre mennesker og verden. Dermed bliver en udlændings samlede bånd til det danske samfund omfattet af beskyttelsen. Dette har bl.a. betydning i sager om udvisning af kriminelle ud-

⁵ Se fra Menneskerettighedsdomstolens praksis dom af 7. januar 2010 i *Rantsev mod Cypern og Rusland*.

lændinge, der har haft hele eller en væsentlig del af deres opvækst og skolegang her i landet. ⁶

Menneskerettighedsdomstolens praksis på området er betydelig og dækker såvel familiesammenføring af ægtefælle, familiesammenføring af børn, familiesammenføring af andre slægtninge, udvisning, inddragelse af opholdstilladelse og afslag på forlængelse af opholdstilladelse. Domstolen fastslog allerede ved dom af 28. maj 1985 i *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien*, at medlemsstaterne var forpligtede til at give familiesammenføring i visse tilfælde, og i dom af 26. april 2007 i *Konstatinov mod Holland* opregnede Domstolen en række kriterier, der skal afvejes i sager om ægtefællesammenføring ⁷. I dom af 19. februar 1996 i *Gül mod Schweiz* tog Domstolen første gang stilling til forpligtelsen til at give familiesammenføring til børn. Menneskerettighedsdomstolen har herudover truffet en lang række afgørelser om udvisning som følge af kriminalitet mv., herunder dom af 18. oktober 2006 i *Üner mod Holland*, der indeholder en opregning af de kriterier, der skal indgå i sager om udvisning ⁸.

Menneskerettighedsdomstolen har indtil nu afsagt én dom mod Danmark vedrørende familiesammenføring. I dom af 14. juni 2011 i *Osman mod Danmark* fandt Domstolen, at det var i strid med EMRK artikel 8 at nægte

⁶ Retten til privatliv omfatter herudover bl.a. indsamling og registrering af personoplysninger, samt den enkeltes adgang til indsigt i alle relevante og egnede oplysninger om sig

selv.

⁷ Disse kriterier omfatter i hvilket omfang familielivet reelt vil blive afbrudt; omfanget af familiemedlemmernes bånd til medlemsstaten; om der er uoverstigelige hindringer for udøvelsen af familielivet i hjemlandet; om der er hensyn at tage til medlemsstatens mulighed for at kontrollere indvandringen (herunder om ansøgeren tidligere har forbrudt sig imod immigrationslovgivningen) eller andre hensyn til den offentlige orden; samt om familielivet blev etableret på et tidspunkt, hvor familiemedlemmernes opholdsgrundlag havde en sådan karakter, at muligheden for at fortsætte udøvelsen af familielivet i opholdslandet fra starten har været forbundet med usikkerhed.

⁸ Disse kriterier omfatter karakteren og alvoren af den begåede kriminalitet; varigheden af ansøgerens ophold i det land, hvorfra han udvises; varigheden af perioden siden kriminaliteten blev begået og ansøgerens opførsel i denne periode; de berørte personers statsborgerskab; ansøgerens familiemæssige situation (herunder varigheden af et ægteskab og andre faktorer, der beskriver karakteren af et pars familieliv); om ægtefællen kendte til den kriminelle adfærd på tidspunktet for etableringen af familielivet; om der er børn i ægteskabet (og i så fald deres alder); alvoren af de vanskeligheder, som ægtefællen må forventes at møde i ansøgerens hjemland; barnets tarv (herunder alvoren af de vanskeligheder, som barnet må forventes at møde i ansøgerens hjemland); samt karakteren og omfanget af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd til henholdsvis medlemsstaten og ansøgerens hjemland.

10

klageren opholdstilladelse i forlængelse af, at hun havde været sendt på genopdragsrejse af sine forældre mod hendes vilje, efter at hun havde tilbragt de mest formative år af sin opvækst i Danmark. Klager havde levet i Danmark, siden hun var 7 år gammel, og var i en alder af 15 år, mod sin vilje, blevet sendt til en flygtningelejr i Kenya for at tage sig af sin farmor. 2 år efter sin udrejse til Kenya søgte klager om at blive genforenet med sin familie i Danmark. Hun fik afslag, da hun havde mistet sin permanente opholdstilladelse som følge af, at hun ikke havde opholdt sig i Danmark i mere end 12 måneder i træk. Menneskerettighedsdomstolen konstaterede, at samlivet mellem mindreårige, som endnu ikke havde stiftet egen familie, og de mindreåriges forældre var at betragte som familieliv i artikel 8's forstand. Domstolen konstaterede endvidere, at klager havde levet hovedparten af sit liv i Danmark, talte dansk, havde gået i skole i Danmark og havde hovedparten af sin familie i Danmark. På den baggrund skulle der være meget tungtvejende grunde til, at myndighederne kunne afvise at forny hendes opholdstilladelse. Selv om Domstolen var enig i, at formålet med den danske lovgivning – som bl.a. havde til formål at forhindre ”genopdragsrejser” – var legitimt, og at forældres ret til at beslutte, hvor mindreårige børn skal bo, måtte anses som grundlæggende i et familieforhold, fandt Domstolen, at klagers interesser ikke var inddraget tilstrækkeligt i afgørelsen, hvorfor der forelå en krænkelse af artikel 8. Dommen er nærmere beskrevet i Integrationsministeriets notat af 8. juli 2011 om fortolkningen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 14. juni 2011 i sagen Osman mod Danmark (appl.no. 38058/09), som blev sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 8. juli 2011, jf. bilagsnr. 185 (alm. del 2010/11, 1. samling).

Herudover har Menneskerettighedsdomstolen behandlet enkelte familie-sammenføringsager mod Danmark, som ikke er blevet optaget til dom. I en afvisningsafgørelse af 6. juli 2006 i *Yash Priya mod Danmark* fandt Domstolen, at klagen var åbenbart ubegrundet, da klageren alene havde opholdt sig i Danmark på processuelt ophold og ulovligt ophold, og hun på intet tidspunkt fået tilsagn fra de danske myndigheder om, at hun ville få opholdstilladelse, og da hun i 1999 var blevet gjort bekendt med de dagældende regler om opholdstilladelse, kunne hun heller ikke forvente, at hun og parrets første barn ville få opholdstilladelse som et *fait accompli* på grund af deres tilstedeværelse i Danmark. Hun kunne heller ikke forvente at få lov til at fortsætte familielivet i Danmark. Domstolen anførte endvidere, at det ikke kunne give klageren en bedre retsstilling i relation til de danske udlændingeregler, at hun blev skilt fra sin ægtefælle og indgik afta-

11

le om samvær med parrets fællesbarn, når dette skete med det formål at opnå opholdstilladelse og uden at ophæve samlivet med ægtefællen.

På udvisningsområdet fandt Menneskerettighedsdomstolen i dom af 11. juli 2002 i *Amrollahi mod Danmark*, at det ville være i strid med EMRK artikel 8 at udvise klageren til Iran (for narkotikasmugling), bl.a. fordi hans danske ægtefælle ville opleve betydelige vanskeligheder ved at rejse med, og fordi ægtefællens 13-årige sørbarn afviste at rejse med til Iran. Domstolen lagde også vægt på, at klageren ikke havde haft nævneværdig kontakt til sit hjemland siden han var flygtet derfra næsten 10 år tidligere.

Menneskerettighedsdomstolen har også på udvisningsområdet behandlet et antal sager mod Danmark, som ikke er blevet optaget til dom. Disse sager omfatter bl.a. Domstolens afvisningsafgørelse af 10. april 2006 i *Cömert mod Danmark*, hvor Domstolen afviste klagen med den begrundelse, at mandens ret til et familieliv ikke var blevet krænket, da han selv havde påført familielivet betragtelig skade gennem sit langvarige seksuelle misbrug af den ældste datter. Menneskerettighedsdomstolen lagde endvidere vægt på, at manden havde en betydelig tilknytning til Tyrkiet gennem sin opvækst og oftest årlige ferieophold, ligesom hans forældre og søskende alle boede i Tyrkiet, idet hans far og bror forlod Danmark efter domfældelsen, og at hans to yngste børn havde besøgt ham i Tyrkiet efter hans udsendelse. Herudover har Menneskerettighedsdomstolen bl.a. fundet, at klagerne vedrørende udvisningen af to tyrkiske statsborgere på 17 og 19 år, der henholdsvis var født i Danmark og kommet til Danmark som 3-årig, og som i 2005 var dømt 8 og 10 års fængsel for drabet på en ung italiensk turist i København, var åbenbart ubegrundede, jf. afvisningsafgørelser af 22. januar 2007. Domstolen fremhævede, at der var tale om meget grov personfarlig kriminalitet.

EMRK Tillægsprotokol nr. 4 (valg af opholdssted, forbud mod udvisning af egne statsborgere, forbud mod kollektiv udvisning)

Danmark tiltrådte EMRK tillægsprotokol nr. 4 den 30. september 1964 og protokollen trådte i kraft den 2. maj 1968. Protokollen indeholder et antal materielle rettigheder.

Efter protokollens artikel 2 har enhver, der opholder sig retmæssigt på en stats territorium, ret til bevægelsesfrihed og til frit at vælge sit opholdssted, ligesom enhver har ret til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget.

12

Ved protokollens artikel 3 er indført et forbud mod udvisning af egne statsborgere, uanset om dette sker ved individuelle eller kollektive foranstaltninger, ligesom enhver har ret til at indrejse i det land, hvori den pågældende er statsborger.

Herudover fastslår protokollens artikel 4 forbuddet mod kollektiv udvisning af udlændinge.

EMRK Tillægsprotokol nr. 6 og 13 (forbud mod dødsstraf)

Spørgsmålet om dødsstraf har været gennem en betydelig udvikling siden konventionens ikrafttræden i 1953.

EMRK artikel 2, som beskytter retten til liv, beskytter efter sin ordlyd ikke imod dødsstraf, når denne er foreskrevet ved lov og pålagt af en domstol.

Forbuddet mod dødsstraf i fredstid trådte i kraft med tillægsprotokol nr. 6 i 1985 og forbuddet mod dødsstraf i krigstid trådte i kraft med tillægsprotokol nr. 13 i 2003.

På grundlag af den meget brede tilslutning blandt medlemsstaterne til tillægsprotokol nr. 6 og 13 fandt Domstolen i sin dom af 2. marts 2010 i sagen *Al-Saadoon og Mufdhi mod Storbritannien*, at der i dag må indfortolkes et forbud mod dødsstraf i EMRK artikel 2 (retten til livet) og 3 (forbud mod tortur mv.).

EMRK Tillægsprotokol nr. 7 (processuelle garantier ved udvisning)

Tillægsprotokol nr. 7 blev tiltrådt af Danmark den 18. august 1988 og trådte i kraft den 1. november 1988. Protokollen indeholder i artikel 1 en række processuelle garantier i forbindelse med udvisning af udlændinge. Det følger heraf, at en udlænding, der lovligt er bosiddende i en stats territori-

um, ikke kan udvises derfra, medmindre dette sker i medfør af en beslutning truffet i overensstemmelse med loven. Den pågældende skal have a) adgang til at fremkomme med sine bemærkninger mod udvisningen, b) at få sagen prøvet på ny, og c) med henblik herpå at være repræsenteret over for den kompetente myndighed eller en person eller personer udpeget af denne myndighed. En udlænding kan dog udvises inden udøvelsen af de a)-c) nævnte rettigheder, når dette er nødvendigt af hensyn til den offentlige orden eller begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed.

13

EMRK artikel 13 (adgang til effektive retsmidler)

Efter EMRK artikel 13 skal enhver, hvis rettigheder og friheder efter denne konvention er blevet krænket, have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør.

Bestemmelsen er efter sin ordlyd knyttet til de materielle rettigheder i konventionen (og protokollerne), herunder artikel 3 og 8.

Kravet om effektive retsmidler er ikke et specifikt krav om adgang til domstolsprøvelse, men et krav om adgang til et organ, som har de fornødne beføjelser og retssikkerhedsgarantier til at foretage en reel materiel og processuel efterprøvelse af den trufne afgørelse og af, om klagerens rettigheder er blevet tilsidesat.

Når det gælder sager om udsendelse af personer, som oplyser at være i risiko for behandling i strid med artikel 2 (retten til liv) eller artikel 3 (forbud mod tortur mv.) i det land, hvortil der skal ske udsendelse, omfatter kravet om effektive retsmidler tillige adgangen til at få klagen tillagt opsættende virkning. Et retsmiddel er ikke effektivt, hvis det af tidsmæssige grunde ikke er muligt for klageren at benytte sig af det.

EMRK artikel 14 (forbud mod diskrimination)

Efter EMRK artikel 14 skal nydelsen af de i konventionen (og protokollerne) anerkendte rettigheder og friheder sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold. Opregningen af diskriminationsgrunde er ikke udtømmende. Bestemmelsen beskytter således også mod diskrimination på grund af f.eks. alder, handicap og seksuel orientering.

Bestemmelsen er efter sin ordlyd knyttet til de materielle rettigheder i konventionen (og protokollerne), herunder artikel 3 og 8, og finder således

kun anvendelse på diskrimination inden for disse bestemmelsers område. Det er dog ikke en betingelse for, at artikel 14 finder anvendelse, at den materielle rettighed i sig selv er krænket. Det tilføjes, at artikel 14 også finder anvendelse i forhold til supplerende rettigheder, som staten har valgt at indføre på EMRK's område (f.eks. tidsubegrænset opholdstilladelse).

14

Diskrimination defineres normalt som forskelsbehandling, der finder sted på grundlag af ikke-saglige kriterier, og som er skadelig for den person eller gruppe af personer, der udsættes for behandlingen. Bestemmelsen beskytter både mod direkte og indirekte diskrimination, hvor den direkte diskrimination er, når en person stilles ringere end andre under henvisning til dennes køn, race eller lignende (begrundelsen), og hvor indirekte diskrimination er, når et i formen generelt og neutralt krav i særlig grad rammer bestemte personer på grund af deres køn, race eller lignende (virkningen).

Det kan udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at det ved vurderingen af, om en forskelsbehandling er diskriminerende, skal indgå, om forskelsbehandlingen beror på objektive og relevante forskelle, og om kravene er nødvendige og rimelige i lyset af, at de fører til forskelsbehandling.

Positiv særbehandling er i denne sammenhæng defineret som forskelsbehandling af visse (særligt sårbare) grupper med henblik på at udjævne en faktisk ulighed.

Fra Menneskerettighedsdomstolens praksis kan nævnes dom af 18. februar 1991 i *Moustaquim mod Belgien*, hvor Domstolen fastslog, at det ikke er diskriminerende, at der er en videre adgang til at udvise tredjelandstatsborgere end til at udvise EU-statsborgere for begået kriminalitet, idet EU-borgeres særlige rettigheder følger af, at EU-medlemslandene tilsammen udgør en særlig retsorden, hvorfor forskelsbehandlingen beror på objektive og relevante forskelle.

Bestemmelsen har relevans ved vurderingen af, om det er foreneligt med EMRK at anvende den såkaldte 28-årsregel i forhold til tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, jf. lovbekendtgørelse nr. 947 af 24. august 2011. Ved dom af 13. januar 2010⁹ fandt Højesteret (dissens 4-3), at en afgørelse om afslag på opholdstilladelse under henvisning til, at tilknytningskravet ikke var opfyldt, og at der ikke kunne ske fravigelse af kravet, da den herboende ægtefælle ikke havde været dansk statsborger i 28 år, ikke kunne tilsidesættes som ugyldig som stridende mod EMRK 8 eller artikel 14 sammenholdt med artikel 8. Højesterets flertal henviste bl.a. til at EMRK artikel 8 ikke pålægger medlemsstaterne en generel forpligtelse til at respektere indvandreres valg af opholdsland i forbindelse med indgåelse

⁹ Dommen er optrykt i U 2010.1035H.

af ægteskab eller i øvrigt til at give tilladelse til familiesammenføring. Flertallet fandt endvidere på baggrund af den foreliggende praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, herunder Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. maj 1985 i sagen *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien*, ikke at der var grundlag for at fastslå, at 28-års-reglen havde indebåret en konventionsstridig diskrimination. jf. konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 8. Flertallet udtalte tillige, at Den Europæiske Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret (artikel 5, stk. 2), ikke kunne føre til, at diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14, jf. artikel 8, skulle gives et videregående indhold end det, der fulgte af Menneskerettighedsdomstolens praksis. Sagen er efter det oplyste (Menneskerettighedsdomstolens sekretariat) indbragt for Menneskerettighedsdomstolen.

Der verserer for tiden 12 sager mod Danmark ved Menneskerettighedsdomstolen på udlændinge- og statsborgerretsområdet, hvor Domstolen har anmodet Danmark om bemærkninger. Der er tale om 7 sager om krænkelse af EMRK artikel 3 som følge af tilbagesendelse af asylansøgere til Grækenland efter Dublinforordningen, 1 sag om krænkelse af EMRK artikel 3 ved tilbagesendelse af asylansøgere til Italien efter Dublinforordningen, 3 sager om krænkelse af EMRK artikel 3 som følge af Flygtninge-nævnets meddelelse af afslag på asyl til somaliske statsborgere, samt en sag om krænkelse af EMRK artikel 3 og 8 som følge af udvisning af en srilankaner dømt for kriminalitet.

3.2. FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder

Danmark har tiltrådt FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR) fra 1966 med tilhørende valgfri protokol. Danmark har endvidere tiltrådt den anden valgfri protokol af 15. december 1989 vedrørende afskaffelsen af dødsstraf.

ICCPR indeholder en række af de samme rettigheder som EMRK, herunder forbuddet mod tortur og anden nedværdigende eller umenneskelig behandling (artikel 7), retssikkerhedsgarantier ved udvisning af udlændinge, som har lovligt ophold i landet (artikel 13), retten til respekt for bl.a. privatliv, familieliv og hjem (artikel 17), retten til et familieliv (artikel 23), børns ret til beskyttelse og statsborgerskab (artikel 24) og diskriminationsforbuddet (artikel 26). En række af de i ICCPR indeholdte rettigheder kan genfindes i andre FN-konventioner, herunder Børnekonventionen, Kvindekongventionen og Handicapkonventionen.

Der er etableret en Menneskerettighedskomité (CCPR), hvis medlemmer er sagkyndige, som kan vurdere klager fra privatpersoner. En klagesag ender med, at komitéen sender sine synspunkter og eventuelle henstillinger til staten og til klageren. Komitéens afgørelser er ikke bindende i formel forstand. Det betyder, at staterne ikke er retligt forpligtede til at følge afgørelserne. I praksis vil staterne dog i almindelighed gøre det. ¹⁰

Komitéen har afgivet udtalelser i en række sager vedrørende familiesammenføring, der er kendetegnet ved en vægtning af børns rettigheder. Komitéens praksis er dog langt fra ligeså omfattende som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols.

I *Mohamed El-Hichou mod Danmark* (sag 1554/2007, udtalelse af 22. juli 2010) var klagerens forældre allerede skilt, da han blev født i 1990. Klageren voksede herefter op hos sin mor og morforældre i Marokko, indtil morforældrene døde i 2000, da han var 10 år. Herefter flyttede klageren ind hos sin farmor, og i 2003, da klagerens mor blev gift på ny, fik klagerens far forældremyndigheden over ham. Klagerens far var i Danmark gift med en marokkansk statsborger, med hvem han havde to børn. Klageren søgte første gang om opholdstilladelse i Danmark i 2002, han indrejste i 2004 som 14-årig, og har siden opholdt sig her i landet. I sin udtalelse fandt Menneskerettighedskomitéen, at det ville være i strid med CCPR artikel 23 (om ret til familieliv mv.) og artikel 24 (om beskyttelse af mindreårige mv.) at udsende klageren til Marokko. Komitéen lagde ved vurderingen vægt på sagens helt særlige omstændigheder.

Af særligt betydningsfulde afgørelser kan nævnes *Madafferi mod Australien* (sag nr. 1011/2001, udtalelse af 26. august 2004) og *Winata og Li mod Australien* (sag nr. 930/2000, udtalelse af 26. juli 2001).

Madafferi mod Australien omhandlede en italiensk mand, der i 1989 indrejste i Australien på visum og i 1990 indgik ægteskab med en australsk statsborger. Parret fik fire børn, der alle var australske statsborgere. Fra udløbet af sit visum og frem til 1996 opholdt manden sig ulovligt i Australien, angiveligt fordi han troede, at ægteskabet automatisk medførte, at han havde ret til ophold. I 1996 søgte manden om opholdstilladelse, men fik

¹⁰ Der er herudover etableret et Menneskerettighedsråd, som gennemfører de såkaldte Universal Periodical Reviews (UPR), hvor medlemsstaterne bliver eksamineret i deres overholdelse af alle deres traktatmæssige forpligtelser i FN-regi, herunder ICCPR. Efter eksaminationen udarbejder rådet en sammenfatning af staternes anbefalinger, som medlemsstaten skal redegøre for sine initiativer i forlængelse af. Danmark blev senest eksamineret den 2. maj 2011.

afslag under henvisning til hans illegale ophold samt til, at han forud for sin indrejse i Australien havde afsonet fængselsstraf for kriminalitet i Italien. Der blev endvidere henvist til, at manden var blevet idømt en række fængselsstraffe in absentia i Italien for forhold begået forud for hans indrejse i Australien. Hovedparten af disse domme var dog forældede, og de italienske myndigheder havde aldrig taget skridt til at få Madafferi udleveret. Menneskerettighedskomitéen fandt, at afgørelsen om afslag på opholdstilladelse var uproportional og dermed i strid med ICCPR artikel 17 (om ret til privatliv mv.) sammenholdt med artikel 23 (om ret til familieliv mv.) og 24 (om beskyttelse af mindreårige mv.). Der blev særligt lagt vægt på, at afslaget var begrundet i kriminalitet, der var begået 20 år forinden, og at det ville medføre væsentlige hindringer ("considerable hardship") for familien, der havde boet 14 år i Australien, at flytte familielivet til Italien. Det blev i den forbindelse fremhævet, at hverken mandens ægtefælle eller parrets børn, hvoraf de ældste var henholdsvis 11 og 13 år, havde nogen form for sproglig eller kulturel tilknytning til Italien.

Winata og Li mod Australien omhandlede et indonesisk par, der mødte hinanden i Australien, hvor de var indrejst som voksne i henholdsvis 1985 og 1987 på turist-/studievisum. Parret forblev ulovligt i Australien efter udløbet af deres visa og fik i 1988 en dreng, der i 1998 fik australsk statsborgerskab som følge af sin fødsel og sit 10 år lange ophold i landet. I 1998 søgte parret om asyl, hvilket de fik afslag på i 2000, hvorefter de blev pålagt at udrejse. Herudover indgav parret ansøgning om opholdstilladelse under henvisning til drengen, men det var ifølge australsk ret en betingelse, at ansøgere havde bopæl i udlandet, ligesom der formentlig ville gå flere år, førend parret kunne opnå opholdstilladelse. De australske myndigheder henviste til EMD's praksis om familieliv etableret under ulovligt ophold, hvorefter der skal foreligge ekstraordinære omstændigheder, førend afslag på opholdstilladelse vil være konventionsstridigt. Der blev endvidere henvist til, at drengen måtte antages at kunne begå sig i Indonesien eller forblive alene i Australien, hvor det er normalt, at børn, der går i gymnasiet, ikke bor sammen med deres forældre. Menneskerettighedskomitéen fandt, at det ville være i strid med CCPR artikel 17, stk. 1 (om ret til privatliv mv.), sammenholdt med artikel 23 (om ret til familieliv mv.) samt artikel 24 (beskyttelse af mindreårige mv.) at udsende parret til Indonesien, da parret på tidspunktet for Menneskerettighedskomiteens udtalelse havde boet 14 år i Australien, og da drengen var 13 år og havde boet hele livet i Australien, hvor han bl.a. gik i skole og havde udviklet normale sociale relationer. På den baggrund fandt komiteen, at hensynet til håndhævelse af

immigrationslovingen ikke var tilstrækkeligt tungtvejende til at begrunde et afslag på opholdstilladelse.

Herudover har komitéen afgivet udtalelser i en række sager vedrørende udvisning som følge af kriminalitet. For Danmarks vedkommende kan nævnes *Jonny Rubin Byahuranga mod Danmark* (sag nr. 1222/2003, udtalelse af 9. december 2004). Sagen vedrørte en ugandisk mand, hvis opholdstilladelse som flygtning bortfaldt i 2002 som følge af et kriminelt forhold begået i Danmark. Flygtningenævnet traf i 2004 afgørelse om, at en udsendelse af den pågældende til Uganda ikke ville være i strid med refolementsforbuddet i udlændingelovens § 31. Klageren gjorde for komitéen gældende, at en tvangsmæssig udsendelse af ham til Uganda ville udgøre en krænkelse af konventionens artikel 7 (om forbud mod tortur mv.), idet han som følge af sine politiske aktiviteter i Danmark risikerede at blive mishandlet eller dræbt ved tilbagevenden til Uganda.

Menneskerettighedskomitéen fandt, at en tvangsmæssig udsendelse af klageren til Uganda ville udgøre en krænkelse af artikel 7 (om forbud mod tortur mv.). I udtalelsen pegede komitéens flertal på, at Danmark ikke i tilstrækkelig grad havde imødegået klagerens detaljerede påstande om, hvorfor han ville være udsat for torturrisiko ved tilbagevenden til Uganda, men alene henvist til risikovurderinger foretaget af Udlændingesservice og Flygtningenævnet, der i deres afgørelser igen havde henvist til en udtalelse fra Udenrigsministeriet om risikoen for dobbeltstraf og om amnesti for tilhængere af det tidligere styre.

To medlemmer af komitéen fandt det dog ikke godtgjort, at der forelå en krænkelse af konventionens artikel 7 (om forbud mod tortur mv.). Mindretallet kritiserede, at sagen ikke var blevet tilstrækkeligt oplyst i komitéen og pegede i den forbindelse bl.a. på, at komitéen alene havde haft adgang til en dansksproget udgave af Flygtningenævnets beslutning i sagen. Endvidere bemærkede mindretallet, at komitéen havde haft mulighed for at anmode de danske myndigheder om supplerende oplysninger, hvilket man dog ikke havde benyttet sig af. På den baggrund fandt mindretallet, at komitéen ikke havde overholdt det minimumsniveau af fairness, som må kræves i sagsbehandlingen. Flygtningenævnet anmodede i marts 2005 komitéen om at genoverveje sagen, idet udtalelsen efter nævnets opfattelse var behæftet med alvorlige mangler, bl.a. fordi komitéen havde afgivet udtalelse, uden at Flygtningenævnet forinden havde haft lejlighed til at udtale sig om sagen, ligesom komitéen alene havde haft adgang til en dansksproget udgave af Flygtningenævnets afgørelse. I august 2005 afviste komitéen

19

at genoverveje sin udtalelse. I forlængelse heraf genoptog Flygtningenævnet behandlingen af klagerens sag og traf i november 2005 en ny afgørelse, hvorved klageren blev meddelt opholdstilladelse. ¹¹

Der verserer for tiden 10 sager mod Danmark ved Menneskerettighedskomitéen på udlændinge- og statsborgerretsområdet. 6 af klagesagerne vedrører krænkelse af bl.a. artikel 7 (om forbud mod tortur mv.) som følge af Flygtningenævnets meddelelse af afslag på asyl, mens de resterende 4 sager handler om krænkelse af artikel 26 (om diskriminationsforbud) i forbindelse med afslag på ansøgning om statsborgerskab.

3.3. FN's Flygtningekonvention

FN's Flygtningekonvention blev vedtaget i 1951 og Danmark tiltrådte som det første land konventionen den 4. december 1952. Siden har i alt 144 lande tilsluttet sig konventionen.

Konventionen indeholder en fastlæggelse af, hvornår et land er forpligtet til at give en person flygtningestatus, samt hvilke rettigheder og pligter en sådan flygtning har i opholdslandet.

Det følger således af konventionens artikel 1, litra A, nr. 2, at en person betragtes som flygtning, såfremt den pågældende: "... som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig udenfor det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse, eller som ikke har nogen statsborgerret, og som på grund af sådanne begivenheder befinder sig udenfor det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at vende tilbage dertil."

Konventionen er i dansk udlændingelovgivning bl.a. udmøntet i udlændingelovens § 7 om asyl og § 31, stk. 2, om non-refoulement, jf. lovbekendtgørelse nr. 947 af 24. august 2011. Efter flygtningekonventionens artikel 32, stk. 1, må en stat ikke udvise en flygtning, der lovligt befinder sig på statens område, undtagen af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. Efter flygtningekonventionens artikel 33, stk. 1 må ingen

¹¹ Se Flygtningenævnet Formandskabet 14. beretning 2005, s. 98ff, hvor sagen er omtalt nærmere. Beretningen er tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside www.fl.n.dk.

stat på nogen som helst måde udvise eller afvise ("refoulere") en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser. Efter flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, kan bestemmelsen i stk. 1 ikke påberåbes af en flygtning, som med rimelig grund må anses for en fare for det lands

sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land.

Refolementsforbuddet i udlændingelovens § 31 er – ligesom EMRK artikel 3 – absolut og derved mere vidtgående end refolementsforbuddet i flygtningekonventionens artikel 33, stk. 1. En udlænding, der isoleret set ville kunne udsendes efter flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, kan således ikke nødvendigvis udsendes efter udlændingelovens § 31. Efter Flygtningekonventionens artikel 1 F finder konventionens bestemmelser ikke anvendelse på den, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende:

- har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, således som disse forbrydelser er defineret i de mellemfolkelige aftaler, som er indgået for at træffe forholdsregler herimod (litra a),
- har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang til dette (litra b),
- har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og forudsætninger (litra c).

Konventionen fastlægger som nævnt også en række rettigheder og pligter for personer, der opnår anerkendelse som flygtninge, herunder f.eks. retten til at arbejde, ret til velfærdsydelse, herunder bolig, uddannelse og forsørgelse, samt ret til id- og rejsedokumenter.

Der er i FN etableret et Flygtningehøjkommissariat (UNHCR), som bl.a. løbende overvåger landenes overholdelse af konventionen og giver anbefalinger og udtalelser i asylretlige spørgsmål.

Det bemærkes, at flygtninges rettigheder også er genstand for udførlig regulering i EU-regi, hvilke regler Danmark på grund af det retlige forbehold dog ikke er bundet af.¹²

3.4. FN's Børnekonvention

FN's Børnekonvention blev vedtaget i 1989 og trådte for Danmarks vedkommende i kraft den 18. august 1991. Konventionen er tiltrådt af 193 stater. Der er to valgfrie protokoller tilknyttet konventionen vedrørende hen-

holdsvis inddragelse af børn i væbnede konflikter og salg af børn, børneprostitution og børnepornografi, som er tiltrådt af henholdsvis 139 og 141 stater, heriblandt Danmark.

Konventionen indeholder en regulering af børns rettigheder på alle samfundsområder. Konventionen vedrører primært Social- og Integrationsministeriet og indeholder bl.a. et krav om, at der i alle spørgsmål vedrørende børn først og fremmest skal tages hensyn til barnets tarv, ligesom konventionen opregner børns rettigheder, herunder børns grundlæggende rettigheder (mad, bolig, sundhed), børns ret til udvikling (skolegang, leg, fritid, information), børns ret til beskyttelse (mod krig, vold, narkotika, seksuel udnyttelse), og børns ret til medbestemmelse (ytringsfrihed, indflydelse, deltagelse, medbestemmelse, selvbestemmelse).

På det udlændingeretlige område har konventionen navnlig betydning for behandlingen af sager om uledsagede mindreårige asylansøgere og sager om familiesammenføring af børn, men konventionen kan også have betydning i andre sager, hvor et barns forhold bliver berørt.

Det fremgår af artikel 3, at barnets tarv i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal komme i første række. Deltagerstaterne påtager sig at sikre barnet den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for barnets trivsel under hensyntagen til de rettigheder og pligter, der gælder for barnets forældre, værge eller andre personer med juridisk ansvar for barnet, og skal med henblik

¹² Det retlige forbehold omfatter hele det asylretlige område samt de dele af det opholdsretlige område, som ikke er omfattet af EU-Traktatens bestemmelser om fri bevægelighed. Danmark har dog tilsluttet sig og er dermed omfattet af Dublinforordningen og Schengen-samarbejdet.

22

herpå træffe alle passende lovgivningsmæssige og administrative forholdsregler.

Artikel 9 giver barnet ret til ikke at blive adskilt fra sine forældre mod deres vilje, medmindre dette skønnes uforeneligt med barnets tarv, ret til at opretholde kontakt til begge forældre, hvis det lever adskilt fra den ene eller dem begge, og forpligter desuden staten til at genskabe en sådan kontakt, hvis adskillelsen skyldes årsager iværksat af staten.

Når et barn er efterladt uden sine forældres eller en anden primær omsorgspersons beskyttelse i et fremmed land (uledsagede mindreårige), har barnets tarv forrang i en eventuel konflikt mellem barnets tarv og statens

interesse i at kontrollere indvandringen. ¹³

I medfør af artikel 9 skal staten sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, undtagen når kompetente myndigheder, hvis afgørelser er undergivet retlig prøvelse, i overensstemmelse med gældende lov og praksis bestemmer, at en sådan adskillelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv. En sådan beslutning kan være nødvendig i særlige tilfælde, f.eks. ved forældres misbrug eller vanrøgt af barnet, eller hvor forældrene lever adskilt, og der skal træffes beslutning om barnets bopæl.

Forpligtelsen gælder således kun, hvor staten træffer afgørelser, der inden for dansk jurisdiktion indebærer en adskillelse af barnet fra en eller begge forældre.

Forpligtelsen er ikke afhængig af, om de danske myndigheder har givet barnet eller et af barnets familiemedlemmer en opholdstilladelse, men gælder også for børn uden opholdstilladelse. Forpligtelsen skal således også overholdes i sager om anbringelse af mindreårige uden opholdstilladelse uden for hjemmet efter § 58, stk. 1, i lov om social service, hvorefter tvangsanbringelse kan ske, når der er en åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet, vold eller andre alvorlige overgreb, misbrugsproblemer, kriminell adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet, eller andre adfærds eller tilpasningsproblemer hos barnet. I sådanne sager vil udlændingemyndighederne normalt på den anbrin-

¹³ General comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, som optrykt i FN's Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies, HRI/GEN/Rev.9 (Vol. II), s.462.

gende myndigheds foranledning sørge for i fornødent omfang at give barnet tilladelse til at opholde sig i landet under anbringelsen.

På det udlændingeretlige område er forpligtelsen særligt relevant i sager hvor der skal tages stilling til spørgsmålet om udvisning af en udlænding, som hidtil har haft opholdstilladelse i Danmark. Bestemmelsen er derimod som udgangspunkt ikke relevant i sager, hvor forælderen har opholdstilladelse i Danmark, men barnet ikke har en sådan, da adskillelsen af barnet fra forælderen i sådanne sager beror på, at forælderen er rejst til Danmark uden barnet, og derfor skyldes forælderen beslutning, og ikke "årsager iværksat af staten". ¹⁴

Efter artikel 9 skal staten endvidere respektere retten for et barn, der er adskilt fra den ene eller begge forældre, til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette

strider mod barnets tarv. Denne del af bestemmelsen er således – modsat første led af bestemmelsen – relevant i sager, hvor barnet ikke har opholdstilladelse, men forælderen har. Bestemmelsen forpligter dog ikke staterne til at give opholdstilladelse til barnet, men kan indebære, at staterne er forpligtede til at give barnet visum i relevant omfang. Herudover er bestemmelsen relevant ved udlændingemyndighedernes stillingtagen til, om forældrene skal have en opholdstilladelse under henvisning til et barn, som er anbragt uden for hjemmet ¹⁵.

På det udlændingeretlige område indebærer konventionens artikel 9 en forpligtelse til at inddrage barnets tarv ved vurderingen af, om der kan meddeles en opholdstilladelse på baggrund af f.eks. familiesammenføring, idet Danmark er forpligtet til at sikre, at et barn kan opretholde kontakt til sine forældre, ligesom familiesammenføringssager skal ”behandles på en positiv, human og hurtig måde”, jf. artikel 10. Tilsvarende skal barnets tarv indgå ved stillingtagen til ansøgninger om visum fra barnets forældre.

Herudover er Danmark ved administrationen af udlændingeloven forpligtet af konventionens artikel 12, hvorefter et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, skal sikres retten til at udtrykke disse synspunkter i

¹⁴ Det bemærkes, at forældres beslutninger ikke altid varetager barnets tarv, og at staten i disse tilfælde ikke kan henholde sig til, at beslutningen er truffet af forældremyndighedens indehaver, jf. f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 14. juni 2011 i *Osman mod Danmark*, ligesom forældrene kan have stået i en situation, hvor de reelt ikke havde et valg, hvilket ofte gør sig gældende for flygtninge.

¹⁵ Se hertil det tidligere Integrationsministeriums notat af 22. juni 2011 om meddelelse af opholdstilladelse til forældre til herboende børn, som er anbragt uden for hjemmet.

alle forhold vedrørende barnet, ligesom barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med barnets alder og modenhed. Barnet skal således gives mulighed for at udtale sig ved forvaltningsmyndigheders behandling af sager, der vedrører barnet, enten direkte eller gennem barnets partsrepræsentant el.lign. ¹⁶

Derudover beskytter konventionen bl.a. retten til livet (artikel 6), retten til navn og statsborgerskab (artikel 7), barnets identitet (artikel 8), retten til privatliv (artikel 16), flygtningebørn (artikel 22) og handicappede børn (artikel 23). Konventionen indeholder endvidere forbud mod handel med og bortførelse af børn (artikel 35) og forbud mod straf og tortur (artikel 37).

Der er i tilknytning til konventionen etableret en Børnekomité, som overvåger landenes overholdelse af konventionen. Hvert femte år gennemfører FN's Børnekomité en grundig vurdering af overholdelse af Børnekonventionen i de enkelte lande.

Danmark blev sidst vurderet af FN's Børnekomité den 24. januar 2010 i

hvilken forbindelse Børnekomitéen fremhævede, at Danmark ligger i top, når det handler om at fremme børns rettigheder og trivsel. Komiteen udtrykte dog også kritik af en række forhold, herunder at Danmark har sænket den kriminelle lavalder fra 15 til 14 år, at Børnekonventionen ikke er inkorporeret i den danske lovgivning, og at danske børn mangler tilgængelige klagemuligheder, bl.a. fordi Danmark ikke har en børneombudsmand.¹⁷

Børnekomitéen har herudover udarbejdet flere generelle bemærkninger, der indeholder vejledning om anvendelsen af konventionens artikler, f.eks. på uledsagede mindreårige.¹⁸ Vejledningerne afspejler komitéens opfattelse af retstilstanden på området.

En valgfri protokol, som muliggør individuel klageadgang til Børnekomitéen, blev vedtaget på FN's Menneskerettighedsråd den 17. juni 2011. Der

¹⁶ Barnet kan i udlændingesager normalt anses for repræsenteret af sine forældre, medmindre det konkret må lægges til grund, at forældrene ikke varetager barnets interesser.

¹⁷ Regeringen har besluttet at oprette et børnekontor hos Folketingets Ombudsmand.

¹⁸ General comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, som optrykt i FN's Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies, HRI/GEN/Rev.9 (Vol. II), s. 441-464.

er ikke taget stilling til, om Danmark skal tiltræde den valgfri protokol, der vil blive åbnet for undertegnelse i 2012.

3.5. FN's Handicapkonvention

Danmark tiltrådte i 2009 FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen).

Konventionen indeholder en regulering af handicappede personers rettigheder på alle samfundsområder. Konventionen, der hører under Social- og Integrationsministeriet, opregner handicappede personers rettigheder, herunder handicappede personers grundlæggende rettigheder (mad, bolig, sundhed), handicappede personers ret til udvikling (skolegang, information), handicappede personers ret til beskyttelse (mod vold, udnyttelse), og handicappede personers ret til medbestemmelse (ytringsfrihed, indflydelse, deltagelse, medbestemmelse, selvbestemmelse).

Det er karakteristisk for konventionen, at den indeholder en række programerklæringer og bestemmelser om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som skal gennemføres gradvist i de enkelte deltagerstater ved passende foranstaltninger. Dette betyder, at der ikke i konventionen er krav om, at sådanne foranstaltninger skal være gennemført på et bestemt tids-

punkt eller på et bestemt niveau. Enkelte bestemmelser stiller dog sådanne krav, herunder artikel 5 om diskriminationsforbudet.

Efter konventionens artikel 1 er det konventionens formål at fremme, beskytte og sikre fuld og lige nydelse af alle menneskerettigheder for personer med handicap og at fremme respekten for sådanne personers værdighed. En person med handicap er defineret som en person med en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som sammen med en eller flere barrierer forhindrer dem i at deltage fuldt og helt i samfundslivet på lige fod med andre.

På det udlændingeretlige område forpligter konventionen til at sikre, at handicappede personer kan nyde deres rettigheder på lige fod med andre, uanset at den pågældende har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som hindrer den pågældende i at opfylde en eller flere betingelser i udlændingeloven.

26

Konventionen er især relevant for udlændingelovens bestemmelser om tidsbegrænset (permanent) opholdstilladelse, statsborgerskab, ægtefællesammenføring, samt udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Personer, der som følge af handicap ikke er i stand til at opfylde en eller flere betingelser, vil i overensstemmelse med konventionen ikke blive mødt med disse krav. Det vil kun være de betingelser, som den pågældende grundet sit handicap ikke kan opfylde, der vil blive undtaget fra. Andre krav, som ikke relaterer sig til den pågældendes handicap, vil skulle opfyldes på lige fod med andre.

For så vidt angår personer med handicap og deres mulighed for at udøve familieliv med en ægtefælle, samlever eller mindreårige børn, hvor en af parterne ikke i forvejen er bosiddende i Danmark, er dette således beskyttet på lige fod med andre borgeres mulighed, idet betingelserne for familiesammenføring i udlændingeloven vil blive fraveget, hvis betingelsen sammen med handicapet udgør en barriere for, at personen med handicap kan nyde sin ret til familieliv på lige fod med andre. Dette gælder, uanset om personen med handicap er herboende eller ansøger, og uanset om personen med handicap er barn eller voksen.

I det omfang en udlænding lider af en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, og betingelserne for opnåelse af tidsbegrænset opholdstilladelse sammen med handicapet udgør en barriere for, at personen med handicap kan opnå en sådan opholdsret med de

fordele, der måtte følge af anden lovgivning, vil disse betingelser for tidsbegrænset opholdstilladelse i udlændingeloven således blive fraveget.

I henhold til udlændingelovens § 9 c, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 947 af 24. august 2011, er der mulighed for at give opholdstilladelse til en udlænding, der ved en tilbagevenden til et hjemland med vanskelige levevilkår vil være i risiko for at få eller opleve en forværring af et alvorligt handicap (handicapkriteriet). Det forhold, at en ansøger har mulighed for at få eller opleve en forbedring af sit helbred, hvis ansøgeren får mulighed for at fortsætte sit ophold her i landet, kan ikke begrunde meddelelse af opholdstilladelse efter bestemmelsen.

Der er etableret en Handicapkomité i FN, som overvåger landenes overholdelse af konventionen. Danmark afleverede den 24. august 2011 sin første rapport til komitéen. Danmark skal fremover afreportere til komitéen mindst hvert fjerde år.

27

Der er vedtaget en valgfri protokol til konventionen om rettigheder for personer med handicap af 13. december 2006 om individuel klageadgang. Protokollen tillægger komitéen kompetence til at modtage og behandle henvendelser fra eller på vegne af enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner undergivet dens jurisdiktion, som hævder at være ofre for krænkelse af konventionens bestemmelser fra den pågældende deltagerstats side.

Som det fremgår af regeringsgrundlaget "Et Danmark der står sammen", vil regeringen tage skridt til at ratificere den valgfri tillægsprotokol til FN's handicapkonvention.

3.6. Torturkonventionerne

3.6.1. FN's Torturkonvention

Danmark har tiltrådt FN's konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Konventionen trådte i kraft den 26. juni 1987. Danmark har ikke taget forbehold til konventionen, men derimod afgivet en erklæring om anerkendelse af FN's Torturkomité's kompetence til at modtage og behandle mellemstatslige og individuelle klagesager.

Efter torturkonventionens artikel 1 er tortur enhver forsætlig handling, hvorved en person påføres alvorlig smerte eller lidelse, uanset om denne er fysisk eller psykisk, med henblik på at

- 1) opnå oplysninger eller en tilståelse fra personen eller tredjemand,

- 2) for at straffe personen for en handling, som tredjemand har begået eller mistænkes for at have begået, eller
- 3) intimidere eller tvinge personen eller tredjemand eller for at diskriminere af nogen grund,

når smerten eller lidelsen påføres på foranledning af eller med samtykke fra en offentlig myndighedsperson eller anden person, som handler i en sådan kapacitet, dog ikke sådan smerte eller lidelse, som indgår i eller følger tilfældigt af en retmæssig sanktion.

Konventionen indeholder bl.a. forbud mod tortur (artikel 2), princippet om non-refoulement (artikel 3), en kriminaliseringspligt af forholdene (artikel 4) og forbud mod grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (artikel 16).

28

På det udlændingeretlige område er konventionen indarbejdet i udlændingelovens § 7, stk. 2, samt udlændingelovens § 31, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 947 af 24. august 2011, hvorefter udlændinge er beskyttet mod udsendelse af Danmark til et land, hvor de risikerer overgreb som omtalt i konventionen.

Der er i tilknytning til FN's Torturkonvention etableret en Torturkomité (CAT), som overvåger landenes overholdelse af konventionen og desuden behandler klager fra privatpersoner. Torturkomitéen har truffet afgørelse i et stort antal individuelle klagesager. De fleste udtalelser er tilgængelige på FN's Højkommissær for Menneskerettigheders hjemmeside.¹⁹ Komitéens udtalelser er ikke bindende i formel forstand, men følges sædvanligvis af medlemsstaterne.

Komitéen har herudover bl.a. udarbejdet en generel bemærkning om rækkevidden af konventionens artikel 3 om non-refoulement. Bemærkningen indeholder vejledning om anvendelsen af artikel 3, og er rettet til medlemsstaterne og mulige klagere. Vejledningen afspejler komitéens omfattende praksis på området.

Torturkomitéen har indtil nu afgivet udtalelse i 8 klagesager mod Danmark. Alle klagesagerne har vedrørt konventionens artikel 3 om non-refoulement.

En af de sager mod Danmark, som Torturkomitéen har afgivet udtalelse i, er sagen *Said Amini mod Danmark* (sag nr. 339/2008, udtalelse af 15. november 2010), hvor Torturkomitéen fandt, at Danmark krænkede konventionens artikel 3. Sagen vedrørte en iransk statsborger, som efter at have blevet meddelt endelig afslag på asyl stod over for tilbagesendelse til Iran. Under asylsagen påberåbte Said Amini sig, at han i tilfælde af tilbagesen-

delse vil være udsat for tortur af de iranske myndigheder, hvilket de danske udlændingemyndigheder ikke fandt godtgjort. Komitéen henviste i sin udtalelse til, at Said Aminis forklaring og det forhold, at han havde været udsat for vold i Iran sammenholdt med den generelle politiske situation i Iran, skulle have ført til opholdstilladelse i Danmark. Flygtningenævnet genoptog herefter sagen og meddelte klageren opholdstilladelse ²⁰.

¹⁹ Se www.ohchr.org eller tb.ohchr.org .

²⁰ Se Flygtningenævnet Formandskabet 19. beretning 2010, s. 226ff, hvor sagen er omtalt nærmere. Beretningen er tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside www.fl.n.dk .

29

Torturkomitéen har derudover taget stilling til en række andre sager, hvor komitéen ikke fandt, at Danmark havde krænket konventionens artikel 3 ved at give afslag på asyl ²¹.

Der verserer for tiden 7 sager mod Danmark ved Torturkomitéen på udlændinge- og statsborgerretsområdet. Alle 7 sager vedrører krænkelse af artikel 3 (om forbud mod tortur mv. og non-refoulement) som følge af Flygtningenævnets meddelelse af afslag på asyl.

Danmark har endvidere tiltrådt FN's valgfri protokol til konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT). Protokollen pålægger Danmark at etablere et nationalt kontrolsystem med regelmæssige besøg af uafhængige instanser på steder hvor folk er berøvet deres frihed, for at forebygge tortur mv. I Danmark varetages denne opgave af Folketingets Ombudsmand med bistand fra bl.a. Institut for Menneskerettigheder.

3.6.2. Den Europæiske Torturkonvention

Herudover har Danmark tiltrådt Den Europæiske Torturkonvention, der blev vedtaget i 1987, og som har sin oprindelse i forbuddet mod tortur mv. i EMRK artikel 3.

Konventionen indeholder krav om gennemførelse af kontrolbesøg i landene. Disse besøg gennemføres af en særlig ekspertkomité, der består af et medlem fra hver af de deltagende stater. Komitéens opgave er at aflægge besøg på steder, hvor personer er berøvet deres frihed af en offentlig myndighed – fængsler, politistationer, militære forlægninger, sindssygehospita-ler mv. Komitéen skal undersøge behandlingen af sådanne personer og om nødvendigt foreslå forbedringer med henblik på at øge beskyttelsen mod mishandling.

Komitéens kontrolbesøg gennemføres i samarbejde med de nationale

myndigheder, og besøgsrapporterne er fortrolige, medmindre medlemsstaten selv anmoder om, at rapporterne offentliggøres.

²¹ Se hertil Torturkomitéens udtalelser i *R.S. mod Danmark* (udtalelse af 19. maj 2004), *V.R. mod Danmark* (udtalelse af 17. november 2003), *M.O. mod Danmark* (udtalelse af 12. november 2003), samt *F.F.Z. mod Danmark* og *E.T.B. mod Danmark* (udtalelser af 30. april 2002).

30

Europarådets Torturkomité har aflagt i alt fire besøg i Danmark, senest i 2008, og rapportererne herfra er offentliggjort ²².

3.7. FN's Kvindekongvention

Danmark tiltrådte i 1983 FN's konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (CEDAW). Danmark har endvidere tiltrådt den frivillige protokol til konventionen, som etablerer FN's Kvindekomité's kompetence til at modtage og behandle individuelle klagesager.

Kvindekongventionens artikel 1 definerer begrebet "diskrimination af kvinder" som enhver kønsbestemt sondring, udelukkelse eller indskrænkning, hvis virkning eller formål er at svække eller tilsidesætte princippet om, at kvinder på lige fod med mænd uanset ægteskabelig stilling skal have anerkendt, kunne nyde eller udøve menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på politiske, økonomiske, sociale, kulturelle, borgerlige og alle andre områder.

Efter Kvindekongventionens artikel 3 skal staterne på alle, og især på politiske, sociale, økonomiske og kulturelle områder, tage passende skridt, herunder lovgivning, for at sikre kvinders fulde udvikling og fremgang, således at de får sikkerhed for at kunne udøve og nyde menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder på grundlag af ligestilling med mænd.

Efter Kvindekongventionens artikel 16 har staterne pligt til at tage alle passende forholdsregler til at afskaffe diskrimination imod kvinder i alle ægteskabs- og familieforhold og skal, på grundlag af ligestilling mellem mænd og kvinder, især sikre bl.a. samme ret til at indgå ægteskab, samme ret til frit at vælge ægtefælle, samt samme rettigheder og ansvar under ægteskabet og som forældre i forhold, der vedrører deres børn.

Efter praksis indebærer hensynet til Danmarks forpligtelse efter Kvindekongventionen, at det generelt skal anses som en ganske særlig grund til at fravige kravet om den herboende ægtefælles selvforsørgelse i udlændingelovens § 9, stk. 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 947 af 24. august 2011, at modtagelse af kontanthjælp er begrundet i barsel. Dette vil således være tilfæl-

det, hvor kvinden går på barsel fra beskæftigelse eller uddannelse, og hvor kvinden vender tilbage hertil efter endt barsel, og således bortset fra bar-

²² Se www.cpt.coe.int/en/states/dnk.htm .

selsperioden har været selvforsørgende. Hensynet indgår tilsvarende ved vurderingen af, om en kvinde opfylder de krav til beskæftigelse, der stilles for at kunne få tidsubegrænset opholdstilladelse.

Der verserer for tiden to sager mod Danmark ved Kvindekomitéen på udlændinge- og statsborgerretsområdet. Begge sager vedrører krænkelse af konventionens forbud mod diskrimination mv. i forbindelse med udsendelse af afviste asylansøgere.

3.8. FN's Racediskriminationskonvention

Danmark tiltrådte i 1971 FN's konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Danmark har endvidere anerkendt den individuelle klageret til FN's Racediskriminationskomité.

Efter konventionens artikel 1 omfatter udtrykket "racediskrimination" enhver forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling på grundlag af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse, hvis formål eller virkning er at ophæve eller svække den ligelige anerkendelse, nydelse eller udøvelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på det politiske, økonomiske, sociale, kulturelle eller et hvilket som helst andet område af samfundslivet.

Det fremgår dog af artikel 1, stk. 2, at konventionen ikke finder anvendelse på forskelsbehandling, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling, som en deltagerstat foretager mellem sine egne statsborgere og udlændinge, og det fremgår af artikel 1, stk. 3, at konventionen ikke berører deltagerstaternes lovgivning vedrørende nationalitet, statsborgerskab eller naturalisation, forudsat at denne lovgivning ikke diskriminerer mod nogen bestemt nationalitet. Rækkevidden af Danmarks forpligtelser i kraft af konventionen er således begrænset på udlændinge- og statsborgerretsområdet.

Konventionens artikel 2 indeholder en generel forpligtelse for deltagerstaterne til at afskaffe racediskrimination som defineret i artikel 1 ved alle egnede midler, herunder en forpligtelse til ikke at inkludere sig på racediskrimination mod personer, persongrupper eller institutioner.

Herudover indebærer konventionens artikel 5 en forpligtelse til at forbyde og afskaffe alle former for racediskrimination og at sikre ethvert menneskes ret til lighed for loven, uanset race, hudfarve eller national eller etnisk

oprindelse, især med hensyn til nydelsen af bl.a. retten til ligelig behand-

32

ling for domstole og andre retsudøvende organer; retten til frit at færdes og bosætte sig inden for statens grænser; retten til at forlade ethvert land, herunder sit hjemland, og til at vende tilbage til sit hjemland; statsborgerret; retten til at indgå ægteskab og til valg af ægtefælle; retten til offentlige sundhedsforanstaltninger, lægebehandling, social tryghed og sociale ydelser; samt en række andre rettigheder.

Der verserer ikke i øjeblikket sager mod Danmark ved Racediskriminationskomitéen vedrørende udlænderretlige eller statsborgerretlige spørgsmål.

3.9. Konventioner om menneskehandel

3.9.1. FN's Palermo-protokol

Danmark tiltrådte i 2003 den såkaldte "Palermo-protokol" af 15. november 2000 om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, der supplerer De Forenede Nationers konvention af 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

Efter Palermo-protokollens artikel 7 har staterne pligt til at overveje at vedtage love eller andre egnede foranstaltninger, der giver ofre for menneskehandel mulighed for i passende tilfælde midlertidigt eller varigt at forblive på dens område.

Det fremgår endvidere bl.a. af Palermo-protokollens artikel 8 om repatriering af ofre for menneskehandel, at den stat, hvori et offer for menneskehandel er statsborger eller havde permanent opholdstilladelse før denne blev handlet, har pligt til at modtage den pågældende, samt at det land, hvori den pågældendes status som offer for menneskehandel er blevet konstateret, har pligt til at sikre, at tilbagesendelsen sker under behørig hensyntagen til den handledes sikkerhed og til enhver retsforfølgning i anledning af, at vedkommende er offer for menneskehandel, og den skal så vidt muligt ske frivilligt.

Efter Palermo-protokollens artikel 10 er politiet, udlændingemyndighederne og andre relevante myndigheder forpligtet til i overensstemmelse med national ret at udveksle en række oplysninger med henblik på at identificere ofre for menneskehandel. Efter artiklens stk. 2 er staterne endvidere forpligtet til at tilvejebringe fornøden uddannelse af dette personale.

33

3.9.2. Den Europæiske Konvention om Menneskehandel

Danmark tiltrådte endvidere i 2007 Europarådskonventionen af 16. maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel.

Konventionen indeholder en række forpligtelser til at forebygge, efterforske og retsforfølge menneskehandel, herunder artikel 5, stk. 4, om pligten til at offentliggøre oplysninger om, hvordan man kan komme lovligt til landet, og artikel 7, stk. 5, om at muliggøre nægtelse af indrejse eller tilbagekaldelse af visum til personer, der er skyldige i menneskehandel.

Derudover indeholder konventionen en række forpligtelser til at beskytte ofre for menneskehandel. Disse forpligtelser omfatter artikel 10, hvorefter staterne har pligt til at sikre grundlaget for, at ofre for menneskehandel bliver identificeret før deres udsendelse af landet, således at offeret kan modtage den hjælp, som offeret har krav på efter konventionen.

Efter artikel 13 skal staterne fastsætte en restitutions- og betækningsperiode på mindst 30 dage, når der er rimelig grund til at formode, at den pågældende er et offer for menneskehandel. Denne periode skal være tilstrækkelig til, at offeret kan restituere sig og undslippe menneskehandlerens indflydelse og/eller træffe en informeret beslutning om at samarbejde med de kompetente myndigheder. Staten er dog ikke forpligtet til at overholde denne periode, hvis hensynet til den offentlige ro og orden taler herimod.

Artikel 13 er indarbejdet i udlændingelovens § 33, stk. 14 og 15, hvorefter Udlændingestyrelsen efter anmodning fastsætter udrejsefristen for en udlænding, der har været udsat for menneskehandel, til 30 dage, medmindre særlige grunde taler derimod. Udrejsefristen kan forlænges op til 100 dage, såfremt særlige grunde taler derfor eller udlændingen samarbejder om en forberedt hjemsendelse.

Efter konventionens artikel 14 har ofre for menneskehandel endvidere krav på en opholdstilladelse, der kan forlænges, hvis det må anses for nødvendigt, at offeret på grund af sine personlige forhold forbliver i landet, eller for at offeret kan samarbejde med de kompetente myndigheder i forbindelse med efterforskning eller retsforfølgning. Et offer skal endvidere kunne søge og få opholdstilladelse på andet grundlag, hvis den pågældende opfylder betingelserne, herunder asyl.

Artikel 16 indeholder kravene til en repatriering af ofre for menneskehandel, herunder om oprettelse af hjemsendelsesprogrammer, så det sikres, at ofret ikke på ny bliver offer, ligesom børneofre ikke må udsendes til en stat, hvis der efter en risiko- og sikkerhedsvurdering er indikationer for, at en sådan udsendelse ikke vil være i barnets tarv.

4. Centrale konventioner af betydning for statsborgerretsområdet

4.1. FN's konvention om begrænsning af statsløshed

Danmark tiltrådte i 1977 FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed (statsløshedskonventionen). Konventionens bestemmelser bygger på princippet om, at statsløshed skal begrænses.

Ifølge artikel 1 er medlemsstaterne 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 senest i forbindelse med 18-års alderen og ophørende tidligst med 21-års alderen, 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.

Konventionen indebærer således en forpligtelse for medlemsstaterne til at give statsborgerskab til statsløse personer ved fødslen i henhold til lov eller efter ansøgning.

I overensstemmelse med bemærkningerne til forslag om ændringen af indfødsretsloven i 2004 (lovforslag L138 af 24. januar 2004) optages personer, der er født statsløse i Danmark, og som opfylder de særligt lempede betingelser, der kan stilles efter konventionen, efter forudgående orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, uanset at de almindelige betingelser ikke er opfyldt.

En statsløs person vil herefter blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis den pågældende:

- 1) er født statsløs i Danmark og altid har været statsløs,

- 2) aktuelt har bopæl i Danmark,
- 3) indgiver en ansøgning om indfødsret til Justitsministeriet (tidligere Integrationsministeriet) ved det fyldte 18. år, og inden det fyldte 21. år,
- 4) har haft fast bopæl i 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller 8 år i alt,
- 5) ikke er fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling,
- 6) på tro og love afgiver oplysninger om, 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,

Herudover indeholder konventionens artikel 8 en bestemmelse om, at ingen kan fratages statsborgerretten, hvis fratagelsen vil gøre den pågældende statsløs. Det gælder dog ikke, hvis statsborgerretten er erhvervet ved urigtige anbringender eller ved svig. Statsborgerret kan kun fratages med hjemmel i lov, der giver den pågældende rimelig lejlighed til at gøre indsigelser gældende for en domstol eller anden uafhængig instans.

Muligheden for at frakende dansk indfødsret fremgår af indfødsretslovens § 8 A og § 8 B, jf. bekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 af lov om dansk indfødsret, og frakendelse kan herefter alene ske ved dom. Bestemmelserne i § 8 A og § 8 B går ikke videre end efter konventionen. Herudover indeholder indfødsretslovens § 8 en bestemmelse om, at den, der er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, taber sin indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Disse bestemmelser er dog først indføjet i indfødsretsloven ved de lovændringer, der implementerer Europarådskonventionen fra 1997 om statsborgerret.

4.2. Europarådskonventionen om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerskab (tillægsprotokol fra november 1977)

Danmark tiltrådte i 1972 Europarådskonventionen af 6. maj 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerskab og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret. Konventionen forpligter medlemsstaterne til at begrænse tilfælde af dobbelt statsborgerret.

Konventionen har således indtil Danmarks ratifikation i 2002 af Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret, der forholder sig principielt neutral til spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab, understøttet Danmarks fastholdelse af princippet om begrænsning af dobbelt statsbor-

gerskab i videst muligt omfang. Inden for rammerne af konventionen er det imidlertid muligt at gøre undtagelse og tillade dobbelt statsborgerskab, for eksempel for så vidt angår flygtninge, eller i situationer, hvor det er vanskeligt eller umuligt at blive løst fra sit tidligere statsborgerskab.

Efter konventionens artikel 1 mister statsborgere i medlemsstaterne deres hidtidige statsborgerret, hvis de af egen fri vilje opnår statsborgerret i en anden medlemsstat.

Princippet om automatisk fortabelse af hidtidig statsborgerret ved erhvervelse af andet statsborgerskab er indføjet i indfødsretslovens § 7, jf. bekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 af lov om dansk indfødsret, hvoraf følger, at dansk indfødsret fortabes af den, som erhverver fremmed statsborgerret efter ansøgning eller udtrykkeligt samtykke, af den, som erhverver fremmed statsborgerret ved at indtræde i offentlig tjeneste i et andet land, eller af ugift barn under 18 år, som bliver fremmed statsborger derved, at en af dets forældre, som har forældremyndigheden eller del i denne, erhverver fremmed statsborgerret efter ansøgning, udtrykkeligt samtykke eller ved indtræden i offentlig tjeneste, medmindre den anden af dets forældre vedbliver at være dansk og ligeledes har del i forældremyndigheden.

4.3. FN's Børnekonvention

Som tidligere nævnt forpligter Børnekonventionens artikel 7 medlemsstaterne til at sikre, at et barn umiddelbart efter fødslen skal have ret til at opnå et statsborgerskab. Konventionen tager navnlig i denne sammenhæng sigte på at beskytte statsløse børn. Artikel 7 skal ses i sammenhæng med de forpligtelser, der følger af FN's konvention om begrænsning af statsløshed.

Danmarks internationale forpligtelser i henhold til Børnekonventionen er gennemført i dansk ret ved § 3, stk. 2, i cirkulære af 6. februar 1992 om dansk indfødsret ved naturalisation, og bestemmelsen er videreført i retningslinjernes § 17, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, hvoraf fremgår, at børn, der er født statsløse i Danmark, i overensstemmelse med konventionen kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de har bopæl her i landet. Det

37

betyder, at børn født statsløse i Danmark siden konventionens ikrafttrædelse i 1991 har haft ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse på de særligt lempelige betingelser, der kan stilles efter konventionen, uanset at de almindelige betingelser for at opnå dansk statsborgerskab ikke er opfyldt.

Efter Børnekonventionens artikel 7, stk. 1, har et barn som tidligere nævnt

ret til at opnå et statsborgerskab. Det følger af konventionens artikel 7, stk. 2, at retten til statsborgerskab i stk. 1 skal sikres i overensstemmelse med national ret og statens internationale forpligtelser på området, i særdeleshed hvis barnet ellers vil blive statsløst.

Det følger af artikel 6, stk. 2, i Europarådets Statsborgerretskonvention, at statsborgerret til personer født statsløse på en kontraherende stats territorium skal gives ved fødsel i henhold til lov eller efter ansøgning. Det følger endvidere af stk. 2, litra b, at det kan bestemmes, at en ansøgning kun kan indgives af personer, der har haft lovligt og fast ophold i det pågældende land i en periode på højst fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse.

Det følger endvidere af den forklarende rapport til Statsborgerretskonventionen, at statsborgerskab skal meddeles børn, der indgiver ansøgning om statsborgerskab, som opfylder en eller begge af de angivne betingelser i artikel 6, stk. 2, litra b.

Danmark har dermed ved ratifikationen af Europarådets Statsborgerretskonvention forpligtet sig til ikke at stille yderligere betingelser over for børn født statsløse i Danmark, der indgiver ansøgning om statsborgerskab inden det fyldte 18. år, end de betingelser, der fremgår heraf.

Et barn omfattet af artikel 7 i Børnekonventionen og artikel 6, stk. 2, i Europarådets Statsborgerretskonvention vil herefter blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis den pågældende:

- 1) er født statsløs i Danmark og altid har været statsløs,
- 2) aktuelt har bopæl i Danmark og
- 3) indgiver en ansøgning om indfødsret til Justitsministeriet (tidligere Integrationsministeriet) inden det fyldte 18. år.,

4.4. Europarådets Statsborgerretskonvention

Danmark tiltrådte i 2002 Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret.

Den europæiske konvention samler, supplerer og udbygger de internationale konventioner om statsborgerret, der eksisterede på tidspunktet for konventionens tilblivelse, og har bl.a. til formål at fastsætte visse internationale principper og standarder på området. Konventionen fastslår bl.a., at enhver har ret til at besidde statsborgerskab, at statsløshed skal undgås, og

at ingen vilkårligt skal kunne fratages sin nationalitet.

Konventionen gentager forpligtelsen efter FN's Børnekonvention om, at statsborgerret til personer født statsløse på en kontraherende stats territorium skal gives ved fødsel i henhold til lov eller efter ansøgning, jf. artikel 6, stk. 2. Det følger endvidere af stk. 2, litra b, at det kan bestemmes, at en ansøgning kun kan indgives af personer, der har haft lovligt og fast ophold i det pågældende land i en periode på højst fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse.

Det er et vigtigt princip efter konventionen, at ingen kan fratages sin statsborgerret på et vilkårligt grundlag. Efter konventionens artikel 7 må der derfor ikke i en medlemsstats nationale lovgivning være bestemmelser om automatisk fortabelse af statsborgerretten eller fortabelse af statsborgerretten ved den pågældende stats beslutning. Der gælder imidlertid en række undtagelser herfra, bl.a. ved frivillig erhvervelse af fremmed statsborgerret, eller hvis erhvervelsen af statsborgerret i den pågældende stat er sket ved svig eller ved handlemåde, som er til alvorlig skade for medlemsstatens vitale interesser.

Det følger af indfødsretslovens § 7, nr. 1, jf. bekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 af lov om dansk indfødsret, at den, som erhverver fremmed statsborgerret efter ansøgning eller udtrykkeligt samtykke, fortaber den danske indfødsret. Fortabelse følger også af indfødsretslovens § 8, hvorefter den, der er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, taber sin indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Herudover indeholder indfødsretsloven to centrale bestemmelser om frakendelse – §§ 8 A og 8 B – som blev indføjet i indfødsretsloven i 2002

39

forud for ratifikationen af konventionen. Det følger af indfødsretslovens § 8 A, at den, der i forbindelse med sin erhvervelse af dansk indfødsret har udvist svigagtigt forhold, herunder ved forsætligt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie relevante oplysninger, ved dom kan frakendes indfødsretten, hvis det udviste forhold har været bestemmende for erhvervelsen.

Endelig følger det af indfødsretslovens § 8 B, at den, som dømmes for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, ved dom kan frakendes sin danske indfødsret, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Herudover indeholder konventionen bl.a. bestemmelser om diskriminati-

onsforbud, jf. artikel 5, at der som betingelse for erhvervelse af statsborgerret alene kan stilles krav om fast ophold i en periode på 10 år, jf. artikel 6, stk. 3, at erhvervelsen af statsborgerret skal lettes for en række personer, herunder personer, der er gift med en af landets statsborgere, børn af forældre, hvoraf den ene erhverver eller har erhvervet statsborgerret i landet, adoptivbørn, hvor adoptanten er i besiddelse af statsborgerret i landet, personer, som er født på det pågældende lands område og har lovligt og fast ophold der, personer, som i en periode inden det fyldte 18. år har haft lovligt og fast ophold i det pågældende land, idet varigheden af den pågældendes faste ophold i landet bestemmes ifølge den pågældende medlemsstats nationale lovgivning, statsløse personer og anerkendte flygtninge med lovligt og fast ophold i landet, jf. artikel 6, stk. 4.

Ovenstående bestemmelser er implementeret i retningslinjernes § 8, stk. 1, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, (lettelse af opholdskrav for personer, der lever i ægteskab med en dansk statsborger), retningslinjernes § 10 (ansøgere, der er indrejst i Danmark inden det fyldte 15. år), retningslinjernes § 11 (ansøgere, der har fået en væsentlig del af deres almindelige eller faglige uddannelse i Danmark), retningslinjernes § 12 (ansøgere, der er født i perioden fra den 1. januar 1961 til den 31. december 1978 af en dansk mor, og som kunne have erhvervet dansk indfødsret efter erklæring) og i retningslinjernes § 13 (personer, der tidligere har været dansk statsborgere eller er af dansk afstamning, samt for dansksindede sydslesvigere).

Særlige lempelser for børn er implementeret i retningslinjernes § 14 (adoptivbørn), retningslinjernes § 15 (børn af separerede forældre), retningslin-

40

jernes § 16 (børn født uden for ægteskab) og retningslinjernes § 17 (børn født statsløse i Danmark).

Det følger af retningslinjernes bilag 3, pkt. 16-21, hvorledes de særlige persongrupper lempes for sprogkravet.

Herudover er der, såfremt den enkelte ansøgers helbredsmæssige forhold tilsiger det, mulighed for, at en ansøgning efter retningslinjernes § 24, stk. 3, forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan meddeles dispensation fra kravet om dansk kundskaber mv.

Det fremgår af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen", at unge, som er født og opvokset i Danmark, og som består folkeskolens afgangsprøve med gennemsnitskarakteren 2, automatisk skal tilbydes dansk statsborgerskab, medmindre de er dømt for alvorlig kriminalitet. Unge,

som er født og opvokset i Danmark, skal dog uanset bestået folkeskoleeksamen automatisk tilbydes statsborgerskab som 18-årige, medmindre de er dømt for alvorlig kriminalitet.

Konventionen indeholder endvidere bestemmelser om fortabelse af børns statsborgerret, jf. artikel 7, stk. 2, fortabelse på egen foranledning, jf. artikel 8, og at generhvervelsen af statsborgerret skal lettes, jf. artikel 9. Herudover følger der bestemmelser om procedurer, begrundelse og fornyet prøvelse.

Disse bestemmelser er implementeret i indfødsretslovens § 7, nr. 3 (børns fortabelse, medmindre den anden forælder vedbliver at være dansk), indfødsretslovens § 9 (fortabelse på personens egen foranledning) og indfødsretslovens § 4, stk. 1, samt retningslinjernes § 13 og bilag 1 (generhvervelse af statsborgerret i landet for tidligere statsborgere).

4.5. FN's Handicapkonvention

Som tidligere omtalt indeholder Handicapkonventionen i artikel 5 et generelt forbud mod enhver form for diskrimination af mennesker med funktionsnedsættelser uanset af hvilken grund og i hvilken sammenhæng, og formålet med konventionen er at fremme, beskytte og sikre muligheden for, at alle personer med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre, samt at fremme respekten for deres naturlige værdighed.

41

På det statsborgerretlige område forpligter konventionen medlemsstaterne til at sikre, at handicappede personer kan nyde deres rettigheder på lige fod med andre, uanset at den pågældende har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som hindrer den pågældende i at opfylde en eller flere betingelser for erhvervelse af dansk indfødsret.

Konventionens artikel 18 forpligter medlemsstaterne til at anerkende retten for personer med handicap til at færdes frit og til frit at vælge deres opholdssted samt til statsborgerskab på lige fod med andre.

Bestemmelsen i konventionens artikel 18 om retten til statsborgerskab sammenholdt med ikke-diskriminationsbestemmelsen i artikel 5 indeholder alene en ret for personer med handicap, der er omfattet af konventionen, til på lige fod med andre at erhverve statsborgerskab. Konventionen indebærer derimod ikke, at de omfattede personer har retskrav på erhvervelse af statsborgerskab.

Konventionen er dermed heller ikke til hinder for, at der i forbindelse med en ansøgning om dansk indfødsret kan stilles betingelser over for personer, der er omfattet af konventionen, som over for personer, der ikke er omfattet af konventionens anvendelsesområde. De betingelser, der stilles, må dog ikke medføre diskrimination i forhold til personer omfattet af konventionen.

Ligestillingen med personer, der ikke er omfattet af konventionens anvendelsesområde, medfører, at en person, der lider af en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse vil kunne stilles over for et krav om at dokumentere deltagelse i danskundervisning og dokumentere forsøg på at tage en danskprøve og statsborgerskabsprøven forud for vurderingen af, om sagen kan forelægges Indfødsretsudvalget.

I forbindelse med forsøg på at tage en danskprøve og statsborgerskabsprøven er det også i den henseende afgørende, at personer med handicap gives mulighed for at tage en prøve på lige fod med andre. Der er efter de gældende regler mulighed for, at de pågældende kan få, dels kompenserende specialundervisning, dels få dispensation fra prøvernes form eller indhold og få stillet hjælpemidler til rådighed.

42

Det følger af grundlovens § 44, at ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. Det er derfor Folketinget, der fastlægger, hvilke betingelser ansøgere om dansk indfødsret skal opfylde, for at indfødsret kan meddeles.

I det omfang en udlænding lider af en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse og dermed er omfattet af handicapkonventionens anvendelsesområde, og betingelserne for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation – sammenholdt med handicapet – udgør en barriere for, at personen med handicap kan opnå statsborgerret, skal der være mulighed for dispensation fra disse betingelser. Der vil alene være mulighed for dispensation fra de betingelser, som den pågældende grundet sit handicap ikke kan opfylde. Andre betingelser, som ikke relaterer sig til den pågældendes handicap, vil skulle opfyldes på lige fod med andre.

Ifølge retningslinjernes § 24, stk. 3, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, forelægges det således Folketingets Indfødsretsudvalg, hvor ganske særlige forhold taler herfor, om der kan dispenseres fra kravene til ansøgers dansk kundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie. Forelæggelse vil ske, hvis ansøgeren dokumenterer at lide af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter eller dokumenterer at have et handicap, der angiver en langvarig funktionsnedsættelse, og som følge heraf ikke mener at

være i stand til – eller have rimelig udsigt til – at kunne opfylde kravene til danskundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie.

Det følger endvidere af note 3, 2. pkt., til § 24, stk. 3, at Justitsministeriet (tidligere Integrationsministeriet) forudsættes at meddele afslag til ansøgere, som lider af PTSD – også selvom tilstanden er kronisk, og dette er dokumenteret ved en erklæring fra en person med lægefaglig baggrund.

Ved brev af 20. april 2011 til Folketingets Indfødsretsudvalg oplyste Justitsministeriet udvalget om, at ministeriet fortsat og indtil videre vil behandle ansøgninger, der er omfattet af retningslinjernes § 24, stk. 3, note 3, 2. pkt., hvorefter ministeriet forudsættes at meddele afslag til ansøgere, der lider af PTSD, i overensstemmelse med retningslinjerne, dog således at ansøgerne i afgørelsen bliver vejledt om, at ministeriet vil være indstillet på at behandle ansøgningen på ny, hvis de indsender bevis for, at de har deltaget i danskundervisning samt dokumentation for, at de har forsøgt at tage en prøve i dansk samt indfødsretsprøven. Såfremt den fornødne dokumen-

43

tation er indsendt, vil sagen blive forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg.

Ansøgerne bliver samtidig vejledt om, at der er mulighed for, at de dels kan få kompenserende specialundervisning, dels kan gives tilladelse til en ændring af en prøves form og indhold samt få tilladelse til ved prøven at benytte hjælpemidler, der kan kompensere for handicapet.

Tilsvarende kan en ansøgning forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om ansøgeren kan meddeles dispensation fra kravet om selvforsørgelse i tilfælde, hvor ansøgeren lider af en langvarig funktionsnedsættelse, og hvor kravet om selvforsørgelse – sammenholdt med handicapet – udgør en barriere for, at personen med handicap kan opnå statsborgerret.

I de tilfælde, hvor en ansøgning forelægges Indfødsretsudvalget med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan dispenseres fra kravene til en ansøgers danskundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie, og hvor ansøgeren ikke er selvforsørgende, bliver ansøgningen samtidig forelagt med henblik på dispensation herfra.

5. Andre konventioner af betydning for statsborgerretsområdet

5.1. FN's Flygtningekonvention

FN's Flygtningekonvention fra 1951 indeholder også visse forpligtelser på det statsborgerretlige område.

Konventionens artikel 34 forpligter således medlemsstaterne til så vidt muligt at lette flygtninges optagelse i samfundet og adgang til naturalisation. Staterne skal endvidere bestræbe sig på at fremskynde behandlingen af naturalisationssager og nedsætte afgifterne og omkostningerne ved denne behandling til det mindst mulige.

Konventionen indeholder alene en generel forpligtelse til at lette betingelserne for flygtninge i forbindelse med erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation, men angiver ikke nærmere, i hvilket omfang betingelserne skal lettes. Det fremgår dog, at de kontraherende stater navnlig på enhver måde skal bestræbe sig for at fremskynde behandlingen af naturalisationssager og nedsætte afgifterne for og omkostningerne ved denne behandling til det mindst mulige.

44

Betaling af gebyr ved indgivelse af ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation blev indført i 1991. Gebyrets størrelse blev fastsat til 1.000 kr. og er ikke ændret siden. Det bemærkes, at gebyret på ingen måde dækker de administrative omkostninger ved behandlingen af ansøgninger. Der betales ikke gebyr i forbindelse med en anmodning om genoptagelse.

Det følger af retningslinjernes § 7, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, at personer, der er anerkendt som flygtninge og personer, der må sidestilles hermed, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter 8 års uafbrudt ophold. Andre udlændinge kan først optages efter 9 års uafbrudt ophold.

5.2. FN's konvention om statsløse personers rettigheder

Danmark tiltrådte i 1955 FN's konvention af 28. september 1954 om statsløse personers retsstilling.

Konventionens artikel 32 forpligter medlemsstaterne til så vidt muligt at lette de statsløse personers optagelse i samfundet og adgang til naturalisation. Staterne skal bestræbe sig på at fremskynde behandlingen af naturalisationssager og nedsætte afgifterne og omkostningerne ved denne behandling til det mindst mulige, jf. artikel 34 i Flygtningekonventionen omtalt oven for.

Det følger af retningslinjernes § 7, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, at statsløse personer kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter 8 års uafbrudt ophold. Andre udlændinge kan optages efter 9 års uafbrudt ophold.

5.3. FN's konvention om gifte kvinders statsborgerret

Danmark tiltrådte i 1959 FN's konvention af 20. februar 1957 om gifte kvinders statsborgerret.

Efter konventionens artikel 1 må hverken indgåelse eller opløsning af ægteskab mellem en af medlemsstatens borgere og en udlænding eller forandring af ægtemandens statsborgerret under ægteskabet automatisk berøre hustruens statsborgerretlige forhold.

45

Efter konventionens artikel 2 må en medlemsstats borgers frivillige erhvervelse af statsborgerret i et andet land eller afkald på statsborgerret ikke forhindre hans hustru i at bevare sin statsborgerret.

Efter konventionens artikel 3 skal en udenlandsk kvinde, der er gift med en af medlemsstats borgere, kunne erhverve ægtemandens statsborgerret på særlig lempelige betingelser.

Det følger af § 7, nr. 1, jf. bekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 af lov om dansk indfødsret, at dansk indfødsret fortabes af den, som erhverver fremmed statsborgerret efter ansøgning eller udtrykkeligt samtykke. Indgåelse af ægteskab i et fremmed land, hvorved det pågældendes lands statsborgerskab automatisk erhverves, betragtes ikke som udtrykkeligt samtykke, og den danske indfødsret fortabes dermed ikke herved.

Det følger af retningslinjernes § 8, stk. 1, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, at en person, der lever i ægteskab med en dansk statsborger, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter 6 års uafbrudt ophold her i landet, når ægteskabet har bestået, og ægtefællen har været dansk i mindst 3 år. Ved 2 års ægteskab kræves 7 års ophold her i landet og ved 1 års ægteskab kræves 8 års ophold. Det almindelige opholdskrav er 9 års uafbrudt ophold.

5.4. FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder

Det følger af konventionens artikel 24, stk. 3, at ethvert barn har ret til at erhverve et statsborgerskab. Konventionen fastlægger ikke den nærmere rækkevidde af forpligtelsen. Danmark følger princippet *jus sanguinis* (afstammingsprincippet) og ikke *jus soli* (territorialprincippet), hvilket betyder, at det er forældrenes statsborgerskab, der afgør, hvilket statsborgerskab et barn får ved fødslen, og ikke hvor barnet bliver født.

Børn, der ikke automatisk erhverver dansk statsborgerskab, kan alene opnå dansk statsborgerskab ved naturalisation. Børn kan kun søge selvstændigt om erhvervelse af indfødsret, hvis de ikke har mulighed for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse sammen med én af forældrene. Der gælder dog visse undtagelse hertil efter retningslinjernes §§ 14-17, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, hvorefter børn har mulighed for at søge selvstændigt.

46

Det følger således af retningslinjernes § 17, at børn, der er født statsløse i Danmark, fordi de hverken erhverver statsborgerskab fra deres moder eller fader, i overensstemmelse med FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de har bopæl her i landet.

Det fremgår af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen", at unge, som er født og opvokset i Danmark, og som består folkeskolens afgangsprøve med gennemsnitskarakteren 2, automatisk skal tilbydes dansk statsborgerskab, medmindre de er dømt for alvorlig kriminalitet. Unge, som er født og opvokset i Danmark, skal dog uanset bestået folkeskoleeksamen automatisk tilbydes statsborgerskab som 18-årige, medmindre de er dømt for alvorlig kriminalitet.

Konventionens artikel 26 fastslår endvidere et generelt forbud mod diskrimination, hvorefter enhver har krav på lighed for loven uden diskrimination, herunder på baggrund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, ejendom, fødsel eller anden status.

Som omtalt ovenfor under afsnit 3.2. verserer der i øjeblikket 4 klagesager mod Danmark ved Menneskerettighedskomitéen vedrørende krænkelse af diskriminationsforbuddet i artikel 26 i forbindelse med afslag på ansøgning om statsborgerskab.

5.5. FN's Kvindekonvention

FN's Kvindekonvention fra 1979 indeholder også visse forpligtelser på det statsborgerretlige område.

Efter praksis indebærer hensynet til Danmarks forpligtelse efter Kvindekonventionen på det statsborgerretlige område, at der kan være grundlag for at fravige kravet om selvforsørgelse ved modtagelse af kontanthjælp, der er begrundet i barsel. I et tilfælde, hvor ansøgeren går på barsel fra beskæftigelse eller uddannelse, og hvor hun vender tilbage hertil efter endt

barsel, og således bortset fra barselsperioden har været selvforsørgende, vil ansøgningen kunne forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan dispenseres fra kravet om selvforsørgelse.

47

5.6. Europarådets Adoptionskonvention

Danmark tiltrådte i 1978 den europæiske konvention af 24. april 1967 om adoption af børn.

Efter konventionens artikel 11 skal medlemsstaten, hvor adoptanten eller adoptanterne har statsborgerret, lette adoptivbarnets adgang til at erhverve statsborgerret i denne stat, hvis adoptivbarnet ikke har samme statsborgerret som adoptanten, eller hvis barnet adopteres af ægtefæller, deres fælles statsborgerret.

Konventionens bestemmelse er imødekommet i indfødsretslovens § 2 A, jf. bekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 af lov om dansk indfødsret, hvor efter et udenlandsk barn under 12 år, der er adopteret ved en dansk adoptionsbevilling, bliver dansk statsborger ved adoptionen, hvis barnet adopteres af et ægtepar, hvor mindst én af ægtefællerne er dansk statsborger, eller af en ugift dansk statsborger.

Det følger af retningslinjernes § 14, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, at børn under 12 år, der adopteres af danske statsborgere, herunder ved stedbarnsadoption, og som ikke bliver danske statsborgere i medfør af § 2 A i lov om dansk indfødsret, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uafhængigt af ophold her i landet. Det er en forudsætning, at adoptionen har gyldighed efter dansk ret. Er adoptionen sket mellem det fyldte 12. og 18. år, kan barnet optages på et lovforslag, hvis det inden det fyldte 18. år har opholdt sig mindst 2 år her i landet.

6. Afslutning

Som led i Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde påtager Danmark sig løbende nye menneskeretlige forpligtelser, ligesom de forpligtelser, som Danmark allerede har påtaget sig, ændrer karakter og betydning i takt med samfundsudviklingen og internationale politiske prioriteringer, samt den dynamiske retsudvikling, som følger af domme fra bl.a. EU-domstolen, Menneskerettighedsdomstolen og FN's klagekomitéer. Det er derfor ikke muligt at give en fuldstændig og dækkende oversigt over Danmarks internationale forpligtelser på et givet tidspunkt.

Som det fremgår af afsnit 1-4 ovenfor har Danmark tiltrådt et betydeligt antal konventioner, særligt i FN- og Europarådsregi, som indeholder inter-

48

nationale forpligtelser, der har betydning ved de danske myndigheders behandling af sager om visum, opholdstilladelse og indfødsret mv. Hertil kommer, at Danmark har indgået bilaterale aftaler med en række lande.

Det vedlagte bilag indeholder en opstilling af internationale forpligtelser på det udlændingeretlige og det statsborgerretlige område i oversigtsform med en angivelse af forpligtelsens overordnede indhold og ikrafttrædelse. Oversigten indeholder dels de ovenfor omtalte konventioner, dels en række konventioner og aftaler, der ikke er omtalt ovenfor, men som også berører det udlændingeretlige eller statsborgerretlige område.

BILAG: Oversigt over konventioner som Danmark har tiltrådt vedrørende det udlændinge- og statsborgerretlige område

De Forenede Nationer

Konvention	Indhold	Ikraft-trædel-
Verdenserklæring om Menneskerettigheder	Indeholder 30 artikler som vedrører både borgerlige, politiske, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.	1948
Konvention af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling	Regulerer flygtnings retsstilling	1952
Konvention af 28. september 1954 om statsløse personers rettigheder	Regulerer statsløse personers rettigheder	1955
Konvention af 20. februar 1957 om gifte kvinders statsborgerret	Regulerer gifte kvinders statsborgerret	1959
Konvention af 7. marts 1966 om forbud mod race-diskrimination (CERD)	Regulerer forbud mod og afskaffelse af race-diskrimination	1971
Konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder (CCPR)	Forpligter Danmark til at respektere individers borgerlige og politiske rettigheder	1972
Konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder	Forpligter Danmark til at sikre grundlæggende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder for sine indbyggere	1972
Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed	Forpligter staten til at give statsborgerskab til statsløse personer ved fødsel, i henhold til lov eller ved ansøgning	1977
Konvention af 18. december 1978 om forbud mod diskrimination af kvinder (CEDAW)	Forpligter Danmark til at træffe en række forholdsregler for at standse diskrimination mod kvinder	1983
Konvention af 10. december 1984 om forbud mod tortur mv. (CAT)	Forpligter Danmark til at træffe foranstaltninger mod og til at forbyde tortur	1987
Konvention af 20. november 1989 om børns rettigheder (CRC)	Definerer en række grundlæggende rettigheder, der gælder for alle børn, samt forpligter staten til at arbejde for at sikre de samme basale rettigheder for alle børn - uanset etnisk baggrund, religion, handicap, social status o.a.	1991
Protokol af 15. november 2000 om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel (Palermo)	Protokollen supplerer FN's konvention af 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, for så vidt angår menneskehandel.	2003

Konvention af 13. december 2006 om handicappedes rettigheder (CRPD)	Sikrer, at personer med handicap kan få fuldt udbytte af menneskerettighederne og de fundamentale frihedsrettigheder	2009
---	--	------

Europarådet

Konvention	Indhold	Ikrafttrædelse
Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)	Sikrer en række borgerlige og politiske rettigheder som fx retten til privatliv, religions-, ytrings- og forsamlingsfrihed og beskyttelse mod tortur	1953
Den Europæiske Aftale om afskaffelse af visumpligt for flygtninge	Visumfrihed ved konventionsflygtnings rejser mellem medlemslandene. Forpligtelsen er i dag i det væsentlige EU-retlig	1961
Den Europæiske Udleveringskonvention	Regulerer udlevering til retsforfølgelse. Forpligtelsen er i dag i det væsentlige EU-retlig	1962
Den Europæiske Socialpagt	Svarer til FN's Konvention om Økonomiske og Sociale Rettigheder	1965
Den Europæiske Etablingskonvention	Forpligter til at facilitere indrejse og ophold mv. for borgere i medlemslandene, herunder retssikkerhedsgarantier ved udvisning. Eneste ikke-EU-medlemsstater, der har tiltrådt konventionen er Norge og Tyrkiet.	1965
Den Europæiske Aftale om Skolerejser	Udstedelse af kollektivt pas og visum for en hel skoleklasse med henblik på skolerejser	1968
Konvention om begrænsning af dobbelt statsborgerskab og militære forpligtelser for personer med dobbelt statsborgerskab	Forpligter staten til at begrænse dobbelt statsborgerskab	1972
Den Europæiske Adoptionskonvention	Regulerer international adoption	1979
Den Europæiske Terrorkonvention	Regulerer udlevering mv. til retsforfølgelse for terrorvirksomhed. Forpligtelsen er i dag også EU-retlig, men nærværende konvention er tiltrådt af alle medlemmer af Europarådet (undt. Andorra).	1978
Den Europæiske Aftale om Overførsel af Ansvar for Flygtninge	Overtagelse af ansvar for udstedelse af rejsedokumenter mv. til andre landes flygtninge, når de flytter hertil	1984
Den Europæiske Torturkonvention	Opretter Den Europæiske Torturkomité som et supplement til EMD	1989
Rammekonvention om beskyttelse af nationale mindretal	Beskyttelse af det tyske mindretal i Nordslesvig.	1998
Konvention om udlændinges deltagelse i civilsamfundet på lokalt niveau	Ikke direkte udlændingeretligt relevant, men indeholder krav om stemmeret til kommunalvalg	2000

Den Europæiske Sprog-	Afledte konsekvenser af beskyttelse af det ty-	2001
pagt	ske mindretal i Nordslesvig, herunder opholds-	
	tilladelse, sprogkrav mv.	
Den Europæiske Statsbor-	Samler, supplerer og udbygger de internationa-	2002
gerretskonvention	le konventioner om statsborgerret, og har til	
	formål at fastsætte visse internationale princip-	
	per og standarder på området	
Den Europæiske Konven-	Beskyttelse af kvinder og børn, som har været	2008
tion om Menneskehandel	handlede, bl.a. implementeret i udlændingelo-	
	vens § 33, stk. 14, om forlænget udrejsefrist	
Den Europæiske Konven-	Som menneskehandel	2010
tion om beskyttelse af		
børn mod seksuel udnyt-		
telse og misbrug		
Nordisk Råd mv.		
Konvention	indhold	Ikraft-
		trædel-
		§§
Den Nordiske Paskontrol-	Giver borgere i nordiske lande ret til at rejse og	1954
protokol	opholde sig i andre nordiske lande uden pas el-	
	ler opholdstilladelse	
Den Nordiske Paskontrol-	Overenskomst mellem Danmark, Finland, Nor-	1957
overenskomst	ge og Sverige om ophævelse af paskontrollen	
	ved de fællesnordiske grænser	
Nordisk konvention om	Vedrører sociale ydelser i form af social bi-	1994
social bistand og sociale	stand, sociale tjenester og andre sociale ydelser,	
ydelser	der ikke er omfattet af den nordiske konvention	
	om social sikring, herunder hjemsendelse af	
	nordiske statsborgere	
Nordisk konvention om	Sikrer ligebehandling af nordiske statsborgere i 2003	
social sikring	forhold til de nordiske landes nationale lovgiv-	
	ning om social sikring	
Andre organer mv.		
Konvention	Indhold	Ikraft-
		trædel-
		§§
IMO's FAL konventionen	Søger at undgå unødvendige forsinkelser i	1965
(søfarende)	skibstrafikken, herunder i relation til søfarendes	
	forhold og blinde passagerer	

Indfødsretsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Danmarks forpligtelser på indfødsretsområdet i henhold til FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap

24. februar 2017

1. Indledning

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Regeringen indgik den 5. oktober 2015 en aftale om indfødsret med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti. Indfødsrtaftalen er optrykt som bilag til cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 om naturalisation (cirkulæreskrivelsen) og trådte i kraft den 15. oktober 2015.

Indfødsretskontoret

Slotsholmsgade 10
Post 1216 København K
Tel. 7226 8400
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

I forbindelse med forhandlingerne om indfødsrtaftalen drøftedes Danmarks forpligtelser på indfødsretsområdet i henhold til FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap (handicapkonventionen). Særligt blev det drøftet, i hvilket omfang handicapkonventionens forpligtelser bør inddrages i Folketingets Indfødsretsudvalgs behandling af konkrete dispensationssager på indfødsretsområdet.

CVR-nr. 36977191

Sagsnr. 2016-2647
Akt-id 56888

Nedenfor gennemgås handicapkonventionens betydning for behandlingen af ansøgninger om erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation.

2. Betydningen af Danmarks internationale forpligtelser for indfødsretsområdet

Højesteret har i dom af 13. september 2013 (gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2013, s. 3328-3336) taget stilling til omfanget af domstolens ret til efterprøvelse af øvrighmyndighedens grænser i medfør af grundlovens § 63 på indfødsretsområdet. Højesteret fastslog i sin afgørelse bl.a.:

”Danmark har tilsluttet sig den europæiske menneskerettighedskonvention og en række andre internationale konventioner, der kan have betydning for behandlingen af ansøgninger om eller for tildeling af statsborgerskab (indfødsret). Danmark har herved påtaget sig en række folkeretlige pligter, som også i forarbejder til indfødsretsloven forudsættes efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger, jf. herved lovforslag L 69, Folketingstidende 1998-99, tillæg A, s. 1794. En ansøger, der ikke er blevet medtaget i en lov om indfødsret, kan derfor ved domstolene få prøvet, om folkeretlige forpligtelser er krænkede, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse. En sådan domstolsprøvelse vil ikke være i strid med regeringens eller Folketingets kompetence efter grundlovens § 21 og § 41, stk. 1, vedrørende lovforslags fremsættelse eller grundlovens § 44, stk. 1. Disse bestemmelser udelukker derimod f.eks. domstolsprøvelse af påstande om, at

ansøgeren skal medtages i et lovforslag om indfødsret eller skal meddeles indfødsret ved lov.”

Folketinget forudsættes således at efterleve Danmarks internationale forpligtelser, herunder handicapkonventionen, i forbindelse med meddelelse af dansk indfødsret.

3. Handicapkonventionen

Handicapkonventionen forpligter medlemsstaterne til at sikre, at handicappede personer kan nyde rettigheder på lige fod med andre, uanset at de pågældende har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som hindrer de pågældende i at opfylde en eller flere betingelser for erhvervelse af dansk indfødsret.

Handicapkonventionens artikel 5 indeholder således et generelt forbud mod enhver form for diskrimination af personer med langvarige funktionsnedsættelser, og artikel 18 forpligter medlemsstaterne til bl.a. at anerkende retten for personer med handicap til statsborgerskab på lige fod med andre.

Handicapkonventionens artikel 5 og 18 indeholder alene en ret for personer med handicap, der er omfattet af konventionen, til på lige fod med andre at erhverve statsborgerskab. De omfattede personer har derimod ikke et retskrav på erhvervelse af statsborgerskab.

Handicapkonventionen er ikke til hinder for, at der i forbindelse med en ansøgning om dansk indfødsret som udgangspunkt kan stilles de samme betingelser over for personer, der er omfattet af konventionen, som der stilles over for personer, der ikke er omfattet af konventionen. De betingelser, der stilles, må dog ikke udgøre diskrimination i forhold til personer omfattet af konventionen.

I det omfang en person er omfattet af handicapkonventionens anvendelsesområde, og betingelserne for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation – sammenholdt med handicapet – udgør en barriere for, at den pågældende kan opnå statsborgerret, skal der være mulighed for dispensation fra disse betingelser.

4. Cirkulæreskrivelsens bestemmelser om forelæggelse af sygdomssager for Folketingets Indfødsretsudvalg

Efter cirkulæreskrivelsens § 24, stk. 4, forelægges det for Folketingets Indfødsretsudvalg, om der kan dispenseres fra kravet om dokumentation for bestået Prøve i Dansk 3 samt Indfødsretsprøven af 2015, hvor ganske særlige forhold taler herfor.

Forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg vil ske, hvis ansøgeren lægeligt diagnosticeres med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse og som følge heraf ikke er i stand til – eller har rimelig udsigt til – at kunne opfylde kravet om dokumentation for bestået Prøve i Dansk 3 samt Indfødsretsprøven af 2015, herunder ved prøveaflægning på særlige vilkår og ved brug af hjælpemidler.

Det er herudover en forudsætning for forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg, at ansøgeren afgiver oplysning på tro og love om deltagelse i Danskuddannelse 1, 2 eller 3 samt forsøg på at tage Prøve i Dansk 3 og Indfødsretsprøven af 2015. Hvis ansøgeren ikke har deltaget i Danskuddannelse 1, 2 eller 3 og ikke har forsøgt at tage Prøve i Dansk 3 og

Indfødsretsprøven af 2015, herunder ved prøveafleggelse på særlige vilkår og ved brug af hjælpemidler, vil forelægges for udvalget dog ske, hvis ansøgeren kan fremlægge dokumentation for, at en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse er årsagen til såvel den manglende deltagelse i danskundervisning som de manglende forsøg på at tage Prøve i Dansk 3 og Indfødsretsprøven af 2015.

Efter cirkulæreskrivelsens § 24, stk. 5, gælder der tilsvarende regler om forelægelse for Folketingets Indfødsretsudvalg af sager vedrørende ansøgere, som har været selvforsørgende i en periode på 8 ½ år inden for de seneste 9 år fra tidspunktet for fremsættelsen af et lovforslag om indfødsrets meddelelse, og som følge heraf er underlagt et lempeligere sprogkrav, jf. cirkulæreskrivelsens § 24, stk. 2.

Bestemmelserne i cirkulæreskrivelsens § 24, stk. 4 og 5, er udformet i lyset af handicapkonventionen.

Hvor ansøgeren har en langvarig funktionsnedsættelse på baggrund af en psykisk lidelse, skal den omtalte dokumentation foreligge i form af en erklæring fra en speciallæge i psykiatri eller en person med anden lægefaglig baggrund baseret på en forudgående psykiatrisk udredning af ansøgeren, jf. cirkulæreskrivelsens § 24, stk. 7.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug herfor i samarbejde med Lægeforeningens Attestudvalg udarbejdet en lægeerklæring til brug ved behandlingen af ansøgninger om dansk indfødsret. Lægeerklæringen indeholder oplysninger om a) ansøgers sygehistorie, b) ansøgers aktuelle fysiske og psykiske helbredstilstand samt funktionsevne (objektiv undersøgelse), c) ansøgers aktuelle diagnoser, d) ansøgers langvarige funktionsnedsættelser, e) funktionsnedsættelsernes sammenhæng med sprogindlæringssevnen, f) ansøgers mulighed for at deltage i undervisning, prøver mv. samt g) en prognose for ansøger.

Efter cirkulæreskrivelsens § 25, stk. 1, vil en ansøgning også uden for de tilfælde, der er omtalt i bl.a. cirkulæreskrivelsens § 24, stk. 4 og 5, kunne forelægges for Folketingets Indfødsretsudvalg, hvis særlige forhold taler herfor. I praksis vil dette bl.a. ske i særlige tilfælde, hvor ansøgeren opfylder kravet om danskundskaber og kravet om en bestået indfødsretsprøve, men hvor ansøgeren som følge af dokumenteret sygdom i en længevarende periode ikke har været selvforsørgende, jf. cirkulæreskrivelsens § 23, stk. 1.

5. Udlændinge- og Integrationsministeriets rolle i forbindelse med forelægelse af sager for Folketingets Indfødsretsudvalg

Ved ansøgninger om indfødsret fra ansøgere, som på grund af en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse ikke opfylder kravet om bestået danskprøve og/eller Indfødsretsprøven af 2015, konstaterer Udlændinge- og Integrationsministeriet, om ansøgningen opfylder betingelserne for forelægelse for Folketingets Indfødsretsudvalg i cirkulæreskrivelsen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet konstaterer således, om der i den enkelte sag foreligger tilstrækkelig lægelig dokumentation, og om lægen i givet fald har forholdt sig til forelæggelsesbetingelserne i cirkulæreskrivelsen.

Ved forelægelse af en ansøgning for Folketingets Indfødsretsudvalg fremsender Udlændinge- og Integrationsministeriet alle relevante sagsakter til udvalget.

Beslutningen om, hvorvidt en ansøger skal meddeles dispensation fra betingelser i cirkulæreskrivelsen, træffes af Folketingets Indfødsretsudvalg i overensstemmelse med grundlovens § 44. På den baggrund sker forelæggelsen for udvalget uden indstilling fra Udlændinge- og Integrationsministeriet om, hvorvidt de pågældende ansøgere bør meddeles dispensation eller ej, ligesom ministeriet ikke foretager noget skøn over, hvorvidt de pågældende ansøgere er omfattet af Danmarks internationale forpligtelser, herunder handicapkonventionen.

6. Handicapkonventionens betydning for Folketingets Indfødsretsudvalgs behandling af indfødsretssager

Som nævnt ovenfor har Danmark påtaget sig en række folkeretlige forpligtelser, som forudsættes efterlevet ved Folketingets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger.

Danmarks forpligtelser i henhold til handicapkonvention skal på den baggrund inddrages i Folketingets Indfødsretsudvalgs vurdering af, hvorvidt en ansøger bør meddeles dispensation fra de almindelige naturalisationsbetingelser.

Hvorvidt en ansøger efter handicapkonventionen bør meddeles dispensation fra de almindelige naturalisationsbetingelser beror på en konkret og individuel vurdering af ansøgerens forhold.

Folketingets Indfødsretsudvalg er forpligtet til at meddele ansøgeren dispensation fra de almindelige naturalisationsbetingelser i de tilfælde, hvor udvalget vurderer, at en ansøger er omfattet af handicapkonventionen og på grund af sit handicap – uagtet mulighederne for anvendelse af hjælpemidler mv. i forbindelse med prøveaflægning – er udelukket fra at opfylde disse betingelser.

Det vil være i overensstemmelse med handicapkonventionen at meddele afslag til en ansøger, som på grund af sit handicap ikke kan opfylde betingelsen om f.eks. danskkundskaber ved prøveaflægning på almindelige vilkår, hvis Folketingets Indfødsretsudvalg vurderer, at det er muligt for den pågældende at opfylde betingelsen ved prøveaflægning på særlige vilkår og ved brug af hjælpemidler.

Endvidere vil det være i overensstemmelse med handicapkonventionen at meddele afslag til en ansøger, hvis Folketingets Indfødsretsudvalg vurderer, at der ikke er den fornødne årsagssammenhæng mellem ansøgerens handicap og den manglende opfyldelse af en eller flere naturalisationsbetingelser. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis udvalget vurderer, at en ansøger ikke i tilstrækkelig grad har dokumenteret, at den pågældende som følge af sit handicap ikke kan tilegne sig henholdsvis dansk på det krævede niveau og/eller tilstrækkelig viden til at bestå Indfødsretsprøven.

Som anført ovenfor sker forelæggelsen af sygdomssager for Folketingets Indfødsretsudvalg uden indstilling fra Udlændinge- og Integrationsministeriet om, hvorvidt de pågældende ansøgere bør meddeles dispensation, ligesom ministeriet ikke foretager noget skøn over, hvorvidt de pågældende ansøgere er omfattet af Danmarks internationale forpligtelser, herunder handicapkonventionen.

Folketingets Indfødsretsudvalg kan dog i enhver konkret sag, der forelægges udvalget, anmode Udlændinge- og Integrationsministeriet om at søge en sag yderligere oplyst, såfremt det vurderes, at sagsakterne giver anledning til det.

Folketingets Indfødsretsudvalg kan endvidere anmode Udlændinge- og Integrationsministeriet om en vurdering af, om et afslag på dispensation i den konkrete sag ville rejse spørgsmål i forhold til handicapkonventionen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det altid vil være en konkret vurdering, hvorvidt betingelserne for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation – sammenholdt med handicappet – i den konkrete sag udgør en sådan barriere for opnåelsen af statsborgerret, at der vil skulle gives dispensation herfor, eller om der i sagen er sådanne forhold, jf. ovenfor, at der vil kunne gives afslag på dispensation uden, at dette ville være i strid med handicapkonventionen. Ministeriet vil i forbindelse med sin vurdering heraf alene kunne lægge vægt på de samme lægelige oplysninger, som er oversendt til Folketingets Indfødsretsudvalg.

Inger Støjberg

/

Morten Duus