

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Notat vedrørende ordning med individuelle samtaler og evt. individuel behandling af ansøgninger om dansk statsborgerskab i Folketingets Indfødsretsudvalg

1. Indledning

Den seneste indfødsretsaftale blev indgået den 20. april 2021 mellem den daværende regering (Socialdemokratiet), Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance.

Det fremgår af aftalen bl.a., at aftaleparterne er enige om, at Udlændinge- og Integrationsministeriet til brug for aftalekredsens videre drøftelser – inden for rammerne af grundloven og med inspiration fra bl.a. Østrig og Schweiz – skal udarbejde en redegørelse om, hvordan en ordning med individuelle samtaler og eventuelt individuel behandling af ansøgninger i Folketingets Indfødsretsudvalg kan indgå i processen ved ansøgning om dansk statsborgerskab.

Samtalerne vil skulle afvikles med henblik på at afdække ansøgernes holdning til demokrati og frihedsrettigheder.

Folketingets Lovsekretariat har i september 2021 udarbejdet et notat, som belyser den nuværende behandling af lovforslag om indfødsrets meddelelse i folketings salen og Indfødsretsudvalget, og som skitserer mulighederne for at ændre behandlingen af lovforslagene, således at det bliver muligt at debattere og stemme om hver enkelt ansøger om dansk statsborgerskab. Notatet er vedlagt som *bilag*.

2. Baggrund

I forbindelse med indgåelsen af den tidligere indfødsretsaftale i juni 2018 blev aftaleparterne (den daværende regering (Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance) samt Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti) enige om at iværksætte en undersøgelse af andre landes erfaringer med screening for ansøgere med antidemokratiske holdninger mv. før tildeling af statsborgerskab.

Udlændinge- og Integrationsministeriet sendte i september 2019 hørings svarene fra de hørte lande (Belgien, Nederlandene, Irland, Østrig, Italien, Frankrig, Polen, Tyskland, Storbritannien, Sverige, Norge, Spanien, Schweiz, Luxembourg, Portugal, Finland, Australien, New Zealand, Canada og USA) til Indfødsretsudvalget.

12. juni 2023

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Indfødsret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2021 - 17243
Akt-id 2329761

Af hørings svarene fremgår det bl.a., at statsborgerskab i Østrig og Schweiz tildeles administrativt af offentlige myndigheder, der i den forbindelse afholder interviews med ansøgerne og/eller benytter ansøgningsskemaer med henblik på at screene bl.a. ansøgernes syn på demokratiske værdier. Disse interviews/ansøgningsskemaer suppleres i de to lande af andre regler og betingelser for tildeling af statsborgerskab. Hørings svarene er vedlagt.

I det schweiziske hørings svar er de spørgsmål, som indgår i den individuelle samtale, oplyst. Spørgsmålene omhandler, udover schweizisk kultur, historie mv., hvad ansøgerne værdsætter ved Schweiz, hvordan ansøgerne håndterer familieproblemer, samt hvordan ansøgerens ægtefælle understøtter ansøgerens og eventuelle børns integration.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for udarbejdelsen af redegørelsen om en ordning med individuelle samtaler og eventuelt individuel behandling af ansøgninger i Folketingets Indfødsretsudvalg foretaget en supplerende høring af Schweiz og Østrig med henblik på nærmere at belyse de to landes tilgange til screening for antidemokratiske holdninger. De supplerende hørings svar er vedlagt.

Det fremgår bl.a. af det supplerende schweiziske hørings svar, at en eventuel tvivl om ansøgerens egnethed til at blive tildelt indfødsret ofte opstår inden den individuelle samtale. Eksempelvis kan en ansøger allerede i skoletiden være blevet anset som voldelig. Ansøgeren vil under den individuelle samtale få lejlighed til at udtale sig om eventuelle voldelige hændelser. Det fremgår endvidere, at hver af de schweiziske kantoner har selvstændig beføjelse til at foretage disse interviews, hvorfor fremgangsmåden kan være forskellig. Derfor kan interviewerens baggrund, skoling og funktion divergere, idet der f.eks. kan være tale om en politimyndighed, forvaltningsmedarbejder eller et medlem af en parlaments- eller regeringskommission.

Af det supplerende østrigske hørings svar fremgår bl.a., at hvis den ansvarlige myndighed formoder, at den pågældende person har antidemokratiske holdninger, vil myndigheden skulle afdække disse forhold nærmere. Det fremgår også, at karakteren af spørgsmålene, der stilles til en ansøger under et interview, afhænger af den konkrete sag (hhv. af karakteren af den antidemokratiske holdning). Interviewene gennemføres regelmæssigt af erfarne medarbejdere i den ansvarlige myndighed.

3. Vedrørende ansøgere, som kan være en fare for statens sikkerhed

I forhold til bemærkningerne i de supplerende hørings svar fra Schweiz og Østrig om inddragelse af oplysninger fra nationale efterretningsmyndigheder bemærkes det i forhold til ordningen i Danmark, at inden en udlænding optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, foretager Politiets Efterretningstjeneste (PET) en vurdering af, om ansøgerne kan være en fare for statens sikkerhed. Det fremgår således af § 21 i cirkulæreskrivelse nr. 9461 af 17. juni 2021, at hvis justitsministeren meddeler, at det af PET vurderes, at en ansøger kan være en fare for statens sikkerhed, forelægges sagen Folketingets Indfødsretsudvalg med indstilling om udelukkelse af den

pågældende fra optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i en nærmere angiven periode.

4. Generelle retlige og administrative overvejelser

Der vurderes ikke umiddelbart at være noget retligt til hinder for at etablere en ordning med individuelle samtaler med henblik på at afdække ansøgernes holdning til demokrati og frihedsrettigheder i forbindelse med processen ved ansøgning om dansk statsborgerskab.

Det fremgår af grundlovens § 44, stk. 1, at ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. Bestemmelsen indebærer, at det ikke ved lov kan overlades til en forvaltningsmyndighed efter et frit skøn at afgøre, om en ansøger kan erhverve dansk statsborgerskab.

Grundlovens § 44, stk. 1, er ikke til hinder for, at der indføres en ordning, hvorefter der i forbindelse med processen ved ansøgning om dansk statsborgerskab gennemføres individuelle samtaler med henblik på at afdække ansøgernes holdning til demokrati og frihedsrettigheder. Det bemærkes i den forbindelse, at det vil være lovgivningsmagten, der træffer afgørelse om, hvorvidt den enkelte ansøger på baggrund af samtalen skal meddeles statsborgerskab.

Det er således Folketinget, der beslutter, hvordan behandlingen af ansøgninger om dansk statsborgerskab tilrettelægges. Det er derfor op til Folketinget, herunder Folketingets Indfødsretsudvalg, at beslutte, om der skal gennemføres en ordning med individuelle samtaler med ansøgere om dansk statsborgerskab.

Etableringen af ordningen rejser dog en række vanskelige juridiske og administrative spørgsmål, som vil skulle afklares nærmere afhængig af udformningen af ordningen. Det drejer sig bl.a. om, hvilke oplysninger der vil skulle indhentes for at give et egentligt og retvisende billede af ansøgernes holdning til demokrati og frihedsrettigheder, hvordan disse oplysninger skal tilvejebringes og vægtes, og hvordan og hvem der skal forestå samtalerne.

Hertil kommer, at en ordning, hvor Folketingets Indfødsretsudvalg skal forestå samtale med ansøgere, vil medføre en meget stor forøgelse af mængden af sager, der skal forelægges udvalget. Det må derved også antages, at sagsbehandlingstiden alt andet lige vil blive forlænget. Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af artikel 10 i statsborgerretskonventionen, at enhver kontraherende stat skal sikre, at ansøgninger om bl.a. erhvervelse af statsborgerret i landet behandles inden for en rimelig tidsfrist.

Ordnningen vil desuden skulle udformes inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder diskriminationsforbuddet i artikel 5 i statsborgerretskonventionen og artikel 14 (om forbud mod diskrimination) sammenholdt med artikel 8 (om ret til respekt for bl.a. privatliv og familieliv) i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Endvidere vil Danmarks forpligtelser efter handicapkonventionen, børnekonventionen og statsløsekonventionen skulle iagttages i forbindelse med udformningen af ordningen.

Hvis en ansøger måtte mene, at f.eks. forbuddet mod diskrimination ikke er blevet respekteret under behandlingen af en ansøgning om statsborgerskab, vil den pågældende kunne stævne Udlændinge- og Integrationsministeriet med påstand om, at der er sket en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser, herunder eventuelt med et krav om erstatning eller godtgørelse som følge heraf. Det bemærkes, at grundlovens § 44, stk. 1, indebærer, at domstolene ikke vil kunne påkende en påstand om, at en ansøger har krav på at få tildelt statsborgerskab.

Yderligere vil der skulle tages stilling til, om også ansøgere, som ikke har bopæl i Danmark, skal kunne indkaldes til en samtale. Det drejer sig bl.a. om ansøgere med bopæl i Sydslesvig, Grønland eller på Færøerne og ansøgere omfattet af den såkaldte "prinsesseregel".

Hvis der ønskes etableret en ordning med individuelle samtaler, vil der skulle udarbejdes en ny cirkulæreskrivelse om naturalisation.

5. Mulig ordning med individuel behandling og afstemning i Folketinget

Folketingets Lovsekretariat har udarbejdet et notat af 5. september 2021 om behandlingen af lovforslag om indfødsrets meddelelse i folketingsalen og Indfødsretsudvalget.

Det fremgår af notatet, at det er fast praksis, at regeringen og et flertal blandt Folketingets partier på forhånd har aftalt, hvilke krav der skal opfyldes for, at en udlænding kan få dansk statsborgerskab ved naturalisation, og hvilke sager som skal forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg. Det fremgår endvidere, at denne ordning er begrundet i praktiske hensyn, så ministeren kan forberede lovforslag om indfødsrets meddelelse med en vis formodning for, at det støttes af et flertal i Folketinget.

Det fremgår endvidere af notatet, at ansøgerne, som fremgår af lovforslaget, ikke undergives en individuel behandling og afstemning i folketingsalen, og at der så vidt ses siden grundlovens indførelse har været et bredt ønske blandt Folketingets og tidligere Landstingets medlemmer om at undgå at behandle konkrete ansøgninger om statsborgerskab i folketingsalen af hensyn til de enkelte ansøgere. Det er umiddelbart også en fast og langvarig praksis, at der ikke foretages en individuel afstemning for hver ansøger, som er optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Det fremgår desuden af notatet, at der eksempelvis kunne fremsættes særskilte lovforslag for hver enkelt udlænding, som foreslås naturaliseret, med henblik på at der ved behandlingen af lovforslag om indfødsrets meddelelse i folketingsalen debatteres og stemmes om hver enkelt ansøger på lovforslaget. Alternativt kan der

foretages en ændring af Folketingets forretningsorden, som indfører en særlig procedure for behandlingen af lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Det fremgår endelig af notatet, at det kan medføre visse praktiske vanskeligheder at indføre en sådan procedure med individuel behandling af ansøgere om statsborgerskab på grund af et øget antal forhandlinger og afstemninger i folketingsalen.

Ved en model, hvorefter ansøgerne, som fremgår af lovforslaget, skal undergives en individuel behandling og afstemning i folketingsalen, vil en videregivelse af fortrolige oplysninger efter omstændighederne kunne indebære en overtrædelse af straffelovens almindelige regler om tavshedspligt. Det afhænger dog af en konkret vurdering, som i sidste ende henhører under domstolene. Det bemærkes hertil, at det antages, at der er særlige forhold, som gør sig gældende i relation til behandlingen af lovforslag om indfødsrets meddelelse.

5.1. Mulig ordning med individuelle samtaler med ansøgerne

En mulig ordning med individuelle samtaler vil kunne tilrettelægges sådan, at der udformes et antal screenings spørgsmål med afsæt i de schweiziske og østrigske erfaringer, som skal afdække ansøgernes holdning til demokrati og frihedsrettigheder, og som ansøgerne skriftligt i forbindelse med indgivelse af en ansøgning skal svare på. Der kan stilles åbne spørgsmål, hvortil der ikke oplagt kan svares ja eller nej, som skal afdække f.eks. om ansøgerne er velintegrerede og støtter op om grundlæggende værdier om, at enhver er lige for loven og frit kan udnytte de frihedsrettigheder, herunder ytrings-, tros-, forsamlings- og foreningsfrihed, som følger af bl.a. grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Endvidere kan spørgsmålene afdække, om ansøgere om statsborgerskab støtter op om retssamfundet og retten til frie valg samt respekterer seksuelle minoriteter og ligestilling mellem kønnene.

Som alternativ eller supplement til de konkrete spørgsmål kan der også stilles krav om, at ansøgerne skal indgive en motiveret ansøgning om dansk statsborgerskab.

Det må i forhold til begge alternativer forventes, at en række ansøgere helt eller delvist vil bruge eller lade sig inspirere af besvarelser, som publiceres offentligt af eksempelvis andre ansøgere.

Efter en ordning med individuelle samtaler vil samtlige ansøgere eller et udvalg af ansøgere skulle til en individuel samtale. Henset til at det i sagens natur vil bero på en konkret og skønsmæssig vurdering, om en ansøgers besvarelse af spørgsmålene skal føre til en samtale, er det Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at en sådan udvælgelse ikke bør foretages af ministeriet men af Indfødsretsudvalget. Det er i den sammenhæng et særskilt spørgsmål, hvem der skal have ansvaret for den forberedende sagsbehandling forbundet hermed.

Den skitserede ordning vil kunne organiseres således, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet har ansvaret for at udforme screeningsspørgsmålene, undersøge, om ansøgerne opfylder de øvrige betingelser, besvare spørgsmål fra ansøgere samt indhente og oversende besvarelserne af spørgsmålene til Folketinget. Ministeriet vil herudover varetage opgaver i forbindelse med opfølgning på konkrete ansøgninger, herunder besvarelser af henvendelser mv. fra ansøgere, der har fået afslag.
- Indfødsretsudvalget har ansvaret for screening af besvarelserne i de ca. 5.000 sager årligt og al sagsbehandling i forbindelse hermed, herunder sekretariatsbemanding, screening, mødebooking, etablering af mødefaciliteter, referatskrivning og bistand til udvalgets konkrete samtaler.

5.1.1. Opgaverne i Udlændinge- og Integrationsministeriet

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil som hidtil behandle alle ansøgninger om statsborgerskab for at fastlægge, om ansøgerne opfylder de øvrige betingelser, der fremgår af cirkulæreskrivelsen om naturalisation, herunder kravet om bopæl, ophold, alder, vandel, danskundskaber, selvforsørgelse, beskæftigelse, bestået indfødsretsprøve og gæld.

Efterfølgende vil Udlændinge- og Integrationsministeriet forelægge alle ansøgere, der opfylder disse betingelser, for Indfødsretsudvalget med henblik på, at udvalget tager stilling til, hvorvidt den enkelte ansøger skal til en individuel samtale i udvalget.

Udvalget vil i den forbindelse som udgangspunkt alene få forelagt besvarelserne af spørgsmålene. Der kan dog konkret være behov for at forelægge udvalget supplerende oplysninger om ansøgeren, som vurderes at være af betydning for udvalgets stillingtagen til, om den pågældende ansøger skal indkaldes til en samtale. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis den pågældende tidligere har begået strafbare forhold, som ikke er karensigivende, men som vurderes at have betydning for udvalgets stillingtagen til, om den pågældende ansøger skal indkaldes til en samtale.

5.1.2. Opgaverne i regi af Folketinget

Når Folketingets Indfødsretsudvalg har fået forelagt besvarelserne af screeningsspørgsmålene, samt eventuelt en motiveret ansøgning, tager udvalget stilling til at indkalde samtlige eller udvalgte ansøgere til en samtale.

Der vil skulle tages nærmere stilling til, hvordan samtalerne skal tilrettelægges, herunder hvilke medlemmer af Indfødsretsudvalget, som skal forestå samtalerne, og om enkelte, flere eller alle medlemmer af udvalget skal deltage i samtalerne. Hvis ikke alle medlemmer af udvalget skal deltage i samtalerne, opstår endvidere spørgsmålet om, hvordan udvalget orienteres om indholdet af samtalerne. Der vil formentlig også være behov for, at der mere generelt tages stilling til, hvilke temaer, der ønskes belyst og drøftet under samtalerne.

Folketingets Indfødsretsudvalg vil derefter på grundlag af samtalen kunne tage stilling til, hvorvidt den enkelte ansøger skal optages på et lovforslag om indfødsrets

meddelelse. Hvis der meddeles afslag på statsborgerskab, vil det umiddelbart kunne være med henvisning til, at ansøgeren ikke bekender sig til de grundlæggende demokratiske værdier og frihedsrettigheder i Danmark. Der vil endvidere skulle tages stilling til udstrækningen af afslaget – det vil sige, hvor længe ansøgeren er udelukket fra at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Modellen indebærer således, at Folketinget vil få ansvaret for bl.a.

- Etablering af mødefaciliteter, idet det forudsættes, at samtalerne skal afholdes uden for Folketinget
- Id-kontrol ved samtaler
- Evt. IT-understøttelse
- Sekretariatsbetjening og bistand til screening
- Udvælgelsesproces
- Mødebooking og kontakt til ansøgere
- Vurdering af hjemmel til behandling af personoplysninger, herunder behov for hjemmel i det omfang reglerne om databeskyttelse finder anvendelse på Folketingets behandling
- Referat og sekretariatsbetjening i forhold til sagsgennemgangen
- Tilbage melding til Udlændinge- og Integrationsministeriet

Folketinget vil skulle afklare, hvor mange samtaler der årligt er kapacitet til. Medarbejdere fra Udlændinge- og Integrationsministeriet vil ikke kunne bistå med de ovenstående opgaver inden for de eksisterende bevillinger.

5.2. Økonomiske konsekvenser

Ovenstående model for forelægning for Folketingets Indfødsretsudvalg af alle ansøgernes besvarelser af spørgsmålene om demokrati og frihedsrettigheder, hvis ansøgerne opfylder de øvrige betingelser for dansk statsborgerskab, forventes på det foreliggende grundlag at have betydelige økonomiske konsekvenser på Udlændinge- og Integrationsministeriets område og i endnu større omfang på Folketingets område.

Forslaget forventes at medføre merudgifter på ca. 10 mio. kr. i implementeringsåret, 10 mio. kr. i år 1 og herefter årligt 7,5 mio. kr. til øget sagsbehandling i Udlændinge- og Integrationsministeriet, jf. *tabel 1*. De øgede omkostninger i år 0 og år 1 skyldes bl.a. at Udlændinge- og Integrationsministeriet skal kontakte personer, der allerede har indgivet ansøgning.

Forslaget forventes endvidere at have etableringsomkostninger for Udlændinge- og Integrationsministeriet til udformningen af ordningen, herunder praktisk fastlæggelse af ordningen og vejledningsmateriale. Der vil herudover skulle afsættes ca. 0,3 mio. kr. til udarbejdelse af spørgsmålene, der skal indgå i ansøgningen. Dette dækker over udformning, test mv. af spørgsmålene.

Det skal bemærkes, at modellen også vil forudsætte IT-udvikling på Udlændinge- og Integrationsministeriets område i en forventet størrelsesorden på 1,5 mio. kr. i

etableringsomkostninger og 0,8 mio. kr. i årene herefter, idet screeningsspørgsmålene vil skulle indarbejdes i den nuværende digitale ansøgningsløsning. Ministeriet har aktuelt ikke mulighed for at prioritere sådanne IT-tilpasninger grundet et betydeligt pres på øvrige IT-projekter, hvorfor der må tages forbehold for, hvornår en ordning kan implementeres.

De endelige økonomiske konsekvenser af den skitserede model vil afhænge af den konkrete udformning af modellen. Merudgifterne kan ikke holdes inden for de eksisterende økonomiske rammer på Udlændinge- og Integrationsministeriets område.

Forslaget forventes derudover at kunne medføre flere retssager, hvor Udlændinge- og Integrationsministeriet stævnes i forbindelse med konkrete sager om statsborgerskab, hvorfor der må forventes merudgifter til bl.a. advokatbistand og dertilhørende sagsbehandling i Udlændinge- og Integrationsministeriet, som på det foreliggende grundlag ikke er muligt at opgøre. Disse forventede merudgifter kan ikke holdes inden for de eksisterende økonomiske rammer på Udlændinge- og Integrationsministeriets område.

Forslaget må endvidere forventes at have betydelige merudgifter på Folketingets område. Dette omfatter bl.a.:

- Lejemål for mødefaciliteter
- Evt. IT-understøttelse
- Sekretariatsbetjening og sagsbehandling i udvalget, herunder udvælgelsesproces, mødebooking og kontakt til ansøgerne, samt id-kontrol ved samtaler referat og sekretariatsbetjening i forhold til sagsgennemgangen, vurdering af behandling af personoplysninger efter databeskyttelsesreglerne og tilbagemelding til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Ovenstående liste er ikke udtømmende. De endelige økonomiske konsekvenser af den skitserede model vil afhænge af den konkrete udformning af modellen.

Tabel 1

| Økonomiske konsekvenser | | | | |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Mio. kr., 2021-pl | År 0 | År 1 | År 2 | År 3 |
| Udgifter i UIM | | | | |
| IT-udvikling | 1,5 | | | |
| Etableringsomkostninger | 0,3 | | | |
| Øget sagsbehandling i UIM | 10,0 | 10,0 | 7,5 | 7,5 |
| IT-drift UIM | | | | |
| Udgifter til opfølgning | 0,0 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| I alt | 11,8 | 10,8 | 8,3 | 8,3 |

Udgifter i Folketinget

| | |
|------------------------------|---------------------|
| Lokaleleje | Ikke opgjort |
| IT-understøttelse | Ikke opgjort |
| Mødebooking | Ikke opgjort |
| Sekretariatsbetjening | Ikke opgjort |