

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

FREMMED I EGET LAND?

ADGANG TIL DANSK STATS-
BORGERSKAB FOR BØRN OG
UNGE, DER ER FØDT OG/ELLER
OPVOKSET I DANMARK



FREMMED I EGET LAND?

ADGANG TIL DANSK STATSBOGERSKAB FOR BØRN OG UNGE, DER ER FØDT
OG/ELLER OPVOKSET I DANMARK

Ligebehandlingsafdelingen, Institut for Menneskerettigheder

Ansvarlig: afdelingsleder Maria Ventegodt Liisberg

Redaktion: Lisbeth Garly Andersen, Eva Ersbøll og Nanna Margrethe Krusaa

Forfattere: Lisbeth Garly Andersen, Eva Ersbøll, Karen Keller, Mathilde Carøe
Munkholm, Nanna Margrethe Krusaa og Anah Maskell

ISBN: 978-87-93893-82-5

e-ISBN: 978-87-93893-83-2

Layout: Hedda Bank

Forsidefoto: Philip Davali/Ritzau Scanpix

© 2021 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K

1403 København K

Telefon 32 69 88 88

www.menneskeret.dk

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linje, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.

Læs mere om tilgængelighed på: www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

RESUMÉ	8
PRAKTISKE KONSEKVENSER FOR DE UNGE	8
FREMMEDGØRELSE SOM KONSEKVENNS AF ANSØGNINGSREGLERNE	9
MANGLENDE LETTELSE AF ADGANGEN TIL STATSBOGERSKAB	9
FORSKELSBEHANDLING AF UNGE MED NORDISK OG IKKE-NORDISK STATSBORGERSKAB	9
RISIKO FOR DISKRIMINATION AF IKKE-NORDISKE UNGE MED HANDICAP	10
BØRNS ADGANG TIL STATSBOGERSKAB	10
ANBEFALINGER	11
SAMME ADGANG TIL DANSK STATSBOGERSKAB FOR ALLE UNGE FØDT OG/ELLER OPVOKSET I DANMARK	11
BØRNS ADGANG TIL SELV AT ANSØGE OM PERMANENT OPHOLDSTILLADELSE	11
BØRNS ADGANG TIL AT ANSØGE OM STATSBOGERSKAB	11
SUMMARY	12
PRACTICAL CONSEQUENCES FOR YOUNG PEOPLE	12
ALIENATION AS A CONSEQUENCE OF APPLICATION RULES	13
NO RELAXATION OF ACCESS TO CITIZENSHIP	13
DISCRIMINATION BETWEEN YOUNG PEOPLE WITH NORDIC AND NON- NORDIC CITIZENSHIP	13
THE RISK OF DISCRIMINATION OF NON-NORDIC YOUNG PEOPLE WITH DISABILITIES	13
CHILDREN'S ACCESS TO CITIZENSHIP	14
RECOMMENDATIONS	15
EQUAL ACCESS TO DANISH CITIZENSHIP FOR ALL YOUNG PEOPLE BORN AND/OR RAISED IN DENMARK	15
CHILDREN'S ACCESS TO APPLY FOR PERMANENT RESIDENCY	15
CHILDREN'S ACCESS TO CITIZENSHIP APPLICATION	15
KAPITEL 1 – INDLEDNING	16
1.1 FORMÅL OG BAGGRUND	16
1.2 METODE	17
1.3 NÆRMERE OM DE KVALITATIVE INTERVIEWS	18
1.3.1 Dataindsamling og kriterier for udvælgelse	18
1.3.2 Arbejdet med materialet	19

KAPITEL 2 – REGLER OM ERHVERVELSE AF DANSK STATSBORGERSKAB	20
2.1 ADGANG TIL STATSBORGERSKAB FOR UNGE MED OG UDEN NORDISK STATSBORGERSKAB	20
2.2 BETINGELSER FOR AT OPNÅ STATSBORGERSKAB	21
2.2.1 Unge med nordisk statsborgerskab	21
2.2.2 Unge uden nordisk statsborgerskab født og/eller opvokset i Danmark	21
2.2.3 dispensation til Ansøgere med handicap	23
2.3 PROCES VED TILDELING AF STATSBORGERSKAB	24
2.3.1 Statsborgerskab ved erklæring	24
2.3.2 statsborgerskab meddelt ved lov	24
2.4 BEGRUNDELSE OG DOMSTOLSPRØVELSE	26
2.4.1 Statsborgerskab ved erklæring	26
2.4.2 Statsborgerskab meddelt ved lov	26
2.5 SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER	27
KAPITEL 3 – UNGES OPLEVELSER MED AT OPNÅ STATSBORGERSKAB	28
3.1 INTERVIEWPERSONERNE	28
3.2 BØRN UDEN DANSK STATSBORGERSKAB	28
3.3 PERMANENT OPHOLDSTILLADELSE IKKE EN SELVFØLGE	28
3.4 BEKYMRINGER OVER KRAVENE TIL STATSBORGERSKAB	30
3.4.1 kravet om en ren straffeattest (vandelskravet)	30
3.4.2 Uklare regler og hyppige ændringer af kravene	31
3.4.3 Indfødsretsprøven	32
3.5 BETYDNINGEN AF FORMELT AT BLIVE DANSK	32
3.5.1 Rejsemuligheder i udlandet	32
3.5.2 uddannelses- og jobmuligheder	34
3.5.3 Stemmeret til folketingsvalg	34
3.6 FREMMEDGØRENDE REGLER, PROCESSER OG PRAKSIS	35
3.6.1 indfødsretsprøven	37
3.6.2 processen frem mod statsborgerskabets erhvervelse	39
3.7 REFLEKSIONER OVER STATSBORGERSKABETS BETYDNING	40
3.7.1 betydningen for de unge, som endnu ikke har opnået dansk statsborgerskab	40
3.7.2 Betydningen for de unge, som er blevet statsborgere	41
3.8 SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER	43
KAPITEL 4 – DATA OM TILDELING AF DANSK STATSBORGERSKAB TIL BØRN OG UNGE, SOM VOKSER OP I DANMARK	45
4.1 INDLEDNING	45
4.2 DEN DANSKE BEFOLKNING OG UDVIKLINGEN VED TILDELING AF STATSBORGERSKAB	46
4.3 EFTERKOMMERE MED OG UDEN DANSK STATSBORGERSKAB	47
4.3.1 Efterkommere i Danmark	47

4.3.2	Udviklingen i efterkommeres erhvervelse af dansk statsborgerskab	48
4.3.3	Efterkommere under 18 år og deres erhvervelse af dansk statsborgerskab	49
4.3.4	Efterkommere over 18 år og deres erhvervelse af dansk statsborgerskab	51
4.4	INDVANDRERBØRN OG DERES STATSBOGERSKAB	52
4.5	PERSONER FØDT AF EFTERKOMMERE (3. GENERATION)	54
4.5.1	3. generation og deres statsborgerskab	54
4.5.2	Udviklingen i 3. generations erhvervelse af dansk statsborgerskab	54
4.6	BEREGNET OPHOLDSTID/ALDER VED ERHVERVELSE AF DANSK STATSBOGERSKAB	55
4.7	SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER	58
KAPITEL 5 – RETTEN TIL STATSBOGERSKAB I INTERNATIONAL RET		60
5.1	INDLEDNING	60
5.2	STATSBORGERSKABETS BETYDNING	60
5.3	GENERELT OM STATSBOGERSKAB I INTERNATIONAL RET	61
5.4	LETTEELSE AF ADGANGEN TIL STATSBOGERSKAB	62
5.4.1	Statens pligt til at lette adgangen til statsborgerskab for personer født og/eller opvokset i landet	62
5.4.2	Børns adgang til statsborgerskab	63
5.4.3	Statens begrundelsespligt ved afslag på statsborgerskab	65
5.5	FORBUD MOD DISKRIMINATION	65
5.5.1	Diskrimination i statsborgerskabssager	65
5.5.2	Nationalitetsdiskrimination	67
5.5.3	lovlig forskelsbehandling eller ulovlig diskrimination?	70
5.5.4	Diskrimination af ansøgere med handicap	73
5.6	NORDISK SAMARBEJDE OG AFTALER	74
5.7	SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER	75
KAPITEL 6 – ANDRE NORDISKE LANDES LOVGIVNING PÅ OMRÅDET		77
6.1	INDLEDNING	77
6.2	FINSK LOVGIVNING	77
6.3	ISLANDSK LOVGIVNING	77
6.4	NORSK LOVGIVNING	77
6.5	SVENSK LOVGIVNING	78
6.6	SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER	78
KAPITEL 7 – HISTORISK TILBAGEBLIK: ADGANG TIL STATSBOGERSKAB FOR EFTERKOMMERE		79
7.1	INDLEDNING	79
7.2	UDVIKLINGEN I REGLERNE OM ADGANG TIL DANSK STATSBOGERSKAB	79
7.2.1	1776: forordning om Indfødsret ved fødsel i landet	79

7.2.2 1898: afstammingsprincippet indføres, samtidig med at retten til indfødsret på grundlag af fødsel og opvækst i landet bibeholdes	80
7.2.3 1950: Indfødsret ved erklæring	81
7.2.4 1968: Erklæringsreglen lempes med bortfald af kravet om fødsel i landet	81
7.2.5 1998: erklæringsreglens bopælskrav smidiggøres	82
7.2.6 1999: Erklæringsreglen strammes ved indførelse af vandelskrav	82
7.2.7 2004: Erklæringsordningen afskaffes for ikke-nordiske unge	83
7.2.8 2014-2016: genindførelse af en erklæringsordning for unge født og opvokset i Danmark	85
7.3 UDVIKLINGEN I KRAVENE TIL OPNÅELSE AF DANSK STATSBOGERSKAB MEDDELT VED LOV	86
7.4 SÆRLIGT OM ADGANGEN TIL PERMANENT OPHOLD	87
7.5 SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER	89
KAPITEL – ANALYSE OG ANBEFALINGER	90
8.1 GENERELT	90
8.2 ANBEFALING OM, AT ALLE UNGE, DER ER OPVOKSET I DANMARK, FÅR ADGANG TIL DANSK STATSBOGERSKAB VED ERKLÆRING	91
8.2.1 Krav om lettere adgang til statsborgerskab i den Europæiske konvention om statsborgerret	91
8.2.2 Forskelsbehandling på baggrund af statsborgerskab	92
8.2.3 Diskrimination af ikke-nordiske unge med handicap	93
8.2.4 Fremmedgørelse i statsborgerskabsprocessen	94
8.2.5 Statsborgerskabsregler i andre nordiske lande	95
8.2.6 sammenfatning	95
8.3 ANBEFALING OM, AT BØRN UNDER 18 ÅR FÅR MULIGHED FOR SELV AT ANSØGE OM TIDSUBEGRÆNSET OPHOLDSTILLADELSE	96
8.4 ANBEFALING OM, AT BØRN UNDER 18 ÅR FÅR MULIGHED FOR SELVSTÆNDIGT AT OPNÅ DANSK STATSBOGERSKAB	96
8.4.1 børns mulighed for at opnå statsborgerskab	96
8.4.2 perioder uden dansk statsborgerskab efter det fyldte 18. år	97
8.4.3 andre landes regler om børns adgang til statsborgerskab	98
8.4.4 Sammenfatning	99
NOTER	100

FORKORTELSER

CPR FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder

EKS Den Europæiske Konvention om Statsborgerret

EMD Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

EMRK Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

RESUMÉ

Traditionelt har unge ikke-danske efterkommere været anset for danske, når de er blevet i Danmark til voksenalderen. Siden 1950 har efterkommere som voksne skullet erklære sig danske. I 1968 opgav man kravet om fødsel i Danmark, men i 2000 stillede man krav om, at de unge ikke måtte være straffet. Unge i almindelighed har imidlertid gennem flere hundrede år haft retskrav på dansk statsborgerskab på grund af socialisering under opvæksten i Danmark, men dette ændrede sig brat i 2004. På det tidspunkt blev retskravet på dansk statsborgerskab forbeholdt unge med nordisk statsborgerskab, og sådan er det også i dag. Unge med nordisk statsborgerskab, der er født og/eller opvokset i Danmark, kan opnå dansk statsborgerskab igennem den lempelige erklæringsordning, mens unge med ikke-nordisk statsborgerskab skal igennem en langvarig ansøgningsproces for at få det danske statsborgerskab.

I denne rapport har vi undersøgt konsekvenserne af statsborgerskabslovgivningen for unge, der er født og/eller opvokset i Danmark, samt undersøgt, i hvilken grad den danske lovgivning er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Undersøgelsen består af en kvalitativ analyse, en kvantitativ analyse, en retshistorisk gennemgang og en juridisk analyse. Den indeholder interviews med 22 personer, hvoraf 11 er født i Danmark, og hovedparten af de resterende er kommet til Danmark som små. I interviewene undersøges de praktiske såvel som de følelsesmæssige konsekvenser, statsborgerskabslovgivningen har for de unge, herunder for deres identitet og tilhørsforhold.

PRAKTISKE KONSEKVENSER FOR DE UNGE

Det er i rapporten beskrevet, hvordan de nuværende regler kan betyde, at de unge ikke kan få statsborgerskab i flere år, efter at de er blevet 18 år, på grund af en meget lang sagsbehandlingstid m.v. For nogle unge kan det endda tage betydeligt længere tid, fordi der er et krav om tidsbestemt opholdstilladelse, hvor der som udgangspunkt bl.a. stilles et strengt beskæftigelseskrav.

Det har haft en række praktiske konsekvenser for de unge, der er blevet interviewet, at de ikke har haft statsborgerskab. Mange af disse unge har i løbet af deres tid i folkeskolen og gymnasiet oplevet, at de ikke har kunnet rejse på lige vilkår med deres klassekammerater, ligesom det har hindret studieophold og job i Danmark og udlandet.

Flere interviewpersoner udtrykker endvidere frustration over ikke at have stemmeret og dermed kunne deltage på lige fod i den demokratiske proces.

FREMMEDEGØRELSE SOM KONSEKVENNS AF ANSØGNINGSREGLERNE

Flere af informanterne har forklaret, at de er vokset op med en følelse af at høre til i Danmark, men at processen frem mod opnåelse af dansk statsborgerskab har fået dem til at stille spørgsmål ved deres danskhed og ved, om de er en ønsket del af det danske samfund.

De unge føler, at de skal bevise deres kendskab til og tilhørsforhold til landet igennem en langvarig og intens ansøgningsproces, der ikke tager højde for den særlige tilknytning, som de har til Danmark. Denne følelse af fremmedgørelse er i kontrast til den tilknytning og integration, de unge ellers oplever.

Alle, der er blevet interviewet i rapportens kvalitative undersøgelse, giver udtryk for, at retstilstanden og ansøgningsprocessen, som den er i dag, er fremmedgørende for de unge og svækker deres tilhørsforhold til Danmark. Dermed svækkes også deres integration.

MANGLENDE LETTELSE AF ADGANGEN TIL STATSBOGERSKAB

Den juridiske analyse fastslår, at der er et krav om, at adgangen til statsborgerskab skal lattes generelt for hhv. personer, der er født og lovligt bosat i Danmark, og personer, som inden deres 18. år har boet i Danmark i en vis periode. Udlændinge- og Integrationsministeriet har tilkendegivet, at de betragter dette krav som opfyldt ved de nuværende regler.

Danmark har dog kun lettet adgangen til statsborgerskab for dele af persongrupperne. Da der ingen lettelser er for statsborgerskabsadgangen for hele gruppen, lever Danmark ikke op til sine internationale forpligtelser på området for statsborgerskab.

FORSKELSBEHANDLING AF UNGE MED NORDISK OG IKKE-NORDISK STATSBOGERSKAB

Nordiske unge har mulighed for at opnå statsborgerskab ved erklæring og har derved væsentligt nemmere adgang til statsborgerskab end ikke-nordiske unge.

En sådan klar forskelsbehandling imellem to grupper af unge, der er født og/eller opvokset i landet, alene på grundlag af deres statsborgerskab findes så vidt vides ikke i noget andet land.

Instituttet kan ikke med sikkerhed konstatere, at der er tale om diskrimination, der strider imod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 8, men flere forhold taler derfor, så det kan ikke udelukkes.

RISIKO FOR DISKRIMINATION AF IKKE-NORDISKE UNGE MED HANDICAP

Hvis en statsborgerskabsansøger har dokumenteret et handicap, der kan betyde, at personen ikke kan leve op til et eller flere af statsborgerskabskravene, kan ansøgeren søge dispensation.

Unge med en ikke-nordisk baggrund, der er født og/eller opvokset i Danmark, skal bl.a. opfylde strenge krav om danskundskaber og viden om Danmark samt om selvforsørgelse. Hvis de har et handicap, der betyder, at de ikke kan opfylde et eller flere af disse krav, skal de søge om dispensation herfra, hvilket imidlertid kun meget sjældent bevilges. Nordiske unge skal ikke opfylde samme krav og vil derfor ikke skulle søge om dispensation herfra for at opnå statsborgerskab.

Unge statsborgerskabsansøgere med og uden nordisk statsborgerskab er, hvis de har samme handicap, i en sammenlignelig situation, men de forskelsbehandles, fordi de nordiske unge ikke lige som de ikke-nordiske unge skal søge om en dispensation, som der på nuværende tidspunkt kun er en meget lille sandsynlighed for at få. Dermed er der risiko for, at ikke-nordiske unge udsættes for diskrimination på grund af handicap, i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Dette taler i sig selv for, at alle unge, som er født og/eller opvokset i Danmark, får den samme mulighed for at opnå dansk statsborgerskab.

BØRNS ADGANG TIL STATSBERGERSKAB

Europarådets Ministerkomité har anbefalet, at medlemsstaterne letter adgangen til erhvervelse af statsborgerskab for børn, der fødes på statens territorium, og for børn født af forældre med fast, lovligt ophold i en stat. Med den nuværende lovgivning kan udenlandske børn under 18 år som udgangspunkt kun opnå dansk statsborgerskab som bipersoner, hvis én af deres forældre får statsborgerskab.

Andelen af voksne indvandrere, der får statsborgerskab, er faldet markant, og samtidig er der sket en stigning i den tid, voksne indvandrere i gennemsnit opholder sig i Danmark, før de opnår statsborgerskab. Det kan betyde, at de pågældendes børn ikke får mulighed for at få dansk statsborgerskab, før de bliver 18 år. Udviklingen afspejles i, at både andelen af indvandrer- og efterkommerbørn, der får statsborgerskab som bipersoner ved forældrenes erhvervelse af statsborgerskab, er faldet markant i de senere år, og det samme gælder andelen af efterkommerbørn, som opnår dansk statsborgerskab ved fødslen.

På grund af den lange behandlingstid for statsborgerskabsansøgninger kan de unge, der er født og/eller opvokset i Danmark, opholde sig i Danmark i flere år, efter de er blevet 18 år, uden at få statsborgerskab, selv hvis de opfylder alle betingelserne herfor.

ANBEFALINGER

SAMME ADGANG TIL DANSK STATSBOGERSKAB FOR ALLE UNGE FØDT OG/ ELLER OPVOKSET I DANMARK

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen fremsætter lovforslag om ændring af indfødsretslovens § 3, stk. 1 og 2, således at bestemmelsen igen kommer til at omfatte alle unge (både nordiske og ikke-nordiske), som er opvokset her i landet.

BØRNS ADGANG TIL SELV AT ANSØGE OM PERMANENT OPHOLDSTILLADELSE

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen fremsætter lovforslag om ændring af udlændingeloven, således at børn, der socialiseres gennem opvækst i Danmark, får ret til selv at søge om tidsubegrænset opholdstilladelse, efter omstændighederne med repræsentation.

BØRNS ADGANG TIL AT ANSØGE OM STATSBOGERSKAB

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen i samarbejde med Folketingets Indfødsretsudvalg gennemfører en ordning, der giver børn ret til selv at ansøge om dansk statsborgerskab, efter omstændighederne med repræsentation.

SUMMARY

Traditionally, young people who are the descendants of immigrants have been considered Danish if they remained in Denmark until they became adults. Since 1950, descendants of immigrants have been required to declare themselves to be Danes once they reached adulthood. In 1968, birth on Danish territory was dropped as a requirement for citizenship. However, in 2000, citizenship for young people became conditional on the absence of a criminal record. Historically, young people have had the right to claim Danish citizenship based on the socialisation they had undergone during their childhood in Denmark, but this changed in 2004. At that time, entitlement to Danish citizenship became reserved for young people with Nordic citizenship, and it remains so today. Young people with Nordic citizenship who are born and/or raised in Denmark can obtain Danish citizenship through the lenient declaratory scheme, whereas young people with non-Nordic citizenship must go through the normal, very long application procedure to obtain Danish citizenship by naturalisation.

In this report, we have examined the consequences of the Danish citizenship legislation for young people who are born and/or raised in Denmark. We have also examined the degree to which the Danish legislation is in accordance with Denmark's international obligations.

The study consists of a qualitative analysis, a quantitative analysis, a legal history review and a legal analysis. It contains interviews with 22 people, 11 of whom were born in Denmark. The majority of the remaining interviewees arrived in Denmark as young children. The interviews examine the practical and emotional consequences of the Danish citizenship law for young people, including their identity and sense of belonging.

PRACTICAL CONSEQUENCES FOR YOUNG PEOPLE

The report describes how young people may wait for years after turning 18 to receive citizenship due to the very long case-processing times. For some young people, the wait may be much longer due to the requirement of permanent residence, which entails strict employment requirements.

There have been a number of practical consequences for the interviewees without Danish citizenship. During their time in primary and lower secondary school and upper secondary school, they were not able to travel on equal terms with their classmates, and they were prevented from taking jobs or study periods abroad or in Denmark.

Moreover, several of the interviewees expressed frustration over their lack of voting rights, and thereby their inability to participate on equal terms in the democratic process.

ALIENATION AS A CONSEQUENCE OF APPLICATION RULES

Several of the interviewees described growing up with a sense of belonging to Denmark, but that the citizenship process made them question their Danishness and made them feel unwanted by Danish society.

These young people feel that they must prove their knowledge of and attachment to Denmark through the long and intense application procedure, which does not take into account the special attachment they have to Denmark. This sense of alienation stands in contrast to the attachment and integration they otherwise feel.

The interviewed in the qualitative survey expressed that the application process made them feel alienated, and that it weakened their attachment to Denmark. This, in turn, weakens their integration.

NO RELAXATION OF ACCESS TO CITIZENSHIP

The legal analysis shows that there is a conventional obligation to facilitate the citizenship requirements for persons born and lawfully residing in Denmark and for persons who have lived in Denmark for a fixed number of years before their 18th birthday. According to the Danish Ministry of Immigration and Integration the demand is met by current regulations.

However, since Denmark has not facilitated access to citizenship for the whole group of young people born and/or raised in Denmark, Denmark is not living up to its international obligations in the area of citizenship.

DISCRIMINATION BETWEEN YOUNG PEOPLE WITH NORDIC AND NON-NORDIC CITIZENSHIP

Nordic young people born and/or raised in Denmark can obtain Danish citizenship by declaration, and therefore have much easier access to Danish citizenship than non-Nordic young people in the same situation.

Such clear inequality between two groups of young people solely on the basis of their nationality, is unheard of in any other country as far is known.

The Institute cannot unequivocally state that this discrimination goes against article 14 and article 8 of the European Convention on Human Rights, but several factors point towards it, so it cannot be ruled out that this is the case.

THE RISK OF DISCRIMINATION OF NON-NORDIC YOUNG PEOPLE WITH DISABILITIES

Applicants for citizenship can apply for dispensation if they have a documented disability that means that they cannot meet one or more of the requirements for citizenship.

Young people with a non-Nordic background who are born and/or raised in Denmark must – in the same way as adult immigrants – meet strict requirements for Danish language skills, knowledge about Denmark and self-support. If they have a disability that means that they cannot comply with one or more of these requirements, they must apply for dispensation. However, dispensations are only rarely granted. Nordic young people do not need to meet the same requirements on language and knowledge skills and therefore do not have to apply for dispensation to obtain citizenship.

Young people with a disability who apply for Danish citizenship are – regardless of their citizenship – in a comparable situation. However, non-Nordics are treated differently from Nordic young people who do not have to apply for a dispensation - a dispensation that there is currently very little chance of obtaining. Therefore, there is a risk that non-Nordic young people will be subjected to discrimination on the grounds of disability, which is in violation of Denmark's international obligations. This in itself speaks for ensuring that all young people born and/or raised in Denmark are given the same opportunity to obtain Danish citizenship.

CHILDREN'S ACCESS TO CITIZENSHIP

The Committee of Ministers of the Council of Europe have recommended that Member States facilitate access to the acquisition of citizenship for children born and/or raised on national territory and for children of parents with permanent, legal residence in a Member State. Under current legislation, foreign children under the age of 18 can generally only obtain Danish citizenship through naturalisation of a parent.

The percentage of adult immigrants who obtain citizenship has dropped considerably. At the same time, there has been an increase in the number of years that adult immigrants on average reside in Denmark before obtaining citizenship. This can mean that the children of these individuals are deprived of the opportunity to obtain Danish citizenship together with a parent before they turn 18. This development is reflected in the decreasing number of immigrant descendants who obtain citizenship via the naturalisation of a parent. The same applies to the number of immigrant descendants who obtain Danish citizenship by birth transferred from a parent who has already naturalised.

Finally, due to the long processing times of citizenship applications, young people who are born and/or raised in Denmark, may live for years in Denmark after turning 18 without obtaining citizenship, even if they meet all the requirements.

RECOMMENDATIONS

EQUAL ACCESS TO DANISH CITIZENSHIP FOR ALL YOUNG PEOPLE BORN AND/OR RAISED IN DENMARK

- The Danish Institute for Human Rights recommends that the Danish government presents a bill amending section 3(1) and (2) of the Danish Nationality Act, so that the provision once again covers all young people (both Nordic and non-Nordic) who are raised in Denmark.

CHILDREN'S ACCESS TO APPLY FOR PERMANENT RESIDENCY

- The Danish Institute for Human Rights recommends that the Danish government presents a bill amending the Aliens Act so children who are socialised by growing up in Denmark have the right to apply for permanent residency, with representation where appropriate.

CHILDREN'S ACCESS TO CITIZENSHIP APPLICATION

- The Danish Institute for Human Rights recommends that the Danish government and the Danish Parliament's Naturalisation Committee agree upon a scheme that gives children the right to apply for Danish citizenship, with representation where appropriate.

KAPITEL 1

INDLEDNING

1.1 FORMÅL OG BAGGRUND

Institut for Menneskerettigheder har mandat til at fremme ligebehandling og lige muligheder. Med udgangspunkt i dette mandat ønsker instituttet at belyse, hvilke konsekvenser statsborgerskabslovgivningen har for børn og unge, som er født og/eller opvokset her i landet, og som ved myndighedsalderens indtræden står uden dansk statsborgerskab.

Danmark er folkeretligt forpligtet til at lette erhvervelsen af dansk statsborgerskab for personer, som er født og/eller opvokset her i landet. Det har Danmark ikke gjort, og mange unge, som er født og/eller opvokset i Danmark, har givet udtryk for, at de finder den danske statsborgerskabslovgivning ekskluderende og fremmedgørende.

Det drejer sig om unge, der ikke har haft mulighed for at blive danske statsborgere som børn, og som kun kan blive danske statsborgere som voksne ved at opfylde de samme (strenge) krav, som stilles til personer, der indvandrer til Danmark som voksne.

Dansk statsborgerskabslovgivning (lov om dansk indfødsret og cirkulæreskrivelse om naturalisation)¹ giver normalt ikke børn født af udenlandske forældre mulighed for selv at ansøge om dansk statsborgerskab og letter ikke deres erhvervelsesmuligheder som voksne. Børnene kan blive danske statsborgere sammen med en forælder, der opnår dansk statsborgerskab meddelt ved lov, men hvis deres forældre ikke opfylder kravene til at opnå statsborgerskab meddelt ved lov eller ikke ønsker at blive danske, kan børnene normalt ikke opnå dansk statsborgerskab før myndighedsalderens indtræden. Til den tid vil de selv kunne ansøge om dansk statsborgerskab meddelt ved lov, men uden nogen form for lempelse af de krav, der skal opfyldes for at opnå statsborgerskab.

Institut for Menneskerettigheder har gennem årtier beskæftiget sig indgående med de problemer, som den danske statsborgerskabslovgivning kan give anledning til. I den forbindelse har vi været særligt opmærksomme på de problemer og den kritik, som børn og unge, der er født og/eller opvokset her i landet, har givet udtryk for efter den lovændring, der skete i 2004, og hvorefter de, hvis de ikke har et nordisk statsborgerskab, skal søge om dansk statsborgerskab på linje med voksne indvandrere. Særligt har kravet om, at de skal dokumentere viden om Danmark ved at bestå en indfødsretsprøve, indført i 2007, givet anledning til kritik fra de unge,

som er opvokset i Danmark.² Institutet har ved flere lejligheder, bl.a. i høringsvar, gjort regeringen og Folketinget opmærksomme på problemerne.³

Vi har med den foreliggende undersøgelse villet foretage en nærmere undersøgelse af, hvilke praktiske konsekvenser lovgivningen har/har haft for de unge, herunder den manglende mulighed for at stemme og evt. lade sig vælge ved folketingsvalg, rejse ud af Danmark, studere i udlandet, søge optagelse på udvalgte uddannelser, søge arbejde, herunder arbejde, der kræver rejser til udlandet, og få adgang til bestemte erhverv eller stillinger, f.eks. som politi- eller fængselsbetjent.

Desuden har vi villet belyse, hvilke subjektive, følelsesmæssige konsekvenser statsborgerskabslovgivningen har for de unge, bl.a. i forhold til identitet, tilknytning og tilhørsforhold til Danmark.

På den baggrund har vi foretaget en nærmere analyse af den danske statsborgerskabslovgivnings konventionsmæssighed. Samtidig har vi villet afdække både de menneskelige og de samfundsmæssige hensyn, der må inddrages ved overvejelserne om en ændring af den danske lovgivning.

1.2 METODE

Formålet med vores undersøgelse er som nævnt at belyse konsekvenserne af en lovgivning og lovgivningsproces, som Institut for Menneskerettigheder gentagne gange har påpeget, ikke lever op til kravene i EKS, og som unge, der er opvokset her i landet, gennem årene har kritiseret som ekskluderende og fremmedgørende.

Med det formål har vi gennemført en række kvalitative interviews med unge, som er omfattet og påvirket af statsborgerskabslovgivningens regler på det her omhandlede område. Se nærmere herom nedenfor i afsnit 1.3.

Dernæst har vi gennem statistikbanken.dk og forskeradgang til registre i Danmarks Statistik undersøgt en række data vedrørende indvandreres og efterkommeres erhvervelse af dansk statsborgerskab. Vi har dermed ønsket at få større klarhed over, hvilken indflydelse lovændringer og stramninger af kravene til statsborgerskabserhvervelse kan have haft på børns og unges erhvervelse af dansk statsborgerskab. Vi har navnlig søgt at afklare, i hvilket omfang børn og unge gennem tiden har opnået dansk statsborgerskab, og hvornår i deres livsforløb det er sket.

Endelig har vi foretaget en retlig analyse af de relevante regler om erhvervelse af dansk statsborgerskab. Vi har set på reglerne i en international retlig, til dels komparativ og historisk belysning. Med den brede retlige tilgang har vi ikke blot villet analysere dansk rets overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Vi har også villet give en forståelsesmæssig baggrund for retsudviklingen, bl.a. med henblik på evt. at kunne finde inspiration til, hvordan dansk ret vil kunne udformes i fremtiden – i overensstemmelse med Danmarks

internationale forpligtelser og under hensyntagen til både individets og statens interesser.

1.3 NÆRMERE OM DE KVALITATIVE INTERVIEWS

Målet med at foretage individuelle kvalitative interviews er at give en stemme til de unge efterkommere m.fl., som er påvirket af lovgivningen om dansk statsborgerskab. Ved at spørge dem om både praktiske og følelsesmæssige konsekvenser ved ikke at have statsborgerskab samt om deres tanker omkring ansøgningsprocessen har vi søgt at få indsigt i, hvordan lovgivningen påvirker denne målgruppe i praksis. Desuden har vi søgt at få indblik i, hvordan selve ansøgningsprocessen til statsborgerskab er forløbet for de enkelte unge, og hvordan kriterierne for opnåelse af statsborgerskabet har påvirket deres tilhørsforhold til Danmark.

1.3.1 DATAINDSAMLING OG KRITERIER FOR UDVÆLGELSE

Datamaterialet er indsamlet i perioden fra oktober til december 2018. Der er i alt gennemført interviews med 22 informanter, hvoraf 11 er født i Danmark, og hovedparten af de resterende er kommet til Danmark som små. En andel af informanterne er fundet ved brug af sociale medier og gennem Facebookgrupper, hvor reglerne om dansk statsborgerskab diskuteres. Andre er fundet gennem snowball sampling med hjælp fra samarbejdspartnere,⁴ som har haft kendskab til personer, der har været igennem en ansøgningsproces om statsborgerskab.

Interviewpersonerne er udvalgt efter følgende kriterier: De har enten påbegyndt, opgivet eller gennemført ansøgningen til statsborgerskab og er født i Danmark eller kommet hertil, før de fyldte seks år. Vi interviewede dog tre personer, der viste sig at falde uden for den nævnte målgruppe, idet de var kommet til Danmark som hhv. 8-, 11- og 14-årige. Udtalelserne fra de tre er medtaget i undersøgelsen, da disse unge i det væsentlige udtrykker samme synspunkter som de andre interviewpersoner, og da de bidrager med relevante perspektiver. Vi har således interviewet i alt 19 indvandrere og efterkommere, som falder inden for vores oprindeligt fastsatte kriterier, og derudover tre personer, som er kommet til Danmark, efter de er fyldt seks år (og som derfor falder uden for vores oprindeligt fastsatte udvælgelseskriterier). Når vi citerer personer, der falder uden for disse udvælgelseskriterier, er dette markeret i rapporten.

Interviewene er foretaget forskellige steder i landet og inkluderer informanter fra Aalborg, Aarhus, Herning, Kolding, Esbjerg, Odense, Slagelse og København. I disse byer er interviewene gennemført på biblioteker, ungdomsklubber, private hjem og Institut for Menneskerettigheder, alt efter hvad der passede de enkelte interviewpersoner.

Interviewsituationen har som udgangspunkt bestået af en interviewer og en interviewperson. I enkelte tilfælde har der dog været to interviewere og én interviewperson til stede, mens der i andre tilfælde har været to interviewpersoner

med en interviewer til stede. I alt har der været tre forskellige interviewere til at gennemføre dataindsamlingen til undersøgelsen.

Varigheden af interviewene ligger mellem 35 minutter og halvanden time. De fleste interviews har været omkring en time. Interviewstilen har været semistruktureret og styret af en spørgeguide inddelt i hovedtemaer om danskhed, opvækst og tilhørsforhold samt de følelsesmæssige og praktiske barrierer på vejen mod statsborgerskabet.

1.3.2 ARBEJDET MED MATERIALET

Alle interviews er blevet optaget digitalt, og interviewene er udskrevet i deres fulde ordlyd. I interviewcitater er sted- og personnavne slettet eller ændret, ligesom enkelte udsagn er blevet ændret for at sikre interviewpersonernes anonymitet. Kun Institut for Menneskerettigheder har adgang til lydfiler og interviewudskrifter, der behandles fortroligt. Det skal nævnes, at citaterne fra interviewmaterialet generelt har været udsat for en let sproglig omskrivning for at sikre læsevenlighed, men at betydningen af det sagte er uændret.

Det skal bemærkes, at vi har været opmærksomme på, om der var kønsforskelle, dvs. om der har været forskel på de oplevelser, som unge kvinder og mænd har haft i forbindelse med spørgsmål om erhvervelse af dansk statsborgerskab. Dette har ikke været tilfældet i vores materiale.⁵

Endelig skal det nævnes, at analysen af det kvalitative materiale er en fremstilling af de pågældende interviewpersoners perspektiv. Den hævder ikke at være repræsentativ for, hvad målgruppen generelt måtte have erfaret.

KAPITEL 2

REGLER OM ERHVERVELSE AF DANSK STATSBORGERSKAB

Dette kapitel giver en kort gennemgang af betingelserne for at opnå dansk statsborgerskab.

Udgangspunktet er, at et barns statsborgerskab følger forældrenes statsborgerskab. Så et barn får som udgangspunkt kun dansk statsborgerskab, hvis et af barnets forældre har dansk statsborgerskab. Hvis en af barnets forældre har dansk statsborgerskab, når barnet bliver født, får barnet dansk statsborgerskab ved fødslen. Får én af forældrene dansk statsborgerskab, før barnet fylder 18 år, får barnet som udgangspunkt dansk statsborgerskab sammen med forælderen.⁶

I det følgende beskrives adgangen til at få dansk statsborgerskab for børn, som ikke har fået dansk statsborgerskab gennem deres forældre. Et barn kan normalt ikke selv søge om statsborgerskab, før det bliver 18 år. Er man født eller vokset op i Danmark med forældre, der ikke er danske statsborgere, kan man derfor som regel først opnå statsborgerskab ved at gå igennem ansøgningsprocessen, når man bliver 18 år. Der gælder forskellige regler, afhængig af om man har nordisk statsborgerskab eller ej.⁷ Disse regler beskrives nærmere i det følgende.

2.1 ADGANG TIL STATSBORGERSKAB FOR UNGE MED OG UDEN NORDISK STATSBORGERSKAB

Unge med statsborgerskab i enten Finland, Island, Norge eller Sverige har lettere adgang til at opnå dansk statsborgerskab end andre unge. Nordiske statsborgere mellem 18 og 23 år kan opnå dansk statsborgerskab ved erklæring. Reglen herom er vedtaget ved lov og administreres uden Folketingets involvering.

De nordiske unge, der er omfattet af erklæringsordningen, kan opnå statsborgerskab ved at indgive en erklæring til myndigheder i Danmark, på Færøerne og i Grønland, hvis de opfylder ganske få betingelser fastsat i indfødsretsloven.

Unge ikke-nordiske statsborgere, der er født og/eller opvokset i Danmark, kan derimod ikke opnå dansk statsborgerskab ved erklæring. De ikke-nordiske unge skal derfor ligesom indvandrere, dvs. personer, der ikke er født og/eller opvokset i Danmark, søge om at få statsborgerskab ved naturalisation. Det betyder i en dansk kontekst, at de skal ansøge om at blive optaget på et lovforslag om meddelelse af indfødsret. Når lovforslaget er vedtaget, får ansøgeren statsborgerskab ved

deltagelse i en efterfølgende grundlovsceremoni. I denne rapport vil tildeling af dansk statsborgerskab ved naturalisation blive omtalt som tildeling af "statsborgerskab meddelt ved lov". Når der tales om tildeling af statsborgerskab ved naturalisation i andre lande, vil betegnelsen "naturalisation" blive anvendt, da disse lande ikke lige som Danmark tildeler statsborgerskab "ved lov".

I det følgende gennemgås de forskellige betingelser og processer for at opnå statsborgerskab sammen med adgangen til at få et begrundet afslag og domstolsprøvelse for hhv. statsborgerskab ved erklæring og statsborgerskab meddelt ved lov.

2.2 BETINGELSER FOR AT OPNÅ STATSBERGERSKAB

2.2.1 UNGE MED NORDISK STATSBERGERSKAB

Unge med nordisk statsborgerskab har som nævnt adgang til statsborgerskab ved erklæring. Betingelserne for opnåelse af dansk statsborgerskab ved erklæring er, at man skal være mellem 18 og 23 år og have bopæl her i landet på det tidspunkt, man sender erklæringen om statsborgerskab. Man skal også have haft fast bopæl i Danmark i sammenlagt mindst 10 år, heraf sammenlagt mindst fem år inden for de sidste seks år før erklæringens afgivelse. Derudover skal man være ustraffet og ikke idømt foranstaltninger efter straffelovens kapitel 9 eller sigtet for en lovovertrædelse. Der er ikke krav om, at man skal bestå prøver, hverken sprogsprøver eller indfødsretsprøver.⁸

2.2.2 UNGE UDEN NORDISK STATSBERGERSKAB FØDT OG/ELLER OPVOKSET I DANMARK

Ikke-nordiske unge har ikke adgang til at opnå statsborgerskab ved erklæring og skal søge om statsborgerskab meddelt ved lov. De skal have permanent opholdstilladelse og bopæl i Danmark, før de kan opnå dansk statsborgerskab. Derfor indledes dette afsnit med en gennemgang af reglerne for at opnå permanent opholdstilladelse, hvorefter betingelserne for opnåelse af statsborgerskab meddelt af Folketinget bliver gennemgået.

2.2.2.1 Permanent opholdstilladelse

Børn, der er født i Danmark, og som ikke har dansk statsborgerskab, bliver tildelt midlertidig opholdstilladelse med gyldighed til de fylder 18 år. Hvis de ikke via deres forældre opnår dansk statsborgerskab, inden de fylder 18 år, kan de i forbindelse med deres 18-årige fødselsdag søge om midlertidig eller permanent opholdstilladelse. Den permanente opholdstilladelse skal de have for at kunne få dansk statsborgerskab.

For unge mellem 18 og 19 år, som har været under uddannelse eller i ordinær fuldtidsbeskæftigelse siden afslutningen af folkeskolen, indeholder udlændingeloven en særlig ordning til opnåelse af permanent opholdstilladelse.⁹ De unge skal opfylde de almindelige betingelser for at få permanent

opholdstilladelse, men de fritages fra at skulle opfylde beskæftigelseskravene og de supplerende integrationsbetingelser.¹⁰

Unge, som ikke kan gøre brug af den særlige ordning til opnåelse af permanent opholdstilladelse, f.eks. fordi de – måske uforskyldt – i en periode efter skolens ophør har været uden arbejde – skal opfylde de almindelige betingelser, som voksne indvandrere i Danmark skal opfylde.

De almindelige betingelser for at opnå permanent ophold er, at:

- man skal have været i arbejde i mindst tre år og seks måneder ud af de sidste fire år op til, at man opnår permanent opholdstilladelse.
- man skal fortsat være i arbejde på det tidspunkt, hvor der bliver truffet afgørelse i sagen – dvs. i udgangspunktet i hele ansøgningsperioden.
- man skal have boet lovligt i Danmark i mindst otte år.
- man må ikke have begået visse former for kriminalitet.
- man må ikke have forfalden gæld til det offentlige.
- man må ikke have modtaget offentlig hjælp efter aktivloven eller integrationsloven de sidste fire år op til indgivelsen af ansøgningen og indtil tilladelsen gives.
- man skal have underskrevet en opholds- og selvforsørgelseserklæring.
- man skal bestå prøve i dansk 2 eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau.¹¹
- man må ikke aktivt have modarbejdet afklaringen af sin identitet.

Derudover skal man opfylde de supplerende integrationsbetingelser. Kravet om at opfylde supplerende integrationsbetingelser går ud på, at mindst to ud af fire betingelser skal være opfyldt. De fire betingelser er, at man skal:¹²

- have bestået en medborgerskabsprøve eller udvist aktivt medborgerskab (i form af mindst et års deltagelse i arbejde i bestyrelser, organisationer m.v.),
- have været i arbejde i mindst fire år ud af de sidste fire år og seks måneder op til, at man opnår permanent opholdstilladelse,
- have en årlig mindsteindkomst på gennemsnitligt 270.000 kr. inden for de seneste to år (2016-niveau, der årligt reguleres), eller
- have bestået prøve i dansk 3 eller en danskprøve på et tilsvarende niveau.

2.2.2.2 statsborgerskabskrav

Når de unge har opnået permanent opholdstilladelse, kan de søge om statsborgerskab. Unge ikke-nordiske statsborgere, der er født og/eller opvokset i Danmark, har som nævnt ovenfor ikke adgang til at opnå statsborgerskab ved erklæring. De ikke-nordiske unge skal derfor søge om at få statsborgerskab meddelt ved lov og skal som udgangspunkt opfylde de samme krav for at opnå statsborgerskab som indvandrere, der er kommet hertil som voksne.

De almindelige krav, der skal opfyldes for at få statsborgerskab, vedrører:¹³

- tidsubegrænset opholdstilladelse (permanent opholdstilladelse) og bopæl i Danmark
- opholdstid
- kriminalitet
- selvforsørgelse
- fravær af gæld til det offentlige
- dansk kundskaber og viden om Danmark (sprog- og indfødsretsprøve)
- afgivelse af erklæring om troskab og loyalitet
- deltagelse i kommunal ceremoni, normalt med håndtryk

Ifølge det almindelige opholdskrav skal ansøger have opholdt sig i Danmark i otte- ni år for at kunne opnå statsborgerskab.¹⁴ Der findes dog en lempelse til dette, der har betydning for unge, der er kommet til Danmark mellem deres niende og 15. år:

- Ansøgere, der er indrejst i Danmark inden det fyldte 15. år, kan ansøge om dansk statsborgerskab som 18-årige uden at skulle leve op til det almindelige krav om otte-ni års ophold i Danmark; hvis de har fået en uddannelse i Danmark, skal den være af dansk karakter.¹⁵

2.2.3 DISPENSATION TIL ANSØGERE MED HANDICAP

Som beskrevet i det ovenstående skal man leve op til en række betingelser for at få statsborgerskab meddelt ved lov, f.eks. beskæftigelses- og forsørgelseskrav og krav til dansk kundskaber.¹⁶ Unge med nordisk statsborgerskab, der opfylder de få betingelser for at få dansk statsborgerskab ved erklæring, behøver ikke leve op til disse betingelser. Unge med ikke-nordisk statsborgerskab skal leve op til betingelserne, men kan, hvis særlige forhold taler for det, søge om dispensation.

En ansøgning om dispensation indgives til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Ministeriet kan derefter forelægge sagen for Folketingets Indfødsretsudvalg, der kan tage stilling til, om der kan dispenseres fra bl.a. kravene om, at ansøgeren skal dokumentere at have bestået indfødsretsprøven samt en prøve i dansk.¹⁷ Ministeriet forelægger sagen for udvalget, hvis den lever op til forelæggelsesbetingelserne, herunder særligt om, at ansøgeren har en dokumenteret funktionsnedsættelse, der gør ansøgeren ude af stand til at leve op til et eller flere af kravene.¹⁸ Forelæggelsesbetingelserne er udformet i lyset af Handicapkonventionen.¹⁹ Det drejer sig om sager, hvor ansøgeren kan dokumentere, at ansøgerens handicap medfører, at denne ikke kan – og ikke har rimelig udsigt til at kunne – opfylde betingelserne.²⁰

- Folketingets Indfødsretsudvalg strammede sin praksis i dispensationssagerne efter folketingsvalget i 2015 og senere igen i 2018. I 2014, under den tidligere regering, var afslagsprocenten på 3 procent. I 2016 blev der imidlertid meddelt afslag på dispensation fra sprog- og videnskravene i 83 procent af de sager, som ministeriet forelagde Indfødsretsudvalget, og i 2017 på 96 procent.²¹ I 2019

udgjorde afslagene 98 procent.²² Dvs. at udvalget afviser at give dispensation i så godt som alle de sager, som ifølge Udlændinge- og Integrationsministeriet opfylder forelæggelsesbetingelserne.

- Det må antages, at denne ændring i praksis er politisk. Forskellige partier har stået bag indfødsrets aftalen fra 2013 og aftalerne af hhv. 2015 og 2018, og medlemmerne af Indfødsretsudvalget skifter, afhængigt af hvilke partier der har flertal i Folketinget. Det understreges også i den nugældende indfødsrets aftale, at aftaleparterne ønsker at sikre, at antallet af dispensationer mindskes.²³

2.3 PROCES VED TILDELING AF STATSBOGERSKAB

En ung, der kan gøre brug af erklæringsadgangen, skal leve op til betydeligt færre betingelser end en ung, som skal gennem lovgivningsprocessen, som beskrevet i det ovenstående. Selve processerne adskiller sig også væsentligt fra hinanden. Processerne for at opnå statsborgerskab hhv. ved erklæring og igennem den generelle ansøgningsproces gennemgås i det følgende.

2.3.1 STATSBOGERSKAB VED ERKLÆRING

Unge med nordisk statsborgerskab kan ved opfyldelse af ganske få betingelser få statsborgerskab ved erklæring, hvilket i praksis betyder, at de kan få statsborgerskab ved at udfylde en blanket, hvorved de erklærer, at de ønsker at blive danske statsborgere.²⁴

Hvis man ønsker at få statsborgerskab ved erklæring, skal man i Danmark indgive en erklæring til Udlændinge- og Integrationsministeriet og betale et gebyr på 1.100 kr.²⁵ Erklæringen indgives på en særlig blanket og vedhæftes dokumentation for betingelsernes opfyldelse. Konstaterer ministeriet herefter, at man lever op til betingelserne, er man statsborger fra datoen for erklæringens modtagelse i ministeriet og modtager et statsborgerskabsbevis.

2.3.2 STATSBOGERSKAB MEDDELT VED LOV

I dette afsnit beskrives processen til opnåelse af statsborgerskab for de unge, der skal søge om statsborgerskab meddelt ved lov. Dette indebærer, at man skal opfylde betingelserne for at blive optaget på et lovforslag om meddelelse af dansk statsborgerskab, og at man først kan få dansk statsborgerskab efter Folketingets vedtagelse af lovforslaget. De konkrete love om tildeling af statsborgerskab opremser de personer, der skal have statsborgerskab, ved navns nævning.²⁶ Ansøgerne skal derefter normalt deltage i en grundlovsceremoni og opfylde de betingelser, der stilles i den forbindelse.²⁷

Ansøgningen indgives via en obligatorisk digital selvbetjeningsordning, og det koster 3.800 kr. for voksne ansøgere at søge. Udlændinge- og Integrationsministeriet gennemgår de modtagne ansøgninger og afgør, om ansøgerne opfylder betingelserne i naturalisationscirkulæret. Hvis ansøgeren opfylder betingelserne, bliver ansøgeren optaget på lovforslaget om tildeling af statsborgerskab.

Lever ansøgeren ikke op til én eller flere betingelser for at få statsborgerskab, kan ministeriet undtagelsesvis forelægge en ansøgning om dispensation for Folketingets Indfødsretsudvalg, der består af folketingsmedlemmer. I sager om dispensation fra sprog- og videnskravet vil dette normalt ske, hvis ansøgeren lever op til naturalisationscirkulærets forelæggelsesbetingelser. Hvis Indfødsretsudvalget vælger, at der skal gives dispensation, kan ansøgeren blive optaget på det næste lovforslag om tildeling af statsborgerskab.

Lovforslag om tildeling af statsborgerskab fremsættes normalt i Folketinget to gange årligt, i april og oktober, og behandles på stort set samme måde som andre lovforslag. Når det er afgjort, om en ansøger kan optages på et lovforslag, underretter ministeriet den pågældende herom. Efter vedtagelsen af loven modtager ansøgeren besked om at have fået tildelt statsborgerskab betinget af, at ansøgeren inden for to år deltager i en kommunal grundlovsceremoni, hvor ansøgeren skal skrive under på en erklæring om at ville overholde grundloven og danske værdier og give håndtryk til repræsentanter fra kommunen.²⁸ Erklæringen skal underskrives foran kommunens repræsentanter, og håndtrykket skal gives håndflade mod håndflade og uden handske på.²⁹ I lyset af coronakrisen er håndtrykskravet dog midlertidigt udsat.³⁰

Kravene om opholdsperiode og karenstid efter eventuel kriminalitet skal være opfyldt ved udgangen af den måned, hvor det pågældende lovforslag om indfødsretsmeddelelse forventes vedtaget.³¹ Kravene vedrørende kriminalitet skal være opfyldt frem til det tidspunkt, hvor ansøgeren deltager i en grundlovsceremoni. I tidsforløbet frem til et lovforslags vedtagelse vil ansøgerne kunne blive udtaget af lovforslaget, såfremt de ikke længere opfylder kravene. Hvis en ansøger begår kriminalitet i tiden frem til grundlovsceremonien, kan vedkommende ikke få dansk statsborgerskab ved deltagelse i ceremonien.³²

Udlændinge- og Integrationsministeriets Indfødsretskontor behandler som udgangspunkt ansøgninger om indfødsret i den rækkefølge, de modtages på kontoret.³³ Ministeriet har dog siden foråret 2017 fokuseret på at få afgjort de ældste sager. Dette har medvirket til at forlænge Indfødsretskontorets sagsbehandlingstid yderligere.³⁴ I foråret 2016 orienterede ministeriet om, at der ville gå 14-16 måneder, før en sag kunne forventes færdigbehandlet i ministeriet. Ved årsskiftet 2019-20 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid opgjort til 20 måneder.³⁵ I første kvartal af 2020 var den nede på knap 18 måneder, og der har også været en faldende tendens i andet kvartal.³⁶

Hvis der udskrives valg, bortfalder indfødsretslovforslag, ligesom andre lovforslag gør. Dette har imidlertid en særligt indgribende betydning, når det drejer sig om lovforslag, der afgør enkeltpersoners retsstilling. I sager om statsborgerskab vil man normalt kunne forvente, at et bortfaldet lovforslag genfremsættes i den næste folketingssamling. Det vil normalt som minimum betyde en forlængelse af sagsbehandlingstiden for statsborgerskabets meddelelse med op til et halvt år.

2.4 BEGRUNDELSE OG DOMSTOLSPRØVELSE

Der er væsentlig forskel på adgangen til begrundelse for afslag og domstolsprøvelse, afhængig af om man kan benytte den lempelige erklæringsadgang for nordiske statsborgere, eller om man skal ansøge om statsborgerskab meddelt ved lov. Forskellen beskrives i det følgende.

2.4.1 STATSBOGERSKAB VED ERKLÆRING

Behandlingen af sager om statsborgerskab ved erklæring skal følge de forvaltningsretlige principper. Hvis ansøgningen om statsborgerskab afvises, fordi ansøgeren ikke opfylder betingelserne, skal myndighederne derfor give en begrundelse. Et afslag kan indbringes for domstolene i overensstemmelse med grundlovens § 63. Domstolene vil dermed kunne foretage en fuld prøvelse af, om afslaget er lovligt. Domstolene kan bl.a. efterprøve, om afslaget lever op til menneskeretten, og om sagsbehandlingen lever op til de forvaltningsretlige principper om f.eks. rimelig sagsbehandlingstid. Sagen kan desuden bedømmes af Folketingets Ombudsmand.

2.4.2 STATSBOGERSKAB MEDDELT VED LOV

Når lovgivningsmagten træffer afgørelse om tildeling af dansk statsborgerskab ved en individuel lov, anses behandlingen i ministeriet for lovforberedelse. Derfor forpligter de garantigivende regler i forvaltningsloven ikke myndighederne i disse sager. Når ministeriet træffer afgørelse om optagelse af ansøgere på lovforslag, betragtes det altså ikke som en forvaltningsretlig afgørelse, men som lovforberedelse.

Ministeriets sagsbehandling minder dog så meget om offentlig forvaltning, at forvaltningslovens regler og forvaltningsretlige principper som udgangspunkt vil blive fulgt. Ministeriet begrunder således sine afslag på dansk statsborgerskab. Indfødsretsudvalget giver derimod ingen begrundelser på udvalgets afslag.

Der er ikke mulighed for at klage til Folketingets Ombudsmand over f.eks. sagsbehandlingstiden i disse sager om dansk statsborgerskab. Det skyldes, at ombudsmanden har indseende med forvaltningen – ikke med lovgivningsmagten.

Højesteret har dog i 2013 fastslået, at domstolene kan tage stilling til, om menneskerettighederne er overholdt i forbindelse med afslag på statsborgerskab, herunder afslag på en dispensationsansøgning.³⁷ Det skyldes, at Folketinget selv har tilkendegivet at ville overholde menneskerettighederne, og så er det en domstolsopgave at bedømme, om det rent faktisk er sket. Domstolene kan således efterprøve, om et afslag er i strid med menneskerettighederne, herunder om begrundelsespligten i EKS³⁸ er tilsidesat. Domstolene kan ikke pålægge Folketinget at optage en person på et lovforslag, da dette skal afgøres af lovgivningsmagten ifølge grundloven. Folketinget/Folketingets Indfødsretsudvalg tager efter en dom stilling til, om dommen skal følges, og ansøgeren optages på et lovforslag, således som det bl.a. er sket efter en dom fra Vestre Landsret afsagt i februar 2020.³⁹

2.5 SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER

Unge med nordisk statsborgerskab, der er født og/eller opvokset i Danmark, kan i deres 18.-23. år opnå dansk statsborgerskab ved erklæring. De skal kun leve op til få betingelser for at opnå statsborgerskab. De skal indgive en erklæring, og hvis ministeriet konstaterer, at de opfylder betingelserne, er statsborgerskabet opnået den dag, erklæringen er modtaget i ministeriet. Afslag er underlagt fuld domstolsprøvelse.

Unge, der også er født og/eller opvokset i Danmark, men som ikke har nordisk statsborgerskab, kan ikke opnå statsborgerskab ved erklæring. I stedet skal de leve op til de samme strenge betingelser, som gælder for indvandrere, der som voksne er kommet til landet. Dog kan nogle af de unge, der er kommet til Danmark før det fyldte 15. år, slippe for at leve op til kravet om otte-ni års ophold i Danmark, men hvis de er født i Danmark eller er kommet hertil før niårsalderen og vedvarende – uden afbrydelser – har opholdt sig her i landet, betyder denne lempelse intet, da de pågældende i forvejen lever op til det almindelige opholdskrav.

Ikke-nordiske unge med handicap kan rammes dobbelt hårdt. Selvom Folketingets Indfødsretsudvalg i princippet kan give dem dispensation fra at skulle leve op til statsborgerskabsbetingelser, de ikke kan opfylde på grund af deres handicap, er udvalget i realiteten nærmest ophørt med at give dispensation. Unge med ikke-nordisk statsborgerskab, der har et handicap, kan derfor have svært ved at opnå statsborgerskab.

Afslag på statsborgerskab til personer med ikke-nordisk statsborgerskab kan indbringes for domstolene, hvor det kan efterprøves, om menneskeretten er tilsidesat, herunder begrundelsespligten efter EKS. Afslag i erklæringssager kan efterprøves fuldt ud.

KAPITEL 3

UNGES OPLEVELSER MED AT OPNÅ STATSBORGERSKAB

3.1 INTERVIEWPERSONERNE

Som beskrevet indledningsvist er der en række unge, der er født og/eller opvokset i Danmark, som ikke har dansk statsborgerskab. Med dette projekt vil vi bl.a. belyse nogle af de konsekvenser, som det manglende statsborgerskab har og har haft for disse unge. I den forbindelse har vi interviewet 22 personer fra ni forskellige lande. For de flestes vedkommende er deres eller forældrenes oprindelseslande Afghanistan, Somalia, Tyrkiet og Irak. Hovedparten af interviewpersonerne er mellem 18 og 29 år, dog er to af dem hhv. 33 og 49 år gamle. Medianen for informanternes alder er 22 år. Alle interviewpersoner har færdiggjort folkeskolens niende klasse og har desuden gennemført eller er i gang med en gymnasial eller erhvervsrettet ungdomsuddannelse. Interviewpersonerne på over 25 år er enten universitetsstuderende eller i beskæftigelse bl.a. som pædagog og sygeplejerske. De fleste interviewpersoner fortæller desuden om fritidsjob ved siden af skole eller studie i f.eks. service- eller omsorgssektoren.⁴⁰

3.2 BØRN UDEN DANSK STATSBORGERSKAB

Som nævnt er det hovedreglen i dansk statsborgerskabslovgivning, at udenlandske børn ikke selv kan ansøge om dansk statsborgerskab, men at de kan få dansk statsborgerskab som bipersoner, når og hvis forældrene bliver danske statsborgere.

Ingen af interviewpersonerne har fået dansk statsborgerskab som børn, da de ikke har haft forældre, som er blevet danske statsborgere, inden de selv fyldte 18 år. Nogle interviewpersoner fortæller, at deres forældre senere er blevet danske statsborgere, og at deres yngre søskende i de tilfælde har fået statsborgerskab gennem forældrenes ansøgning.⁴¹ For langt de fleste gælder dog, at ingen af deres forældre har statsborgerskab på interviewtidspunktet. Forældrene har i de fleste tilfælde ikke statsborgerskab, enten fordi de har svært ved at leve op til kravene, eller fordi de har villet beholde deres oprindelige statsborgerskab.⁴²

3.3 PERMANENT OPHOLDSTILLADELSE IKKE EN SELVFØLGE

Som anført ovenfor forudsætter erhvervelse af dansk statsborgerskab normalt, at ansøgeren har permanent opholdstilladelse, hvilket kræver, at man lever op til en lang række krav, jf. kapitel 2. Lidt under halvdelen af interviewpersonerne (otte personer) har fået dansk statsborgerskab, da de var omkring 20 år eller kort tid derefter. Dvs. at de har fået tildelt både permanent opholdstilladelse og statsborgerskab i løbet af ca. to år efter det fyldte 18. år.⁴³

For den halvdel af informanterne, som ikke har dansk statsborgerskab, er der forskellige årsager til, at de ikke har kunnet få dette frem til interviewtidspunktet.

Nogle har ikke fået permanent opholdstilladelse igennem den særlige ordning i alderen mellem 18 og 19 år med den begrundelse, at de ikke har indsendt den krævede dokumentation, eller fordi de har måttet afbryde deres uddannelse eller beskæftigelse. De opholder sig således i Danmark på en midlertidig opholdstilladelse, på trods af at de er opvokset og for nogles vedkommende født i Danmark.

Andre har fået permanent opholdstilladelse, men har endnu ikke kunnet få dansk statsborgerskab, fordi de ikke har kunnet leve op til kravene, især kravene om en bestået indfødsretsprøve og om ikke at have begået kriminalitet.

En 21-årig kvinde, der er født i Danmark og har jugoslavisk baggrund, fortæller, at hun sendte alle sine papirer ind til Udlændingestyrelsen, da hun søgte om permanent opholdstilladelse igennem den særlige ordning for de 18 – 19-årige. Hun fik senere afvist sin ansøgning, fordi der manglede papirer på, at hun havde arbejde, selvom hun mener, at lønsedler fra første til sidste lønudbetaling er blevet indsendt. I stedet fik hun en midlertidig opholdstilladelse på fire år. Da hun skal til at starte på studie, forventer hun ikke at kunne leve op til de almindelige (beskæftigelses)krav for permanent ophold, når den nuværende og den næste midlertidige opholdstilladelse udløber. Hun forventer derfor ikke at kunne få statsborgerskab, før hun bliver 30 år.

”Og så står man her, en ung pige født og opvokset i Danmark, og har taget alle danske værdier til sig, betaler skat, har endda betalt for meget i skat, og alligevel får man ikke lov til at få den her permanente opholdstilladelse og får ikke engang statsborgerskab endnu. Altså, jeg tror jo nok først, hvis jeg er heldig, så får jeg det nok, når jeg bliver 30, og jeg er 21 nu.”

– 21-årig kvinde med eksjugoslavisk oprindelse, midlertidig opholdstilladelse

En ung mand på 25 år med tyrkisk oprindelse fortæller, at han fik sin ansøgning om permanent ophold afvist som 18-årig, fordi han havde glemt at sende sit afgangsbrev fra niende klasse ind. Da han fik sendt det manglende dokument ind, kunne han ikke længere få permanent ophold igennem den særlige ordning for de 18 – 19-årige og skulle derfor leve op til de almindelige krav. Han fik som 19-årig en midlertidig opholdstilladelse, som sidenhen er blevet forlænget. Efterfølgende har han ikke søgt permanent ophold, fordi han som studerende ikke kan leve op til det almindelige beskæftigelseskrav.

For en mand på 21 år med somalisk baggrund betød en sigtelse, at han fik tildelt midlertidigt ophold i stedet for permanent. Sigtelsen blev frafaldet efter kort tid, men har fået den konsekvens, at han først kan søge om permanent ophold, når hans midlertidige opholdstilladelse ophører. Når den udløber, skal han leve op til de almindelige krav for permanent ophold, herunder beskæftigelseskravet, som

han ikke opfylder, da han er studerende. Han må derfor som 22-årig regne med igen at få en midlertidig opholdstilladelse, når hans nuværende opholdstilladelse udløber næste år.

En 26-årig mand af vestafrikansk oprindelse, som kom til Danmark som otteårig, søgte om permanent ophold igennem den særlige ordning for de 18 – 19-årige, men blev afvist, fordi han ikke levede op til kravet om at have studeret eller været i beskæftigelse uafbrudt siden folkeskolens afslutning. Den virksomhed, som han havde arbejdet for de foregående år, var gået konkurs, hvilket betød, at der var en pause i hans beskæftigelse, fra han ophørte hos den konkursramte arbejdsgiver og indtil den næste ansættelse, han fik. Han fortæller om skuffelsen over ikke at kunne få permanent ophold, som gør, at han overvejer at opgive ønsket om at få dansk statsborgerskab:

”Man vil ikke blive ved med at bede om noget, som man ved, at man får nej til. Så vil man hellere bare lade være med at blive skuffet og så vælge en anden udvej. [...] Det er blevet sådan, at når jeg tænker på det, så kan jeg godt blive sådan i rigtig dårligt humør. Jeg har flere gange sat mig op til det, og så bliver jeg megaskuffet.”

– 26-årig mand med vestafrikansk oprindelse, midlertidig opholdstilladelse

3.4 BEKYMRINGER OVER KRAVENE TIL STATSBOGERSKAB

Ud over opholdskrav, herunder krav om permanent opholdstilladelse, skal ansøgere om dansk statsborgerskab opfylde en række andre krav, jf. ovenfor i kapitel 2.

For dem, som vi har interviewet til denne rapport, er sprogkravet ikke noget problem, da de alle sammen mindst har en afgangseksamen fra folkeskolen. Ligeledes er indfødsretsprøven for langt de fleste af dem, vi har interviewet, en prøve, som de opfatter som let at bestå. Prøven udgør således ikke en stor forhindring, men kravet om at bestå prøven vækker blandede følelser.

Kravet om ikke at have gæld til staten og om at have en helt ren straffeattest giver imidlertid anledning til bekymring hos de unge.

De unges refleksioner over de forskellige krav beskrives nærmere i det følgende.

3.4.1 KRAVET OM EN REN STRAFFEATTEST (VANDELSKRAVET)

Flere af informanterne er bange for at få afvist deres ansøgning om statsborgerskab på grund af en bøde. Det skal herved bemærkes, at afvisning kan ske både i forbindelse med ansøgningsprocessen, og efter at ansøgeren er optaget på lovforslag og helt frem til tidspunktet for statsborgerskabets erhvervelse. Hos mange fylder bekymringen over at kunne få en fartbøde eller uagtsomt at begå andre forseelser derfor en del.

I forhold til lovbrud er der generelt en oplevelse af, at personer uden statsborgerskab straffes hårdere end andre. Informanterne har en følelse af at få en "dobbeltsraf" og af "ikke at blive straffet på lige vilkår med andre", f.eks. hvis man overtræder fartbegrænsningerne.

En 23-årig mand af irakisk oprindelse, der har været dansk statsborger siden 2018, forklarer det således:

"Der har jeg altid været bevidst om, at hammeren falder ekstra hårdt hos mig, for det betyder ikke, at jeg bare bliver straffet, men at jeg mister retten til at få statsborgerskab. Altså det har helt klart været en ting, jeg har været nervøs for."

Samtidig fylder frygten for ethvert møde med politiet meget hos de unge, da en sigtelse for en lovovertrædelse vil betyde, at de ikke kan optages på et lovforslag om tildeling af statsborgerskab, eller at de kan blive taget ud af et lovforslag, de måtte være optaget på. Dette gælder, uanset om sigtelsen efterfølgende frafaldes.

En mand på 21 år med somalisk baggrund, som er født i Danmark, fortæller, at han som 19-årig blev sigtet i en sag, mens hans ansøgning om dansk statsborgerskab blev behandlet. Det betød (jf. reglerne i naturalisationscirkulæret), at ansøgningen blev afvist. Selvom sigtelsen senere blev frafaldet, blev hans ansøgning om statsborgerskab ikke genoptaget. Han måtte indsende en ny ansøgning og starte forfra på ansøgningsprocessen. Denne oplevelse har givet den 21-årige bekymringer for igen at blive uskyldigt involveret i en konflikt og blive udvist af Danmark. Selvom han ikke er bekymret for at kunne komme til at begå noget kriminelt, fylder risikoen for at blive uskyldigt involveret i noget alligevel meget. Han beskriver det som en ubehagelig følelse af usikkerhed, fordi han hele tiden må tænke: "Hvad nu, hvis der kommer en misforståelse til?"

3.4.2 UKLARE REGLER OG HYPPIGE ÆNDRINGER AF KRAVENE

Ud over at beskrive de unges bekymringer over uagtsomt at komme til at bryde loven og over måske ikke fortsat at kunne opfylde kravene til statsborgerskab tegner interviewene et billede af, at informanterne har svært ved at vurdere, hvad kravene til statsborgerskabet omfatter, og hvordan de skal leve op til dem. For nogle synes det også at være svært at adskille kravene til permanent ophold og kravene til dansk statsborgerskab.

Andre informanter er i tvivl om, hvorvidt SU-gæld, en parkeringsbøde eller et lån i banken betragtes som offentlig gæld, så de vælger at helgardere sig ved ikke at tage SU-lån, betale parkeringsbøder, samme dag de får dem, og ikke optage boliglån. Et søskendepar med somalisk baggrund nævner, at de hvert forår går og er nervøse op til forskudsopgørelsens offentliggørelse. Selvom de gør, hvad de kan for at indtaste alt korrekt, frygter de at få et "skattesmæk", som de ikke kan betale, og dermed få deres ansøgning om statsborgerskab afvist.⁴⁴

Informanterne er også bekymrede for, at regelændringer kan få betydning for deres ansøgning. Flere oplever, at kravene strammes med tiden, og de er usikre på, hvilke regler der vil gælde i fremtiden. Derfor forbereder de sig på flere stramninger og forsøger at komme tænkelige barrierer i forkøbet. Informanterne efterspørger ro på området omkring statsborgerskabet, så det er muligt at finde rundt i, hvilke regler der gælder, og indrette sig efter det.

En 23-årig mand med irakisk baggrund, der har fået dansk statsborgerskab i 2018, formulerer det således:

”Når man ændrer lovgivningen rigtig mange gange, kan det blive rigtig svært at navigere i. Det kan være rigtig svært at finde ud af. Kan de ikke bare blive enige om, hvordan det skal være, og så lade det være sådan? [...] Jeg synes, det er vigtigt, at man får ro på området.”

Når reglerne ofte bliver lavet om, skaber det således en modløshed hos nogle ansøgere i forhold til at tænke fremad i processen, og de mister håbet om, at de nogensinde kan blive danske statsborgere.

3.4.3 INDFØDSRETSPRØVEN

Samtlige af de ni informanter, som har statsborgerskab, har været oppe til indfødsretsprøven. De fortæller alle, at prøven ikke var svær for dem at bestå, og flere siger, at de var færdige med prøven på ganske kort tid i forhold til, hvad prøven er sat til. Nogle fortæller, at de har læst op inden prøven, mens andre kun lige skimmede lærebogen for at være sikre på, at de kunne svarene, inden de skulle op.

To informanter, som endnu ikke har bestået indfødsretsprøven og derfor ikke har fået statsborgerskab, fortæller, at de synes, at kravene er høje, og at der er meget at læse op på forud.

3.5 BETYDNINGEN AF FORMELT AT BLIVE DANSK

Som beskrevet ovenfor har ingen af interviewpersonerne haft dansk statsborgerskab som børn. Som børn og unge har det navnlig betydet, at det har været svært for dem at rejse til udlandet.

Når de fylder 18 år og ikke har dansk statsborgerskab, begrænser det fortsat deres rejsemuligheder i udlandet, ligesom det betyder, at de ikke har stemmeret ved folketingsvalg, og at der er begrænsninger i deres uddannelses- og jobmuligheder.

3.5.1 REJSEMULIGHEDER I UDLANDET

Med dansk statsborgerskab kan man få dansk nationalitetspas, som samtidig er et EU-pas, der giver bedre adgang til at rejse i mange lande uden at skulle igennem besværlige visumansøgninger og måtte regne med ekstra ventetid i lufthavnen.

Mange unge har i løbet af deres tid i folkeskolen og gymnasiet oplevet, at de ikke har kunnet rejse på lige vilkår med deres klassekammerater, og de har ofte følt sig anderledes, når deres grønne eller grå pas adskilte sig fra de andre kammeraters røde pas.

I mange lande skal der søges om visum for at få ind- og udrejsetilladelse, hvilket koster penge og betyder, at rejserne skal planlægges i god tid. Samtidig må man regne med, at der er en risiko for, at man slet ikke kommer afsted. Stort set alle informanter beskriver studieture med klassen i enten folkeskole eller gymnasiet som et tidspunkt, hvor de for første gang oplever, at de ikke har samme muligheder som deres klassekammerater. Nogle skoler er opmærksomme på begrænsningerne for elever, som rejser uden dansk pas, men på trods af dette har de fleste informanter oplevet besvær i forbindelse med studieture.

Begrænsningerne i forhold til at rejse opleves også af de unge over 18 år uden dansk statsborgerskab, når de gerne vil kunne rejse rundt, studere eller arbejde i udlandet.

Rejser og ophold i USA er uden for rækkevidde på et fremmedpas, og det opleves som begrænsende. Nogle nævner, at de gerne vil på udveksling eller ferie til USA, men at de har droppet tanken, fordi det vil blive for besværligt at få de rette dokumenter. En 21-årig med oprindelse i Somalia har en arbejdsplads, der giver mulighed for udveksling til USA, men det er en mulighed, som ikke lader sig gøre uden dansk statsborgerskab. Ligeledes kan det være vanskeligt at få eller have stillinger, som kræver rejser og ophold i udlandet.

På arbejdsmarkedet skal man i visse brancher kunne rejse meget, og derfor vil arbejdspladsen lægge vægt på, at man som medarbejder har dansk statsborgerskab og dermed mulighed for at rejse ud. Derfor indgår statsborgerskabet ofte i tankerne hos en kvinde med afghansk baggrund, når hun søger job:

”Det er ikke, fordi jeg tænker på statsborgerskab, når jeg sidder sammen med mine veninder og drikker kaffe, men jeg tænker på statsborgerskab, når jeg søger job. Som designer skal jeg kunne rejse ud på inspirationsrejser, og det ved jeg, at enhver arbejdsplads vil spørge til. Og hvis jeg ikke har det [dansk statsborgerskab], kan jeg ikke få et job.”

– 26-årig kvinde med afghansk oprindelse, midlertidig opholdstilladelse, ankom som 11-årig

Problematikken omkring ikke at kunne rejse ud er således noget, der optager informanterne ikke blot i forhold til at kunne rejse i fritiden, men også som en reel begrænsning for deres uddannelses- og arbejdsmuligheder.

3.5.2 UDDANNELSES- OG JOBMULIGHEDER

Uden dansk statsborgerskab er man begrænset i sine muligheder for at uddanne sig og tage visse job i Danmark. Bl.a. er politifolk og fængselsbetjente tjenestemænd, og ansættelse som sådan kræver efter tjenestemandsløven dansk statsborgerskab. To af interviewpersonerne har et ønske om at blive politibetjente. De fortæller, at en af grundene til, at de gerne vil ind til politiet, er, at der er efterspørgsel på betjente med anden etnisk baggrund. De unge bliver derfor kede af det og skuffede, når de indser, at det manglende statsborgerskab skal stå i vejen for at søge ind på politiskolen. Det gælder for en kvinde på 19 år og en mand på 29 år, som begge er født i Danmark og har tyrkiske forældre.

”Jeg vil gerne ind til politiet og være politibetjent, men det kan jeg ikke [uden dansk statsborgerskab]. [...] Politiet mener jo selv, at de gerne vil have udlændinge ind, fordi så er der nogle, der kan snakke og oversætte, og hvad ved jeg.”

– 19-årig kvinde med tyrkisk oprindelse, permanent opholdstilladelse

Den 29-årige mand siger tilsvarende:

”Jeg har været til uddannelsesmesser, hvor jeg har snakket med politiet, og de sagde: ’Det er sådan nogen som dig, vi har brug for.’ De inviterede mig faktisk, og det motiverede mig til at starte. Men så fandt jeg ud af, at man skal være dansk statsborger, og det blev jeg rigtig ked af.”

– 29-årig mand med tyrkisk oprindelse, permanent opholdstilladelse

3.5.3 STEMMERET TIL FOLKETINGSVALG

Efter grundloven og dansk valglovgivning stilles der krav om dansk statsborgerskab, for at man kan stemme (og vælges) ved folketingsvalg. Flere af interviewpersonerne fortæller, at det er frustrerende ikke at kunne gå til valg og stemme sammen med andre, da stemmeretten og statsborgerskabet hænger tæt sammen med følelsen af at være ligestillet med resten af den danske befolkning.

En 22-årig kvinde med kosovosk baggrund og permanent opholdstilladelse siger:

”Det er bare det her med at have de samme rettigheder som alle andre, når de går op og stemmer, og jeg så skal sige, at jeg bliver nødt til at blive hjemme, fordi jeg ikke kan deltage.”

At have stemmeret til folketingsvalg hænger for flere af informanterne også sammen med at være en del af et fællesskab. Flere informanter oplever den manglende stemmeret som en måde, hvorpå samfundet udelukker dem fra fællesskabet på trods af deres ønske om at være en del af dette fællesskab. Flere giver endvidere udtryk for en frustration over ikke at kunne tilkendegive deres politiske mening i det land, hvor de føler sig hjemme, og således være uden for indflydelse.

Den manglende mulighed for at deltage i folketingsvalg gør, at nogle unge mister interessen for at sætte sig ind i de politiske partiers mærkesager og engagere sig i politiske diskussioner. En kvinde med bosnisk baggrund fortæller f.eks., at hun var meget interesseret i politik, indtil hun fyldte 18 år, men interessen for politik forsvandt, da hun fandt ud af, at hun alligevel ikke kunne stemme. Uden statsborgerskabet er det svært for hende at deltage i politiske diskussioner uden at føle, at hun ikke har noget at skulle have sagt:

”Hvorfor jeg skal spille min tid med at sætte mig ind i nogle ting, hvor jeg ikke kan være med til at ændre noget? [...] [Når jeg ikke følger med], så handler det om, at jeg ikke kan sætte mit kryds, hvor jeg vil. Så på den måde er jeg faktisk ligeglad, for når alt kommer til alt, så har jeg ikke noget at skulle have sagt.”

– 27-årig kvinde med bosnisk oprindelse, permanent opholdstilladelse

Opnåelse af stemmeretten giver omvendt en følelse af at være berettiget til at sige sin mening og have indflydelse på linje med alle andre. En 23-årig informant med irakisk baggrund, som har fået statsborgerskab, fortæller, hvordan han efter at have fået statsborgerskab har ændret syn på sig selv og sin position i politiske diskussioner:

”Jeg var til Ungdommens Folkemøde, hvor jeg snakkede med nogle fra Socialdemokratiet om deres udvikling, altså politiske udvikling og de kæmpe skridt, de har taget. Der kunne jeg godt mærke, at jeg stod i en anden position, da jeg havde den her politiske samtale, end jeg gjorde før. Altså der er lidt mere en stolthed over, at jeg faktisk godt kan sige, hvad jeg mener, og at det faktisk har en kæmpe betydning, for de er afhængige af min stemme.”

– 23-årig mand med irakisk oprindelse, dansk statsborger siden 2018

Interviewene viser, at stemmeretten og manglen på samme betyder noget for de unges identitet og forhold til fællesskabet. Herudover har det en konkret betydning for deres motivation for at deltage i dansk politik.

3.6 FREMMEDGØRENDE REGLER, PROCESSER OG PRAKSIS

Når en person får statsborgerskab, kan det betragtes som et tilsagn fra samfundet og staten til vedkommende om, at han eller hun er en del af det nationale fællesskab.⁴⁵ En tildeling af statsborgerskabet kan således ses som et vigtigt signal til den enkelte om, at denne nu er medlem af samfundet på lige fod med den oprindelige befolkning.

Da tildelingen af statsborgerskab har en vigtig signalværdi om medlemskab, kan reglerne samtidig ses som et signal om, at man uden statsborgerskabet ikke er et ligeværdigt medlem, og at den enkelte, indtil denne får statsborgerskabet, stadig er ”fremmed”. Netop denne følelse af at blive betragtet som fremmed og ikke ligeværdig er noget, som flere af vores interviewpersoner giver udtryk for.

Næsten alle informanter understreger, at de som børn og unge er opvokset med en følelse af at høre til i Danmark, og de nævner deres skolegang og tilknytning til det område, hvor de bor, som medvirkende til dette. Når informanterne til tider har følt sig anderledes, relaterer det sig ofte til deres udseende, f.eks. deres sorte hår eller mørke hud, og deres religiøse praksis, f.eks. at være muslim.

Selvom mange af de unge, allerede før de fylder 18 år, er stødt på praktiske konsekvenser af ikke at have statsborgerskab, er Udlændingestyrelsens besked til dem om udløbsdatoen på deres midlertidige opholdstilladelse for nogle af informanterne den første gang, de ser sig selv som fremmede i Danmark. Det er fælles for alle de unge, som skal søge om permanent opholdstilladelse og dansk statsborgerskab, at processen herved får dem til at sætte spørgsmålstegn ved deres danskhed, på trods af at de er født i Danmark eller er kommet til Danmark som små.

For en ung kvinde fra Bosnien, som kom til Danmark som treårig, udgør det at skulle søge om statsborgerskab på linje med personer, der er kommet hertil som voksne, et tydeligt signal fra staten om, at hun ikke er et fuldgældigt medlem af Danmark. Hun siger om følelsen af at blive betragtet som fremmed:

"Det er blevet gjort klart [via statsborgerskabsreglerne], at jeg bliver stemplet som udlænding."

– 27-årig kvinde med bosnisk oprindelse, permanent opholdstilladelse

En 22-årig siger tilsvarende om følelsen af at blive betragtet som fremmed i forbindelse med at skulle søge om statsborgerskab:

"Det var egentlig første gang i mine 21 år, hvor jeg har været her, og hvor jeg følte: 'Okay, jeg er godt nok udlænding så.' Det kan godt ske, at jeg går og tror, at jeg er som mine andre danske venner, men så kommer realiteterne frem, og det er jeg ikke. Staten vil altid se mig som værende en flygtning."

– 22-årig kvinde med kosovosk oprindelse, permanent opholdstilladelse

Det at skulle søge om statsborgerskab vækker således spørgsmål om identitet og tilhørsforhold. Interviewene viser, at nogle tager det, som kunne ses som en formel foranstaltning, ret tungt, hvilket i et enkelt tilfælde medvirkede til, at en ansøgning ikke blev gennemført. En ung mand, som har droppet sin ansøgning, siger om de følelser, processen har affødt:

"Jeg følte virkelig, da jeg udfyldte den ansøgning, at jeg ikke var en del af Danmark. [...] Så lukkede jeg det ned og sagde, at det skal jeg ikke. Det ansøgningsskema, det gjorde virkelig, at jeg følte, jeg ikke var dansker."

– 29-årig mand med tyrkisk oprindelse, permanent opholdstilladelse

3.6.1 INDFØDSRETSPRØVEN

Det forhold, at den danske stat sidestiller de unge her fødte og/eller opvoksede med indvandrere ved fastsættelsen af kravene til dansk statsborgerskab, giver mange af informanterne en følelse af at blive set som en del af en gruppe, de ikke selv føler sig som en del af. Selvom de fleste ikke oplever indfødsretsprøvens sværhedsgrad som en barriere, føler de sig fejlplacerede og fremmedgjorte, når de er inde og tage testen. Til selve prøven oplever de unge, at de skiller sig ud fra de andre i prøvelokalet, fordi de andre taler dårligt dansk, er ældre end dem selv og giver indtryk af at have opholdt sig i Danmark i en kortere periode, end de selv har.

En 23-årig mand med irakisk baggrund, der blev statsborger i 2018, formulerer det sådan:

”Det er ikke, fordi jeg står uforstående over for, at man har regler og retningslinjer, men jeg synes, det er underligt, at jeg skal sidde til sådan en testprøve, og jeg kigger mig rundt omkring, og jeg er færdig efter – der er 40 minutter tilbage, og – jeg er færdig efter syv-otte minutter og kigger mig rundt omkring og kan se, at alle er markant ældre end mig, taler markant anderledes, end jeg gør. Jeg tror bare, at jeg følte mig mere fremmedgjort, end jeg synes, jeg behøvede at føle mig.”

En 22-årig mand med afghansk baggrund og dansk statsborgerskab gennem et par år siger enslydende:

”Da man så kommer derind, så var der bare alle mulige ældre mennesker, som også sad derinde. Og der tænkte jeg sådan: 'Hvorfor skal jeg være her sammen med dem? Altså, nu har jeg gået i børnehaven, folkeskole, gymnasiet, og så skal jeg sidde her?’”

Fordi de unge føler sig anderledes end indvandrere, der er kommet til Danmark i voksenalderen, efterlyser de således en anderledes behandling fra staten, og at andre, mindre restriktive regler skulle gælde for dem.

Samtidig med at de unge føler sig sat i en forkert bås ved at skulle op til indfødsretsprøven, har de også en følelse af, at deres ”indsats” igennem alle årene i Danmark ikke respekteres. De forstår grundlæggende ikke nødvendigheden af at skulle bevise, at de er værdige til et statsborgerskab, men synes, at det er noget, de allerede har bevist. Det, at de skal søge om statsborgerskab gennem indfødsretsprøven, opfattes således som en procedure, der ikke burde være nødvendig, og som et signal fra myndighederne om, at deres ”indsats” indtil videre ikke er tilstrækkelig.

En 21-årig mand, som kom til Danmark som toårig, beskriver, at det føles, ”som om jeg ikke har bevist det, eller at det, som jeg har bevist, ikke er nok.”

En ung kvinde fra Bosnien, der kom til Danmark som treårig og p.t. er i gang med en videregående uddannelse, siger enslydende om følelsen af, at hendes hidtidige indsats ikke respekteres:

"Jeg skal jo søge om at blive accepteret [...]. Hvor længe skal jeg blive ved med at bevise, at jeg ikke er her for at begå terror og nasse på samfundet? Jeg har været på arbejdsmarkedet, siden jeg var 13-14 år og sad som pakkepige til 40 kr. i timen. [...] Hvorfor skal jeg bevise endnu en gang, at jeg ikke er farlig?"

– 27-årig kvinde med bosnisk oprindelse, permanent opholdstilladelse

Når flere unge opponerer mod at skulle op til indfødsretsprøven, handler det ydermere om, at de føler sig forskelsbehandlet i forhold til dem, som de er vokset op sammen med.

En ung kvinde, der er født og opvokset i Danmark, mener f.eks., at det er uretfærdigt, at hun tvinges til at bevise noget, som hendes (danske) omgangskreds ikke skal bevise:

"Det at tage prøven er jo at bevise, at man har nogenlunde styr på visse ting omkring Danmark. Hvorfor skal jeg bevise det, når jeg er født her og har min skolegang her? Jeg kunne ikke se, hvorfor jeg skulle bevise det, når nogle andre, jeg har gået i skole med, ikke skulle bevise det. For vi ved vel lige meget?"

– 26-årig kvinde med tyrkisk oprindelse, dansk statsborger siden 2018

Udtalelserne illustrerer samlet, at der er et modsætningsforhold mellem, hvordan de unge ser sig selv, det de synes, de allerede har bevist, og den måde, lovgivningen er udformet på. De føler, at de allerede med deres opvækst, skolegang, sprogkundskaber, arbejde og værdisæt har vist, at de er ligeværdige borgere i staten. Flere forstår således ikke, hvordan det kan være, at de på trods af denne integration stadig skal testes og, som den bosniske kvinde siger, "søge om at blive accepteret."

Samtidig finder flere det vanskeligt at acceptere, at indfødsretsprøven kan blive så afgørende for deres status, uanset det forløb de har haft i Danmark. De forstår således ikke, hvordan indfødsretsprøven kan blive afgørende for, om de som individer bliver en del af fællesskabet.

En 22-årig kvinde med kosovosk baggrund og permanent opholdstilladelse siger f.eks.:

"Jamen, det er, at der er et stykke papir med 40-50 spørgsmål som multiple choice, hvor man sætter krydser her og der. Og den skal på en eller anden måde bestemme, hvordan resten af deres samfund skal se på mig. Om jeg

er dansk nok eller ej. [...] At det skal være så nemt at ekskludere dig fra en gruppe eller putte dig i en kasse.”

Samtidig med at de unge har svært ved at acceptere, at testen kan blive så afgørende for den enkelte, mener de unge ikke, at en test ville kunne være fyldestgørende, uanset hvilke spørgsmål der stilles. Flere peger således på, at det er svært at forstå, hvordan en test kan afgøre, hvem der er dansk, og hvem der ikke er. For dem afspejler viden om kongerækker, sport og Olsen Bande-film i højere grad en persons interesser, end om de er danskere. Testen kan i deres optik således ikke afgøre, hvorvidt den enkelte vil være (eller føler sig som) en del af samfundet eller ej.

En kvinde på 26 år siger:

”Fordi hvis man absolut skal bevise noget, så skal det være, at man gerne vil bo her, og at man gerne vil være en del af det her samfund. Og det føler jeg allerede, at man gør: ved at man vælger at bo her. Ved at man vælger at få et arbejde eller tage en uddannelse eller få nogle børn, der går i skole. Så har man allerede aktivt valgt at være en del af samfundet. Jeg kan ikke se, at en prøve kan vise, at man vælger det eller ej, om man vil være en del af samfundet.”

– 26-årig kvinde med tyrkisk oprindelse, dansk statsborger siden 2018

3.6.2 PROCESSEN FREM MOD STATSBOGERSKABETS ERHVERVELSE

Fem informanter beskriver, at den lange og komplicerede proces mod statsborgerskabet giver dem en følelse af at blive modarbejdet. De unge oplever, at processen er indrettet, som den er, fordi myndighederne hellere ser, at de opgiver at få statsborgerskab. Lovgivningens udformning og ansøgningsprocessen opleves således som et signal om, at de ikke er velkomne i Danmark.

Følelsen affødes bl.a. af de krav, der stilles, for at kunne blive statsborger, men flere nævner således også den lange sagsbehandlingsproces som et tegn på, at staten ikke ønsker den enkelte som statsborger. Andre nævner ændringer og stramninger af reglerne som et signal om, at de er uønskede. En informant med tyrkisk baggrund, som er blevet dansk statsborger, siger f.eks., at hun igennem sin to og et halvt år lange ansøgningsproces har haft følelsen af, at myndighederne helst så, at hun opgav sin ansøgning:

”Jeg fik en mail om, at jeg skulle gøre nogle forskellige ting, og hvis jeg ikke gjorde det, så måtte de lukke mine sager, og så måtte jeg starte forfra. Og der følte jeg bare: 'Okay, hvem det nu end er, der sidder med det her, de ønsker virkelig, at du bare giver op og frasiger dig statsborgerskab.'”

– 26-årig kvinde med tyrkisk oprindelse, dansk statsborger siden 2018

En 22-årig mand med afghansk baggrund og dansk statsborgerskab siger:

”Det er jo ikke for sjov, at de kommer med så mange regler, tænker jeg. Det er jo også for at sige til os, at vi ikke er så velkomne.”

3.7 REFLEKSIONER OVER STATSBOGERSKABETS BETYDNING

De unge, der som voksne skal søge om dansk statsborgerskab, har gjort sig en del tanker om, hvad det vil betyde.

3.7.1 BETYDNINGEN FOR DE UNGE, SOM ENDNU IKKE HAR OPNÅET DANSK STATSBOGERSKAB

Ud over at statsborgerskabet er en retlig status, hvormed der følger særlige rettigheder, har statsborgerskabet også en subjektiv betydning og indgår normalt som en del af en persons sociale identitet, jf. herved også EMD's dom i **Genovese**, som omtales nærmere nedenfor i afsnit 5.5.1.⁴⁶ Statsborgerskabet ses desuden normalt som et udtryk for at høre til i en stat.

Interviewene viser også, at det at få statsborgerskab for de unge ikke kun handler om erhvervelsen af formelle rettigheder og de muligheder, som dette afføder, f.eks. at kunne rejse og få særlige job. At få statsborgerskab handler også om identitet og tilhørsforhold. Ifølge mange af dem, vi har interviewet, som endnu ikke har fået dansk statsborgerskab, vil statsborgerskabet være en formel bekræftelse på, at de hører til i Danmark. Herudover forestiller de sig, at det vil give en følelse af at være mere inkluderet i fællesskabet, være velkommen og accepteret. Flere forestiller sig endelig, at statsborgerskabet vil bidrage til, at andre ser dem som danskere, og at dette vil have betydning for deres selvbillede.

En kvinde på 21 år med eksjugoslavisk baggrund fortæller, at hun forventer, at statsborgerskabet vil betyde, at hun vil føle sig mere dansk, end hun gør uden statsborgerskabet:

”Det kan godt være, at jeg har en anden etnisk baggrund, men altså, jeg er dansker, det er jeg. Jeg tror bare, at jeg ville føle mig lidt mere dansk, hvis jeg stod med det pas der og kunne sige: 'Nu er jeg en rigtig dansker.'”
– 21-årig kvinde med oprindelse i Eksjugoslavien, midlertidig opholdstilladelse

For en mand på 21 år med afghanske rødder er statsborgerskabet ligeledes vigtigt som et dokument, der kan vises til andre, og som samtidig kan opveje en indre følelse af ikke at være dansk nok. Hans følelse af at være dansk hænger således sammen med, hvordan andre opfatter ham.

”Jeg vil gerne have det, for jeg vil gerne vise det til folk. De vil så gerne have, at vi skal være danskere. Så vil jeg vise dem, at nu er jeg lige så dansk, som du er, fordi jeg har det røde pas [...]. Det vigtigste for mig, det er bare, at jeg

egentlig kan vise de andre, at jeg har gået igennem det, og jeg nu er ligesom andre.”

– 21-årig mand med afghansk oprindelse, permanent opholdstilladelse

Interviewene viser endvidere, at det ikke at have dansk statsborgerskab kan gå ud over den enkeltes danskhedsfølelse.

En informant med tyrkisk baggrund beskriver det f.eks. sådan, at han har svært ved at tro på sine egne ord, når han siger, at han er dansker, og at han ikke kan undlade at bebrejde sig selv med påmindelsen:

”Altså, du kan ikke engang få dansk statsborgerskab.”

– 29-årig mand med tyrkisk oprindelse, permanent opholdstilladelse

En 19-årig kvinde med tyrkisk oprindelse og permanent opholdstilladelse siger ligeledes:

”Siden jeg var barn, har jeg altid følt mig dansk, og igennem årene er jeg bare begyndt at føle mig mere ikke-dansk, fordi jeg ikke har statsborgerskabet. Det er noget, der går mig på i min hverdag.”

Flere giver herudover udtryk for, at de med statsborgerskabet ville føle sig mere sikre i Danmark og bl.a. bedre beskyttet mod udvisning. De danske myndigheder vil samtidig have ansvar for dem i udlandet ved en eventuel katastrofe eller lignende. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det næppe er almindeligt kendt, at Danmark yder personbistand til både statsborgere og personer med fast bopæl i Danmark.⁴⁷

En 21-årig kvinde med afghansk baggrund og midlertidig opholdstilladelse siger om følelsen af sikkerhed i forbindelse med statsborgerskabet:

”Det vil betyde alt for mig. Det vil give mig en sikkerhed for mig og mine børn i fremtiden også. Man vil være sikker på, at man ikke bliver sendt hjem på et tidspunkt [...]. Det vil være en tryghed for mig.”

De unge uden statsborgerskab forventer således, at statsborgerskabet vil have en positiv effekt, både på deres selvfølelse, deres oplevelse af tryghed, og hvordan de vil blive anskuet af andre.

3.7.2 BETYDNINGEN FOR DE UNGE, SOM ER BLEVET STATSBOGGERE

Ni af informanterne i undersøgelsen har som tidligere nævnt fået dansk statsborgerskab. Statsborgerskabet har først og fremmest haft en stor praktisk betydning for dem i forhold til muligheden for lettere at kunne rejse og få arbejde i udlandet.

Flere fremhæver herudover, at statsborgerskabet giver dem en følelse af at være ligeværdige, have samme rettigheder og at være berettiget til at deltage bl.a. politisk.

En mand på 23 år med irakiske rødder fremhæver juridisk ligeværdighed som det vigtigste ved at have statsborgerskab. Herudover betyder statsborgerskabet, at han kan lægge mere afstand til de negative politiske udtalelser om udlændinge, fordi han ikke længere tilhører denne kategori. At få statsborgerskab afføder således også en følelse af at blive accepteret af staten.

En kvinde på 20 år med bosnisk baggrund fortæller ligeledes om følelsen af at blive accepteret:

"Da jeg fik det [statsborgerskab, red.], græd jeg, fordi jeg følte sådan en lettelse. Så blev jeg accepteret af mine medmennesker og alle andre omkring én og det højere hierarki, hvis man kan kalde det det."

– 20-årig kvinde med bosnisk oprindelse, statsborgerskab

Flere nævner herudover følelsen af, at de nu kan opholde sig stabilt i Danmark, og det trykke i, at danske myndigheder vil have en forpligtelse over for dem i en eventuel nødsituation i udlandet.

Lettelsen over at have fået tildelt statsborgerskab er imidlertid ikke ensbetydende med, at informanternes følelse af at være dansk forstærkes. Flere beskriver, at de følte sig danske, inden de fik statsborgerskabet, og at deres tilknytning ikke er blevet ændret, efter de fik status som statsborgere.

En kvinde på 26 år med tyrkisk baggrund formulerer det sådan:

"Jeg ser det som et stykke dokument. Jeg er ikke blevet mere dansk den dag, jeg har modtaget det, end dagen før. Det ville være latterligt at påstå. Jeg føler mig ikke anderledes, men jeg føler en lettelse over, at processen nu er slut."

– 26-årig kvinde med tyrkisk oprindelse, dansk statsborger siden 2018

Modtagelsen af det danske statsborgerskab afføder herudover også negative følelser hos flere af dem, vi har interviewet. Det skyldes, at de ved modtagelsen bliver mindet om det, som de opfatter som en unødvendig, krævende og uretfærdig proces.

En kvinde på 21 år med irakiske rødder fortæller, at hun følte et stik af vrede, da hun modtog brevet fra ministeriet om, at hun var blevet dansk statsborger. Tildelingen af statsborgerskabet fik hende til at tænke på processen, som hun undervejs havde oplevet, "som om de forsøger at nedbryde én og ikke ser én som god nok."

En kvinde med somaliske rødder var ligeledes ikke så begejstret, som hun havde forventet at være ved modtagelsen af sit statsborgerskab. Hun siger, om dengang hun modtog det:

”Da jeg endelig fik det, så jeg det bare som et stykke rejsedokument, jeg skulle bruge helt vildt lang tid på og penge og energi på at få. Der blev jeg lidt skuffet. Det var sådan: ’Åh, hvor irriterende.’”

– 22-årig kvinde med somalisk oprindelse, dansk statsborger

Samlet set tillægger alle informanter statsborgerskabet vægt i forhold til, at det kan løse en række praktiske problemer for dem. Dertil kommer, at informanterne uden statsborgerskab forventer en forløsning og en forstærket tilknytning til Danmark i forbindelse med opnåelse af statsborgerskab. Udtalelserne fra informanterne med statsborgerskab viser også, at statsborgerskabet er vigtigt for dem og giver dem en følelse af ligeværdighed og af at have rettigheder på lige fod med andre. Interviewene viser derimod ikke, at deres følelse af danskhed er blevet forstærket ved erhvervelsen af statsborgerskab. Informanterne fortæller i stedet, at de føler sig lige så danske ”med det røde pas”, som de gjorde uden, og hos nogle er passet endda en mindre behagelig påmindelse om den besværlige proces, som de skulle igennem på vejen mod statsborgerskabet.

Ifølge den statsborgerskabsretlige forskning er Danmark blandt de lande, hvor statsborgerskabet har høj symbolsk værdi.⁴⁸ Dette ses også reflekteret i de forventninger, som informanterne uden statsborgerskab har til det at blive dansk statsborger. Samtidig tyder interviewene på, at for dem, som har opnået dansk statsborgerskab, er den symbolske værdi heraf faldet, og statsborgerskabet forbindes også med negative følelser i forbindelse med den proces, som de unge har skullet igennem.

3.8 SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER

Med denne rapport har vi ønsket at se på nogle af konsekvenserne af statsborgerskabslovgivningen. Undersøgelsen viser, at statsborgerskabsreglerne påvirker de unge, som er født og/eller opvokset her i landet, både praktisk og følelsesmæssigt. At være vokset op uden statsborgerskab i Danmark begrænser de unges muligheder for at rejse, hvilket har en betydning for deres fritid, deres mulighed for at deltage i rejser i skoleregi og for at tage job eller uddannelse, der involverer rejseaktivitet. Herudover afskærer det manglende statsborgerskab de unge fra at søge visse stillinger. Det manglende statsborgerskab betyder desuden noget for de unges forhold til fællesskabet, herunder deres mulighed for at stemme ved folketingsvalg og dermed også deres lyst til at engagere sig politisk.

En tildeling af statsborgerskabet kan ses som et signal fra staten om, at den enkelte er medlem af samfundet på lige fod med befolkningen i øvrigt. Det forhold, at de unge ikke har den lette adgang til at få statsborgerskab ved erklæring, selvom de er

født og opvokset i Danmark, efterlader dem med en følelse af, at de ikke betragtes som ligeværdige borgere i Danmark. Denne følelse er i kontrast til den tilknytning og integration, de ellers oplever.

Statsborgerskabsreglerne og -processen betyder således også, at nogle sætter spørgsmålstegn ved deres tilhørsforhold til Danmark og generelt føler sig fremmedgjorte. Interviewene viser, at de unge glæder sig over deres statsborgerskab, når de får det, både i form af de rettigheder, de får, og på et følelsesmæssigt plan. Fordi processen henimod erhvervelsen af statsborgerskabet for nogle har været både langvarig og besværlig, forbindes statsborgerskabet imidlertid også med en følelse af uretfærdighed og således med noget negativt.

KAPITEL 4

DATA OM TILDELING AF DANSK STATSBOGERSKAB TIL BØRN OG UNGE, SOM VOKSER OP I DANMARK

4.1 INDLEDNING

I dette afsnit redegør vi for antallet af børn og unge, som er født og/eller opvokset i Danmark, og som ikke er blevet danske statsborgere ved fødslen, men som normalt vil føle sig så nært knyttet til Danmark, at de ønsker at få dansk statsborgerskab. Vi redegør for, i hvilket omfang de pågældende har fået dansk statsborgerskab, og hvornår de i givet fald fik det.

Danmark har en konventionsmæssig forpligtelse til at lette adgangen til dansk statsborgerskab for personer, som er født og/eller opvokset i Danmark, jf. EKS artikel 6, stk. 4, litra e og f. Forståelsen af statistikkerne vedrørende disse grupper kan imidlertid være vanskelig, fordi Danmarks Statistik definerer persongrupperne som hhv. indvandrere og efterkommere.⁴⁹ Disse begreber svarer ikke til de begreber, som bruges i menneskerettighedskonventionerne, statsborgerskabslitteraturen og den danske indfødsretslovgivning.

Vi har valgt som udgangspunkt at anvende begreberne fra Danmarks Statistik og efter behov – når det er muligt – at tilføje statsborgerskabslitteraturens generationsbegreber.⁵⁰ Denne fremgangsmåde er valgt for at gøre et komplekst område så forståeligt som muligt. I det omfang der ikke er overensstemmelse mellem begrebsanvendelsen, vil kun de statistiske betegnelser være nævnt.⁵¹

I rapporten ser vi først på den persongruppe, som er født i Danmark, og som statistisk betegnes som efterkommere og i litteraturen som 2. generation.

Dernæst ser vi på den gruppe, som statistisk betegnes som indvandrere.⁵² Her har vi især fokus på de personer, som er indvandret til Danmark som børn, dvs. før det fyldte 18. år – heriblandt finder vi gruppen, som litteraturen ofte omtaler som 1,5. generation.

Endelig ser vi på den gruppe, som er født her i landet, og som har mindst én forælder, der også er født her i landet, og hvor ingen af forældrene er af dansk oprindelse. Statistisk betegnes denne gruppe som "personer født af efterkommere".⁵³ I litteraturen bruges betegnelsen 3. generation.

I afsnit 4.2 giver vi en oversigt over den danske befolkning, dens størrelse i tal og dens fordeling på danske statsborgere og ikke-statsborgere. Derudover opdeles

befolkningen på herkomst, dvs. personer af dansk oprindelse, indvandrere og efterkommere.

I afsnit 4.3, 4.4 og 4.5 ser vi på de tre forskellige gruppers erhvervelse af dansk statsborgerskab, herunder hvor mange – fordelt på tal og andele – der er blevet danske statsborgere. I afsnit 4.6 ser vi på, hvornår det er sket. I afsnit 4.7 opsummeres der.

Så vidt muligt er tallene hentet fra statistikbanken. Derudover er nogle tal dannet på baggrund af forskeradgang i Danmarks Statistik.⁵⁴

Ved læsningen af de statistiske oplysninger nedenfor er det vigtigt at være opmærksom på følgende: I Danmarks Statistiks registre vil man pr. 31. december hvert år være angivet som enten værende af dansk oprindelse, indvandrer eller efterkommer. Normalt vil man måske tænke på betegnelserne som statiske betegnelser, dvs. som noget, der vedblivende er en del af en persons karakteristika, men statistisk er begreberne ikke uforanderlige. I Danmarks Statistik sker opgørelsen hver 31. december, og en person kan over årene skifte imellem kategorier. Et skift kan skyldes ændringer/rettelser i cpr-registret angående f.eks. fødeland, men det kan også skyldes, at en forælder i mellemtiden har opnået dansk statsborgerskab, hvorefter den pågældendes barn/børn, som har været registreret som "efterkommer", bliver registreret som værende "af dansk oprindelse". Et barn vil aldrig optræde som efterkommer, hvis mindst en af forældrene er født i Danmark og har dansk statsborgerskab ved barnets fødsel. Personer "født af efterkommere" er heller ikke en statisk betegnelse.

4.2 DEN DANSKE BEFOLKNING OG UDVIKLINGEN VED TILDELING AF STATSBOGERSKAB

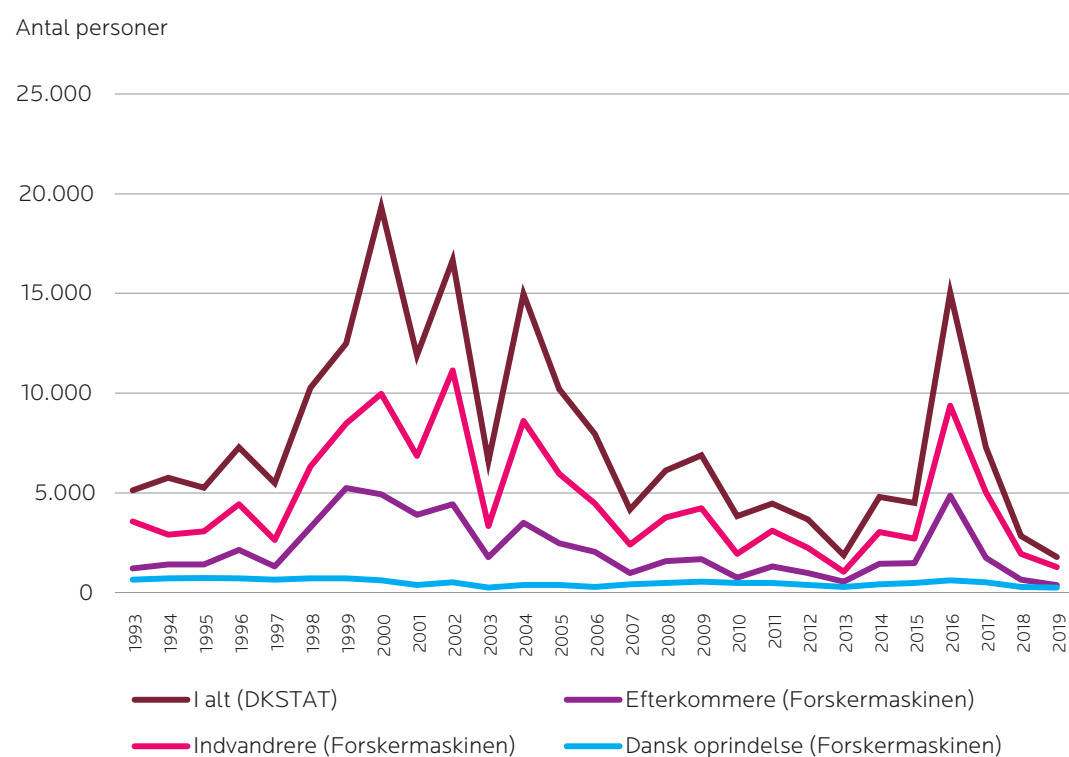
Den danske befolkning var pr. 1. januar 2020 opgjort til 5,82 mio. personer. Blandt dem havde 91 procent dansk statsborgerskab, svarende til 5,29 mio. personer. Af disse statsborgere er 95 procent personer af dansk oprindelse, 3 procent har indvandrerbaggrund, og 2 procent har efterkommerbaggrund.⁵⁵

De 9 procent, der ikke har dansk statsborgerskab, svarer til ca. 537.000 personer.⁵⁶

20 procent af den samlede befolkning var under 18 år, og 18 procent af personerne uden dansk statsborgerskab var under 18 år.

Der har været en betydelig variation i antallet af tildelte statsborgerskaber pr. år gennem det seneste kvarte århundrede.

FIGUR 1: TILDELING AF STATSBOGERSKAB – OPDELT PÅ HERKOMST



Kilde: statistikbanken/DKSTAT og egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik,

Fra starten til midten af 90'erne blev der foretaget ca. 5.000 tildelinger om året. Dette ses af Figur 1. Herfra var der en stigning i antallet af tildelte statsborgerskaber frem til 2002, hvor kravene til statsborgerskab strammedes.⁵⁷

Antallet af tildelte statsborgerskaber toppede med lidt over 19.000 i 2000.

I 2003 faldt antallet af tildelinger til omkring 6.500, formentlig fordi ansøgerne skulle have tid til at indstille sig på et nyt krav om, at de skulle dokumentere dansk kundskaber ved aflæggelse af en sprogpøve.

Fra 2004 har der været en faldende tendens med udsving i visse år på grund af særlige forhold (som i årene 2015 og 2016, hvor hhv. 4.500 og 15.000 fik tildelt statsborgerskab). I 2018 og 2019 var antallet af tildelinger under 3.000.⁵⁸

4.3 EFTERKOMMERE MED OG UDEN DANSK STATSBOGERSKAB

4.3.1 EFTERKOMMERE I DANMARK

1. januar 2020 var der 193.000 efterkommere i Danmark, hvoraf 126.000 havde dansk statsborgerskab, mens 67.000 var uden dansk statsborgerskab, heraf 15.000 voksne efterkommere.⁵⁹

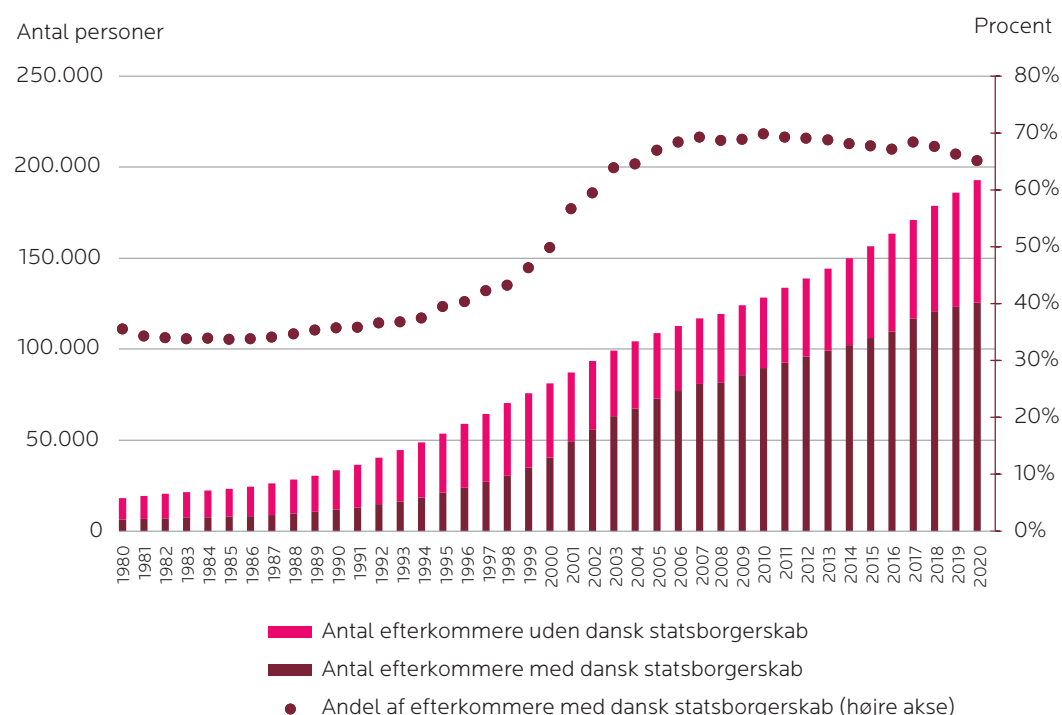
I starten af 90'erne fik lidt over 1.000 efterkommere dansk statsborgerskab. Dette ses af Figur 1. I årene 1999 og 2000 var antallet oppe på omkring 5.000, hvorefter der skete et markant fald til omkring 1.500 tildelinger i midten af 10'erne (bortset fra året 2016, der som nævnt i forrige afsnit var et atypisk år, hvor 15.000 personer fik tildelt statsborgerskab, hvilket skal ses på baggrund af dels accepten af dobbelt statsborgerskab fra 1. september 2015, dels forskydninger i vedtagelsen af lovforslag som følge af folketingsvalget i 2015). I 2018 og 2019 var tallet under 1.000.⁶⁰

4.3.2 UDVIKLINGEN I EFTERKOMMERES ERHVERVELSE AF DANSK STATSBOGERSKAB

I 1980 var der lidt over 18.000 efterkommere i Danmark. Tallet er siden da steget støt til omkring 193.000 personer pr. 1. januar 2020.

Andelen af efterkommere med dansk statsborgerskab er steget siden midten af 80'erne og frem til midten af 00'erne. I 1980 var andelen 36 procent. Fra 2005 til 2018 lå andelen mellem 67 og 70 procent, hvorefter den faldt til 65 procent i 2020 – hvilket svarer til procentandelen i 2004. Udviklingen over årene kan ses i Figur 2.

FIGUR 2: EFTERKOMMERE OG DERES STATSBOGERSKAB



Kilde: Egne beregninger baseret på statistikbanken.dk/FOLK2

Udviklingen synes at være stagneret siden 2007, hvilket formentlig til dels kan forklares med stramningerne af naturalisationskravene i årene 2006, 2008,

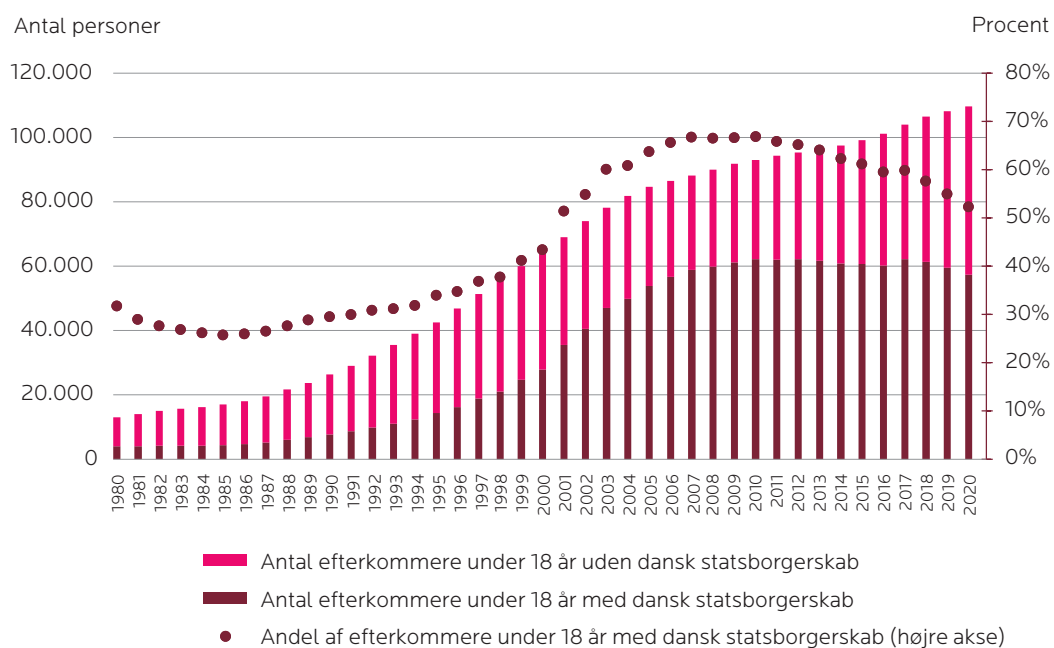
2015 og 2018.⁶¹ I de seneste år synes tendensen endda at være nedadgående. Komplexiteten i forklaringsmodellen fremgår tydeligere, hvis vi inddeler efterkommergruppen i hhv. personer under og over 18 år.

4.3.3 EFTERKOMMERE UNDER 18 ÅR OG DERES ERHVERVELSE AF DANSK STATSBOGERSKAB

Figur 3 nedenfor viser antallet og andelen af efterkommere under 18 år med dansk statsborgerskab. Figuren viser samme tendenser som Figur 2.

I 1980 var andelen af efterkommere under 18 år med dansk statsborgerskab 32 procent, mens den i årene 2006-2011 lå på omkring to tredjedele. Herefter faldt andelen, således at den i 2020 lå på 52 procent, hvilket er den laveste andel siden 2001.

FIGUR 3: EFTERKOMMERE UNDER 18 ÅR OG DERES STATSBOGERSKAB



Kilde: Egne beregninger baseret på statistikbanken.dk/FOLK2

Børn i gruppen efterkommere med dansk statsborgerskab kan have fået dansk statsborgerskab ved fødslen ifølge afstammingsprincippet, hvis en af deres forældre forud for fødselstidspunktet har erhvervet dansk statsborgerskab. Derudover kan de have fået dansk statsborgerskab som bipersoner, når en af forældrene er blevet naturaliseret.⁶²

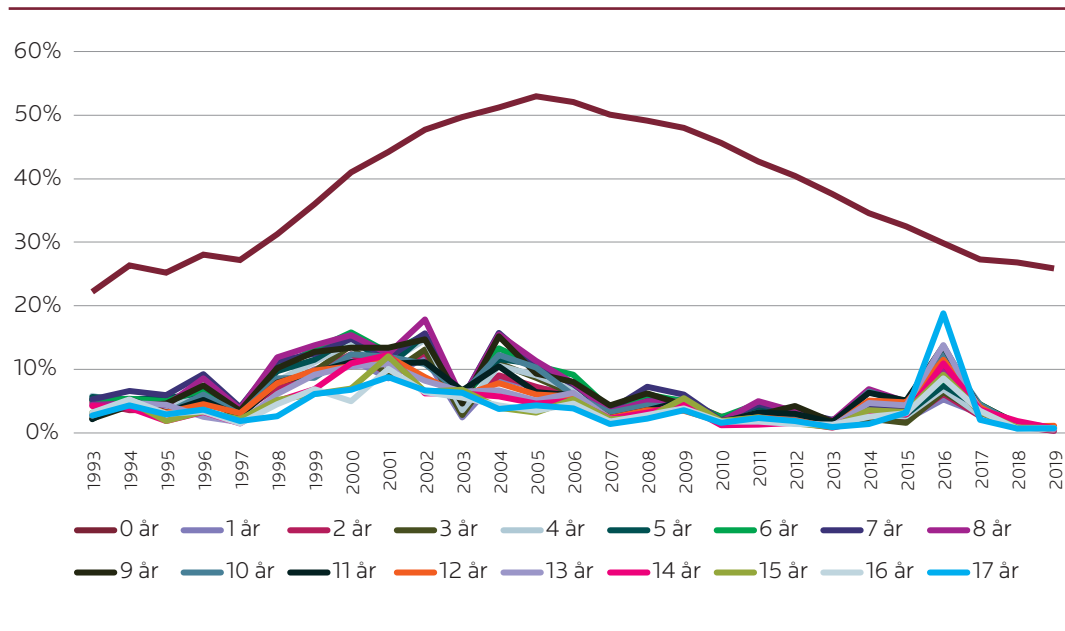
Figur 4 nedenfor er medtaget, fordi den kan give en indikation på, hvor stor en andel af efterkommerne, der i årene 1993 – 2019 er blevet født som

danske som følge af, at de har fået dansk statsborgerskab ved fødslen ifølge afstammingsprincippet efter en forælder, der inden deres fødsel er blevet dansk. Vi har ikke tal, der giver os mulighed for at beregne andelen af efterkommere, som har fået dansk statsborgerskab ved fødslen. I stedet for har vi beregnet andelen af efterkommere med dansk statsborgerskab i de forskellige aldersklasser, herunder nulårsalderen. Vi antager, at hovedparten af efterkommere med dansk statsborgerskab i denne alder (under 1 år) vil have fået deres danske statsborgerskab ved fødslen. Figuren nedenfor sandsynliggør dette.

Figuren viser, hvor stor en andel af efterkommere under 18 år, der har erhvervet dansk statsborgerskab i årene 1993-2019, opgjort efter den alder, som børnene havde ved erhvervelsen af det danske statsborgerskab. Den øverste graf omfatter de nulårige, dvs. nyfødte og børn under et år. Her har vi som nævnt ikke umiddelbart kunnet afgøre erhvervelsesmåden. Dvs. at vi ikke har kunnet skelne mellem gruppen af børn, som er blevet danske ved fødslen i medfør af afstammingsprincippet (fordi en af forældrene er blevet dansk statsborger inden barnets fødsel), og gruppen af børn, som i løbet af deres første leveår er blevet danske statsborgere som bipersoner sammen med en forælder, der har erhvervet dansk statsborgerskab.

Figuren viser, at i 1993 havde 22 procent af børnene i alderen nul-et år dansk statsborgerskab. Andelen steg derefter til 53 procent i 2005 for derefter at falde til 26 procent i 2019. I alle de andre aldersgrupper (fra et til og med 17 år) har andelen, som har erhvervet dansk statsborgerskab, gennem alle årene været betydeligt lavere, og i 2019 samlede erhvervelsesprocenten for alle aldersgrupper sig, så den blev mindre end 1-2 procent. Da der ikke er grundlag for at antage, at gruppen af nulårige i højere grad end de andre aldersgrupper skulle have erhvervet dansk statsborgerskab som bipersoner, lægger vi til grund, at den helt overvejende del af de nulårige har fået dansk statsborgerskab ved fødslen ifølge afstammingsprincippet (og ikke senere i løbet af deres første leveår som bipersoner). Figuren indikerer, at der er sket et markant fald i andelen af efterkommere, der fødes som danske, siden midten af 00'erne.

FIGUR 4: ANDEL AF EFTERKOMMERE SOM ERHVERVER
STATSBORGERSKAB, EFTER ALDER



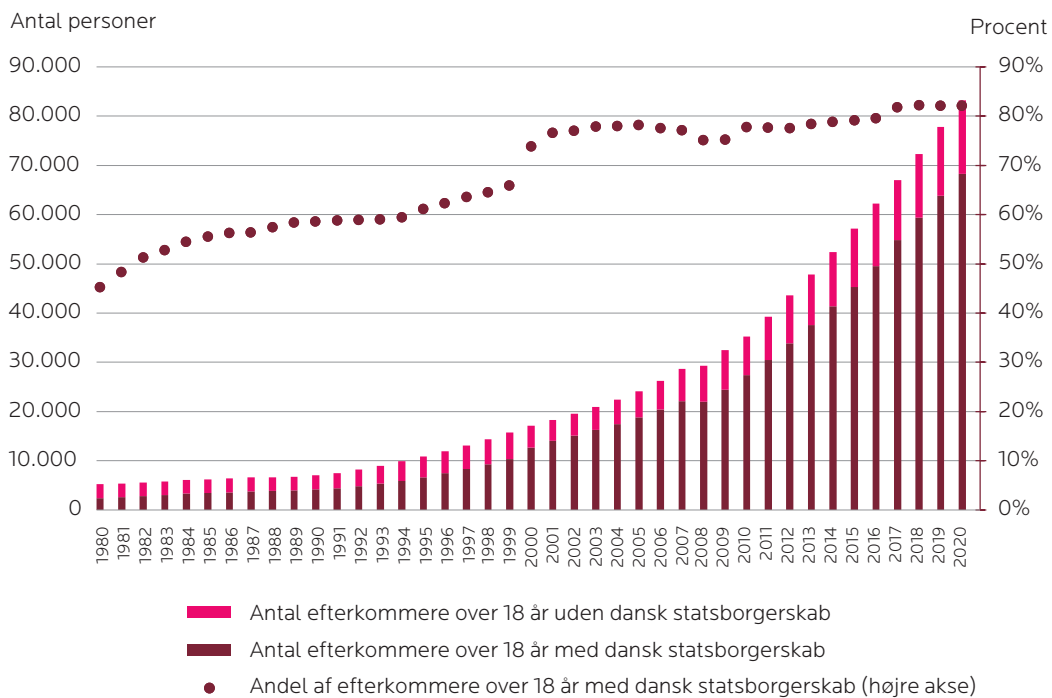
Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

4.3.4 EFTERKOMMERE OVER 18 ÅR OG DERES ERHVERVELSE AF DANSK STATSBORGERSKAB

Figur 5 nedenfor viser, at der har været en svag stigning i andelen af efterkommere over 18 år, der har erhvervet dansk statsborgerskab. Dette skal ses i sammenhæng med, at andelen af den samlede efterkommergruppe med dansk statsborgerskab er stagneret, og at andelen af efterkommere under 18 år med dansk statsborgerskab er faldet.

Figur 5 viser, at andelen af voksne efterkommere med dansk statsborgerskab var 45 procent i 1980, hvorefter den stort set steg igennem hele perioden op til 82 procent i 2020.

FIGUR 5: EFTERKOMMERE OVER 18 OG DERES STATSBOGERSKAB

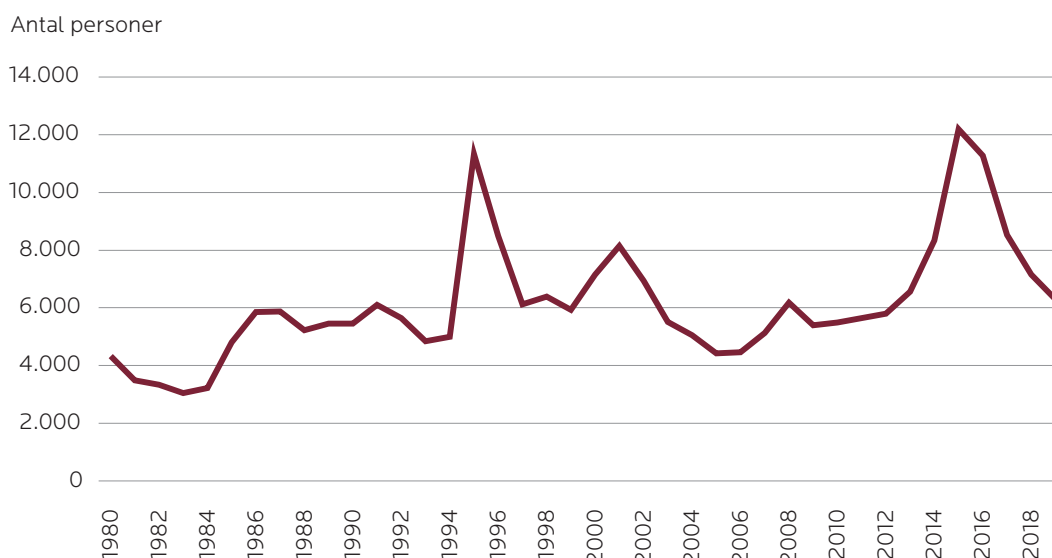


Kilde: Egne beregninger baseret på statistikbanken.dk/FOLK2

4.4 INDVANDRERBØRN OG DERES STATSBOGERSKAB

Antallet af indvandrere under 18 år (dvs. indvandrerbørn), som er kommet til landet igennem årene, ses i Figur 6. Det årlige antal varierer fra 3.000 til 12.000 personer.

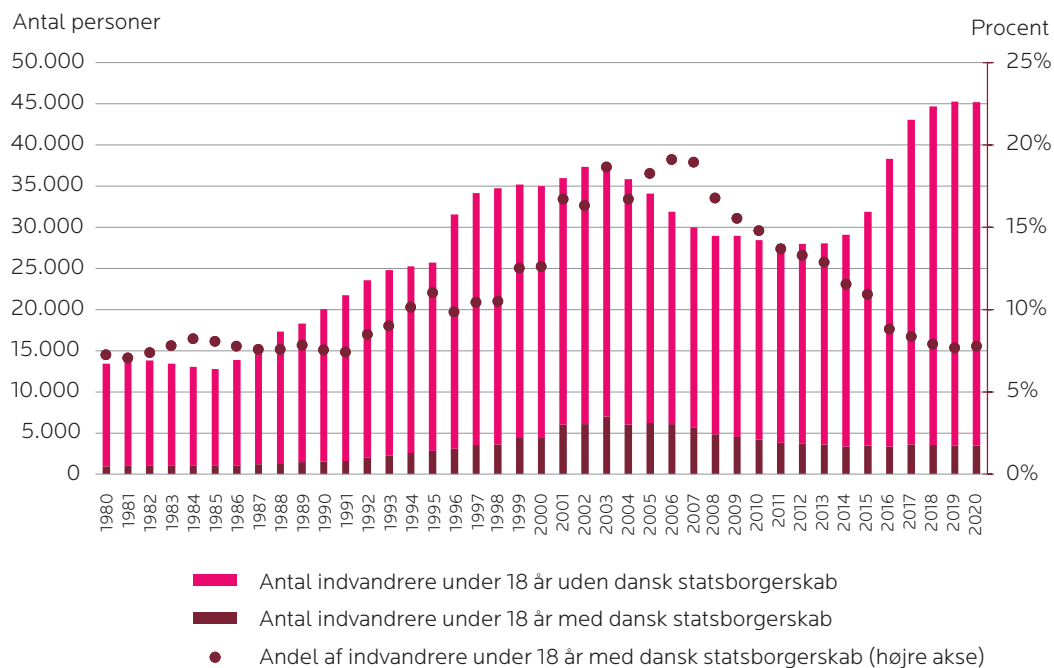
FIGUR 6: INDVANDRINGER PR. ÅR, PERSONER UNDER 18 ÅR



Kilde: statistikbank.dk/INDVAN

Som det fremgår af Figur 7 nedenfor, var der i 1980 registreret lidt over 13.000 indvandrere under 18 år her i landet, og omkring 7 procent af dem havde dansk statsborgerskab. 1. januar 2020 boede her godt og vel 45.000 indvandrere under 18 år, og andelen med dansk statsborgerskab lå da på omkring 8 procent – efter at den havde været oppe på 19 procent i årene 2006-2008.

FIGUR 7: INDVANDRERE UNDER 18 ÅR OG DERES STATSBOGERSKAB



Kilde: Egne beregninger baseret på statistikbanken.dk/FOLK2

Tallene og andelen omfatter hovedsageligt indvandrede børn, der har modtaget dansk statsborgerskab som bipersoner, i forbindelse med at en af deres forældre er blevet naturaliseret.

I starten og midten af 90'erne blev der årligt tildelt dansk statsborgerskab til omkring 3.000 indvandrere, og i årene frem mod 2003 bevægede antallet sig op på godt og vel 11.000 (i 2002). Se ovenfor i Figur 1.⁶³ Derefter skete der et markant fald i de årlige tildelinger af dansk statsborgerskab til indvandrere over 18 år og dermed også til deres børn. I 2014 og 2015 lå antallet af tildelinger til hovedpersoner på omkring 3.000 (i det særlige år 2016 var tallet dog lidt over 9.300).

Det store fald i andelen af indvandrerbørn med dansk statsborgerskab skal således bl.a. ses i sammenhæng med, at den samlede andel af indvandrere over 18 år med dansk statsborgerskab er faldet – fra 37 procent i 2006 til 26 procent i 2019.⁶⁴ Et andet forhold, der må antages at spille ind, er den betydelige stigning i

forældrenes/de voksne indvandreres beregnede gennemsnitlige opholdstid forud for erhvervelsen af dansk statsborgerskab. Se Figur 9 nedenfor. I løbet af denne tid kan deres børn være blevet myndige, og så kan de ikke længere få statsborgerskab som biperson til en ansøgende forælder.

De personer, der ikke har fået dansk statsborgerskab som børn, vil kunne ansøge om det som voksne, hvor de så skal kunne leve op til alle de almindelige krav, der skal opfyldes for at opnå statsborgerskab meddelt ved lov.

4.5 PERSONER FØDT AF EFTERKOMMERE (3. GENERATION)

4.5.1 3. GENERATION OG DERES STATSBOGERSKAB

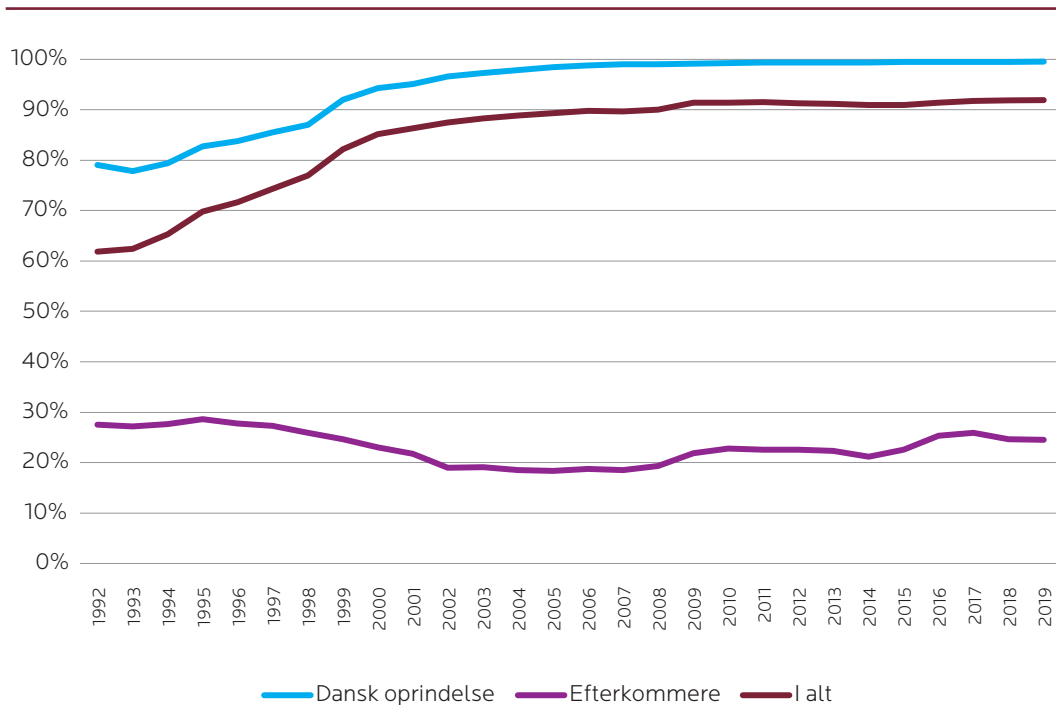
Ved udgangen af 2019 var der registreret ca. 29.000 herboende personer født af efterkommere.⁶⁵

Den røde graf i Figur 8 viser, hvor stor en andel af personer født af efterkommere (3. generation) der har dansk statsborgerskab. Ved udgangen af 1992 var 62 procent danske statsborgere. Dette tal er steget støt til 92 procent ved udgangen af 2019.⁶⁶

4.5.2 UDVIKLINGEN I 3. GENERATIONS ERHVERVELSE AF DANSK STATSBOGERSKAB

I Figur 8 vises også statsborgerskabsandelen for personer født af efterkommere opdelt på personernes herkomst. Den grønne graf viser de personer, som har mindst én forælder med dansk statsborgerskab (personer med dansk oprindelse).⁶⁷ For denne gruppe er andelen med dansk statsborgerskab steget fra godt og vel 80 procent ved udgangen af 1992 til 100 procent ved udgangen af 2019. Den anden gruppe er personer, hvor forældrene ikke har erhvervet dansk statsborgerskab (efterkommere).⁶⁸ Andelen med dansk statsborgerskab har for denne gruppe i hele perioden ligget imellem 18 og 29 procent og er endt på 25 procent ved udgangen af 2019.

FIGUR 8: PERSONER FØDT AF EFTERKOMMERE (3. GENERATION), ANDEL MED DANSK STATSBOGERSKAB, I ALT OG EFTER HERKOMST



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik

Note: Tallene er opgjort ved udgangen af året

4.6 BEREGNET OPHOLDSTID/ALDER VED ERHVERVELSE AF DANSK STATSBOGERSKAB

Ud fra registerdata er der beregnet opholdstider i Danmark for de personer, som de enkelte år får dansk statsborgerskab.⁶⁹ Tiden beregnes for både indvandrere og efterkommere hhv. under og over 18 år.

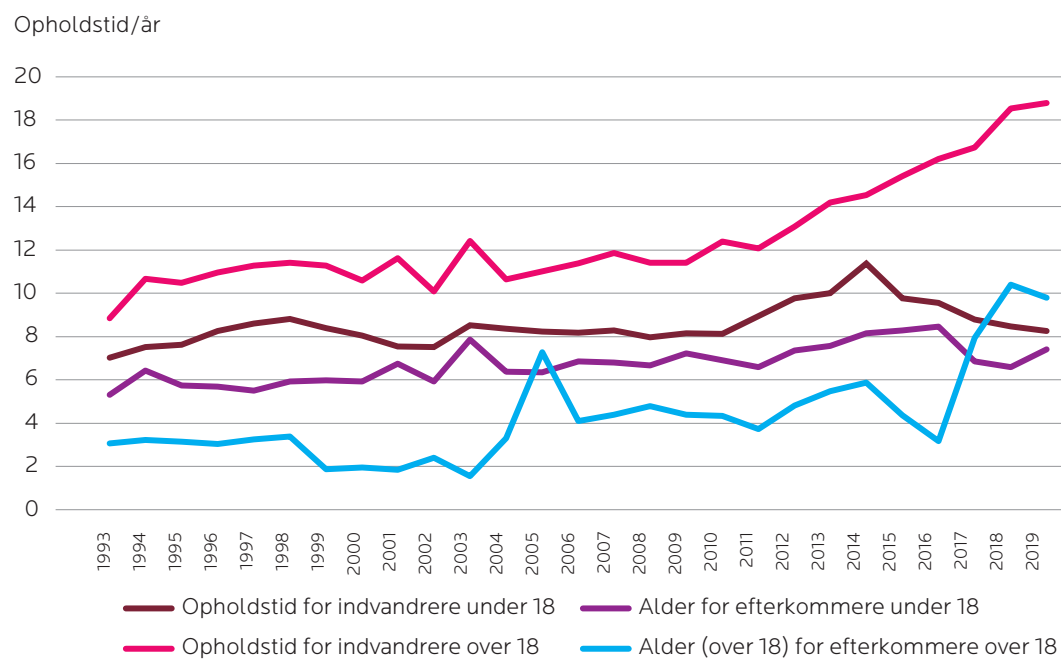
For indvandrere (1. generation) er deres første indvandringsdato benyttet til at udregne opholdstiden frem til statsborgerskabets erhvervelse.⁷⁰

For efterkommere under 18 år svarer tiden, der går, frem til de opnår dansk statsborgerskab, til deres alder.⁷¹

For efterkommere over 18 år tager vi udgangspunkt i deres fyldte 18. år, dvs. det tidspunkt, hvorfra de i princippet selv kan ansøge om dansk statsborgerskab. Med udgangspunkt i det år, hvor de fylder 18 år, beregner vi den tid, de (som voksne) har "opholdt sig her i landet", før de fik dansk statsborgerskab. Dvs. at for en person, der erhverver dansk statsborgerskab som 20-årig, beregnes (vente)tiden, der går, frem til vedkommende får dansk statsborgerskab, til to år.

Figur 9 viser den beregnede opholdstid/alder for de fire grupper. Når vi ser på det under ét, er den beregnede opholdstid/alder forud for registreringen af dansk statsborgerskab steget for alle fire grupper. Flere forhold kan påvirke den beregnede opholdstid/alder, herunder både beregningsmetoderne og faktiske forhold.⁷²

FIGUR 9: GENNEMSNITLIG BEREGNET OPHOLDSTID/ALDER VED ERHVERVELSE AF STATSBOGERSKAB



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik

Som det ses, er den gennemsnitlige beregnede opholdstid, før voksne indvandrere erhverver dansk statsborgerskab, nu helt oppe på 19 år. Dette har som nævnt en afsmittende virkning på, i hvilket omfang deres børn, som indvandrer sammen med dem til Danmark, kan opnå dansk statsborgerskab som bipersoner. Se ovenfor i Figur 7.

Samme effekt kan ses i forhold til efterkommere, som får statsborgerskab i forbindelse med forældrenes erhvervelse (altså efterkommere under 18 år). De er nu som gruppe ældre end tidligere. I perioden 1993-2019 er denne gruppes gennemsnitlige alder steget fra fem til syv år.

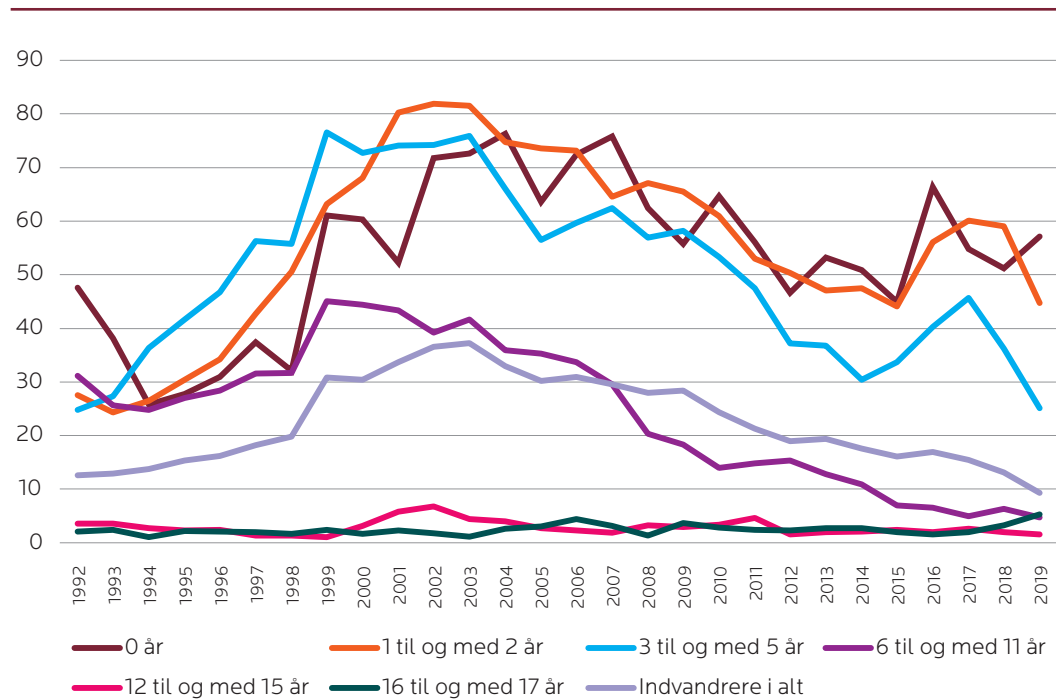
Hvis vi ser på voksne efterkommere gennem hele perioden, har de haft en gennemsnitlig alder på imellem 20 og 28 år, når de har erhvervet dansk statsborgerskab. Mest bemærkelsesværdigt er det, at der i årene 2016-2018 skete en stigning fra 21 til 28 år. Denne stigning skal formentlig bl.a. ses som et resultat af de særlige forhold, der i 2016 førte til den mest voldsomme stigning i antallet af

tildelte statsborgerskaber siden årtusindskiftet, sammenholdt med de stramninger, som derefter indførtes i 2018, og som alle ansøgninger indgivet siden 5. februar 2017 skulle vurderes på baggrund af.

Figur 10 nedenfor viser andelen af indvandrere, som er kommet til landet, før de blev 18 år, og som har opnået dansk statsborgerskab senest i det kalenderår, hvor de fyldte 18 (og som derfor ikke selv skal ansøge herom som voksne).

Som det ses, har 13 procent af alle de indvandrere, som fyldte 18 år i 1992, opnået statsborgerskab. Tallet steg til 37 procent i 2003 for derefter at falde til 9 procent i 2019.

FIGUR 10: INDVANDRERE MED DANSK STATSBOGERSKAB DET ÅR DE FYLDER 18, INDELT EFTER ALDER VED INDREJSE, PROCENTANDELE

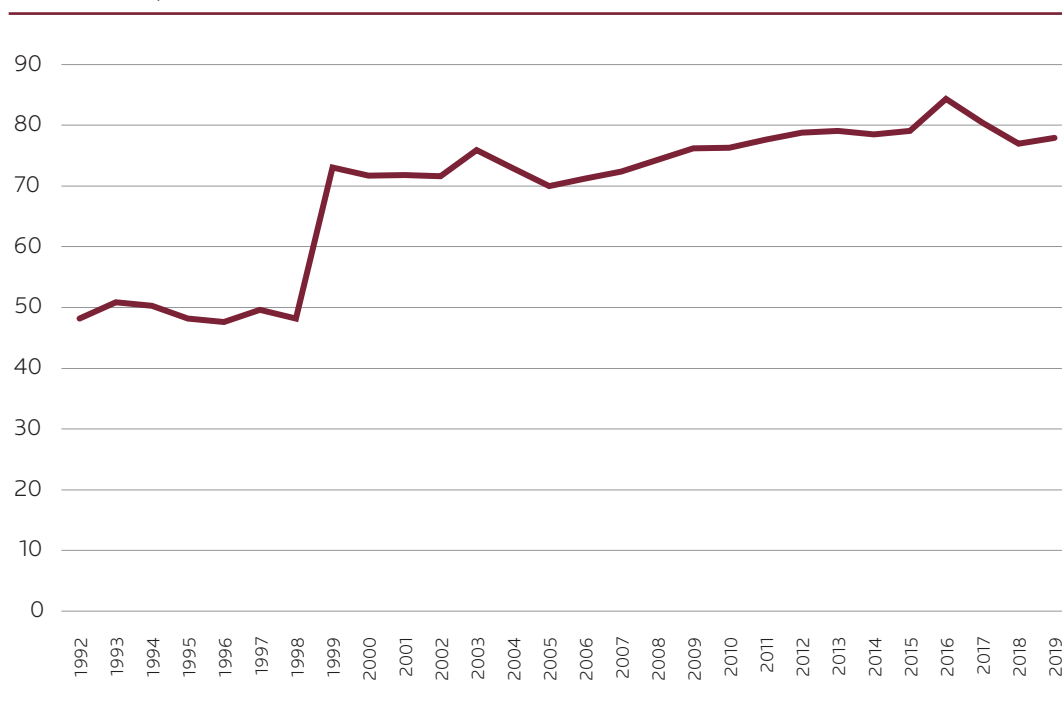


Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik

Figuren viser, at det er meget få børn, som kommer her til landet efter det fyldte sytten år, som opnår dansk statsborgerskab, mens de er børn, dvs. før de fylder 18 år.

Ved udgangen af 2019 var der blandt de indvandrerbørn, som var kommet her til landet i deres første leveår, ca. 57 procent, der havde fået dansk statsborgerskab som børn, men for dem, som var kommet hertil i alderen tre-fem år, var andelen kun på omkring 25 procent. For dem, som var kommet hertil endnu senere – i alderen seks til 17 år – var andelen helt nede på mellem 2 og 5 procent.

FIGUR 11: EFTERKOMMERE MED DANSK STATSBOGERSKAB DET ÅR DE FYLDER 18, PROCENTANDELE



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik

Af Figur 11 ser vi, at ca. 48 procent af efterkommerne på 18 år havde fået dansk statsborgerskab ved udgangen af 1992. Andelen steg derefter igennem perioden for at ende på lidt under 78 procent ved udgangen af 2019.

4.7 SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER

Vores talmateriale går tilbage til starten af 80'erne og viser, at andelen af indvandrere og efterkommerne med dansk statsborgerskab stiger frem til 2002.

Derefter viser tallene, at fra midten af 00'erne falder andelen af indvandrere med dansk statsborgerskab, mens andelen af efterkommerne med dansk statsborgerskab stagnerer (dog således at efterkommerne over 18 år har oplevet en lille stigning).

Både indvandrere over og under 18 år opholder sig nu længere tid i landet end tidligere, før de bliver danske statsborgere. For indvandrere under 18 år er den beregnede opholdstid steget fra syv til otte år i løbet af de sidste 26 år – dog med visse udsving undervejs. For de voksne indvandrere er stigningen langt mere markant og bemærkelsesværdig, eftersom de har oplevet en fordobling af den beregnede opholdstid i samme periode (fra ni til 19 år).

I starten af 2020 havde ca. 65 procent af alle efterkommerne i Danmark dansk statsborgerskab. En betragtelig del af efterkommerne må antages at have fået

dansk statsborgerskab ved fødslen efter en forælder, som forinden har erhvervet dansk statsborgerskab. Resten må – for de allerflestes vedkommende – antages at have fået dansk statsborgerskab som bipersoner til forældre, der er blevet danske. I alt havde 52 procent af efterkommerne under 18 år og 82 procent af efterkommerne over 18 år dansk statsborgerskab i begyndelsen af 2020. Dvs. at lidt under halvdelen af efterkommerbørnene, svarende til 53.000 efterkommere under 18 år, og knap en femtedel af de voksne efterkommere, svarende til omkring 15.000 efterkommere over 18 år, på det tidspunkt var uden dansk statsborgerskab.

Samtidig havde kun 8 procent af indvandrerbørnene og 26 procent af de voksne indvandrere dansk statsborgerskab. Dvs. at mere end ni tiendedele af indvandrerbørnene, svarende til lidt under 42.000 indvandrere under 18 år, og knap tre fjerdedele af de voksne indvandrere, svarende til lidt over 422.000 indvandrere over 18 år, var uden dansk statsborgerskab i starten af 2020.

KAPITEL 5

RETTE TIL STATSBOGERSKAB I INTERNATIONAL RET

5.1 INDLEDNING

Dette kapitel giver en kortfattet oversigt over statsborgerskabets betydning, de internationale standarder og regler angående statsborgerskab, herunder særligt for efterkommere m.fl., og det nordiske samarbejde og aftaler.

5.2 STATSBOGERSKABETS BETYDNING

Statsborgerskab kan betyde meget forskelligt – og mange forskellige ting for forskellige mennesker. Statsborgerskabets retlige betydning for borgere i en stat er normalt klar, hvorimod den individuelle, følelsesmæssige betydning kan være vanskeligere at afgrænse.

I internationale relationer er statsborgerskabet et retligt bånd, der knytter en person til en bestemt stat. Staterne hjælper bl.a. deres statsborgere, når de kommer i en kritisk situation i et andet land, herunder med at yde dem konsulær og diplomatisk beskyttelse m.v.⁷³

Nationalt er statsborgerskabet udtryk for en retlig status, hvortil der er knyttet særlige rettigheder og pligter. Som statsborger i Danmark har man fulde og lige rettigheder i sin egen stat, bl.a. stemmeret til folketingsvalg, ret til ansættelse i særligt betroede stillinger, herunder i tjenestemandstillinger som bl.a. politibetjent og fængselsbetjent, og en ubetinget ret til at være i staten.⁷⁴

Statsborgere i EU's medlemsstater har desuden et af deres nationale statsborgerskab afledt unionsborgerskab, hvormed der inden for unionens område følger yderligere (unionsborger)rettigheder, bl.a. ret til fri bevægelighed og opholdsret inden for unionens område, jf. Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 20 og 21.⁷⁵ EU-borgere er desuden beskyttet af TEUF's artikel 18 om, at al forskelsbehandling, som udøves på grundlag af nationalitet, som udgangspunkt er forbudt inden for traktaternes anvendelsesområde.

Statsborgerskabets subjektive betydning kan variere fra individ til individ, men som regel opleves det at være statsborger i en stat som en del af en persons sociale identitet.⁷⁶

5.3 GENERELT OM STATSBOGERSKAB I INTERNATIONAL RET

Staterne har i mere end hundrede år søgt at indgå aftaler om statsborgerskabsreguleringen. Staterne har en selvstændig interesse i, at der er ordnede forhold, så ethvert menneske har en stat, som vedkommende har ret til at bo i, og som efter omstændighederne kan sørge for den pågældende. Oprindeligt mente man, at ethvert menneske burde have statsborgerskab i én stat og kun én stat. Dobbelt statsborgerskab skulle undgås, fordi det skabte tvivl om tilhørsforhold og gav anledning til retlige sammenstødsproblemer, eksempelvis dobbelt eller evt. flerdobbelt værnepligt. Med tiden har man kunnet løse de fleste af sådanne sammenstødsproblemer ved indgåelse af internationale aftaler. Bl.a. derfor har flere og flere stater accepteret dobbelt statsborgerskab, hvilket kan have stor individuel betydning især i nutidens globaliserede verden. Det ved staterne især fra deres egne udvandrere, som i mange tilfælde gerne vil beholde deres statsborgerskab, samtidig med at de kan have et ønske om at få statsborgerskab i den stat, de er emigreret til, med de rettigheder, det vil medføre. Det er derfor ofte staternes emigranter, som har lobbyet for, at staterne skulle acceptere dobbelt statsborgerskab.

Med Verdenserklæringen om Menneskerettigheder fra 1948 fik retten til et statsborgerskab karakter af en menneskeret. Verdenserklæringens artikel 15 fastslår, at enhver har ret til et statsborgerskab.

Det har imidlertid ikke været let for staterne at nå til enighed om at garantere denne ret i forpligtende menneskerettighedskonventioner. Bedst er det gået med at fastslå barnets ret til et statsborgerskab, først i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (CPR) fra 1966 og derefter i FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) fra 1989.

CPR artikel 24 har følgende indhold:

Ethvert barn har uden forskelsbehandling på grundlag af race, hudfarve, køn, sprog, religion, national eller social herkomst, formueforhold eller fødsel ret til de beskyttelsesforanstaltninger fra familiens, samfundets og statens side, som dets stilling som mindreårig kræver.

Ethvert barn skal registreres umiddelbart efter fødslen og have et navn.

Ethvert barn har ret til at erhverve et statsborgerskab.

Børnekonventionens artikel 7 har følgende indhold:

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.

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 statsløst.

Børnekonventionens artikel 8, stk. 1, har følgende indhold:

Deltagerstaterne påtager sig at respektere barnets ret til at bevare sin identitet, herunder statsborgerskab, navn og familieforhold, som anerkendt af loven og uden ulovlig indblanding.

Som det ses af de nævnte artikler, indgår barnets ret til et statsborgerskab i samme kontekst som barnets ret til at blive registreret efter fødslen og til at få et navn, og dermed anses statsborgerskabet, som det også anføres i Europarådets anbefaling om børns adgang til statsborgerskab fra 2009, for et fast element i barnets identitet.⁷⁷

Selvom det ikke fremgår klart af konventionerne, hvordan staterne skal sikre barnets ret til et statsborgerskab, fortolkes bestemmelserne om barnets ret til et statsborgerskab således, at en stat er forpligtet til at sikre, at et barn, som fødes på dens territorium, ikke bliver statsløst, men erhverver et statsborgerskab ved fødslen ifølge enten ius sanguinis- eller ius soli-princippet (dvs. ifølge enten afstammings- eller territorialprincippet). Ligeledes skal staten sikre, at dens statsborgeres børn, som fødes i udlandet, ikke bliver statsløse. Det betyder, at hvis et sådant barn risikerer at blive statsløst, skal barnet erhverve statsborgerskab i forældrenes stat efter ius sanguinis-princippet. De klareste regler herom findes i FN's konvention om begrænsning af statsløshed fra 1961 (Statsløsekonventionen) og EKS.

5.4 LETTELSE AF ADGANGEN TIL STATSBOGERSKAB

5.4.1 STATENS PLIGT TIL AT LETTE ADGANGEN TIL STATSBOGERSKAB FOR PERSONER FØDT OG/ELLER OPVOKSET I LANDET

Der er ingen international eller europæisk konvention, der eksplicit forpligter en stat til at give sit statsborgerskab til en person, som allerede har et statsborgerskab i en anden stat. Dette gælder, uanset om den pågældende er født og/eller opvokset i staten.⁷⁸

EKS forpligter, som den første og hidtil eneste konvention, deltagerstaterne til at give mulighed for, at indvandrere med lovligt og fast ophold kan opnå statsborgerskab. Staterne kan som udgangspunkt selv fastsætte betingelser for opnåelse af deres statsborgerskab, herunder bestemme, om de pågældende skal løses fra det statsborgerskab, som de måtte have i forvejen, eller om de kan beholde dette og således blive "dobbelt statsborgere".⁷⁹

Konventionen fastslår samtidig, at det skal være lettere for børn at få statsborgerskab, når deres forældre får det, og at adgangen til statsborgerskab skal lattes for personer, der er født og/eller opvokset i staten.⁸⁰ Ifølge den forklarende rapport til EKS artikel 6, stk. 4, skal en medlemsstat fastsætte regler om lettere adgang til alle personer, der tilhører de kategorier, der oplystes i dette stykke, herunder alle børn født og/eller opvokset i staten. Kravet herom kan opfyldes, ved at staten fastsætter mere favorable betingelser for statsborgerskabets erhvervelse for hver af de oplyste kategorier, f.eks. et forkortet opholdskrav, mindre strenge sprogkrav, en lettere ansøgningsprocedure og lavere gebyr.⁸¹

I fortsættelse af den forpligtelse, der følger af EKS, til at lette adgangen til statsborgerskab for børn, hvis forældre opnår statsborgerskab, og for personer, der er født og/eller opvokset i staten, har Europarådets Ministerkomité vedtaget anbefalinger om at lette børns adgang til statsborgerskab. Anbefalingerne er vedtaget i 2009 af Europarådets Ministerkomité, der som bekendt består af udenrigsministre fra de 47 medlemsstater, herunder Danmark.⁸²

Den førstnævnte forpligtelse til at lette erhvervelsen af statsborgerskab bygger på princippet om familiens statsborgerretlige enhed og identitetshensyn. At statsborgerskab er en vigtig del af en persons identitet, er som nævnt ovenfor i afsnit 5.3 også understreget i Børnekonventionens artikel 8, stk. 1, hvoraf det fremgår, at staterne skal respektere barnets identitet, herunder dets statsborgerskab. Den samme pointe er understreget i præambelen til Europarådets Ministerkomité's rekommandation om statsborgerskab til børn, hvor rådet understreger, at statsborgerskabet er et fast element i barnets identitet.

Baggrunden for forpligtelsen til at lette erhvervelsen af statsborgerskab for personer, der er født og/eller opvokset i et land, er, at de pågældende har tilbragt en del af eller måske hele deres barndom i landet (erhvervelse af statsborgerskab baseret på socialisering gennem opvækst i et land). De kan derfor lettere integrere sig i samfundet end personer, der er indvandret til et land som voksne.

I den forklarende rapport til EKS henvises der også til den 2. protokol, der ændrede 1963-konventionen om begrænsning af dobbelt statsborgerskab. Denne protokol nævner i sin præambel behovet for, at indvandreres efterkommere får lempet adgangen til statsborgerskab i en værtsstat, for at de kan tilendebringe deres integration.⁸³

5.4.2 BØRNS ADGANG TIL STATSBERGERSKAB

EKS fra 1997 var det første internationale instrument, der fastsatte væsentlige standarder og principper om lettelse af forskellige gruppers adgang til statsborgerskab. I tiden derefter har der været et øget fokus på børns statsborgerrettigheder.

Europarådets Ministerkomité's anbefaling om at lette børns adgang til statsborgerskab fra 2009 kom som en naturlig følge af, at der har været en udvikling imod, at børn ikke længere er "genstand" for beskyttelse gennem de internationale instrumenter, men subjekter med egne rettigheder og pligter, jf. herved også betydningen af Børnekonventionens vedtagelse.⁸⁴

Anbefalingens sigte er at udvikle de eksisterende regler om og principper for begrænsning af statsløshed blandt børn og at forbedre børns adgang til forældrenes statsborgerskab og statsborgerskab i det land, hvor de er født og har ophold. I præamblen minder Europarådets Ministerkomité om Børnekonventionens bestemmelser om, at et barn har ret til at erhverve et statsborgerskab, som er et fast element i barnets identitet. Samtidig understreger ministerkomitéen betydningen af, at et barn har et effektivt statsborgerskab, som giver barnet beskyttelse og mulighed for at udøve sine personlige rettigheder og friheder. Komitéen er derfor positivt indstillet over for nationale lovændringer, som begrænser statsløshed og giver børn bedre adgang til at opnå forældrenes statsborgerskab og statsborgerskab i det land, hvor de er født og/eller opvokset. Det bemærkes i den forbindelse, at fastboende børn af udenlandsk oprindelse er i den særlige situation, at de i tiltagende grad bliver kendt med værtslandets sprog, kultur og vaner, hvilket bidrager til deres integration i staten.

Europarådets Ministerkomité finder, at der både på internationalt og nationalt niveau er brug for tiltag, der kan forbedre børns situation på det omhandlede område. Ministerkomitéen anbefaler derfor, at staterne i deres statsborgerskabslovgivning følger en række nærmere opregnede principper, herunder om at:

- lette erhvervelsen af statsborgerskab for børn, som er født i staten af forældre med fast, lovligt ophold dér, hvilket i udstrakt grad bør gælde for børn, som har en forælder, der selv er født på territoriet, dvs. 3. generation (dobbelt ius soli-princippet).⁸⁵

En stat kan eksempelvis leve op til forpligtelsen efter EKS artikel 6, stk. 4, litra e, ved at lovgive om, at børn automatisk erhverver dens statsborgerskab, når forældrene før barnets fødsel har haft lovligt, fast ophold i staten i en uafbrudt periode på 10 år og har permanent opholdstilladelse dér. Det kan også ske ved, at barnet får mulighed for at blive statsborger ved naturalisation – enten når forældrene opfylder visse betingelser, eller når barnet har haft fast lovligt ophold i staten i en periode og opnået en vis alder.⁸⁶

Den særligt udstrakte lempelse af erhvervelseskriterierne, der bør ske for børn født i et land af forældre, hvoraf mindst én selv er født i landet (3. generation), kan ske ved lovgivning om, at barnet automatisk (ex lege) bliver statsborger ved fødslen. En anden mulighed vil være at lovgive om forældrenes ret til at registrere barnet som statsborger eller at begrænse kravene til statsborgerskabets erhvervelse på anden vis.⁸⁷

Ministerkomitéen anbefaler også:

- at børn, som er tilstrækkeligt modne, selv får mulighed for at søge om statsborgerskab – efter omstændighederne med retlig repræsentation.
- at børn, evt. med retlig repræsentation, får mulighed for at klage over afgørelser om statsborgerskab, som vedrører dem.⁸⁸

5.4.3 STATENS BEGRUNDELSESPLOGT VED AFSLAG PÅ STATSBOGERSKAB

Det følger af EKS artikel 11, at der er begrundelsespligt i sager om afslag på statsborgerskab.

Manglen på begrundelse af Indfødsretsudvalgets afgørelser er i 2015 blevet kritiseret af FN's Menneskerettighedskomité, der i en konkret sag fandt, at der var sket et brud på FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 26, hvorefter alle mennesker er lige for loven og har ret til lovens ligelige beskyttelse uden forskelsbehandling. Når Folketingets Indfødsretsudvalg ikke begrundet sine afslag, får ansøgeren ifølge komitéen ikke mulighed for at vurdere, om der ligger en rimelig og objektiv begrundelse bag en eventuel forskelsbehandling, eller om der er tale om ulovlig forskelsbehandling.⁸⁹

Højesteret afgjorde i 2017 en sag anlagt af tre ansøgere, der havde fået afslag på dispensation fra statsborgerskabskravene fra Folketingets Indfødsretsudvalg. Højesteret fandt, at EKS artikel 11 måtte forstås sådan, at begrundelsespligten finder anvendelse på såvel afslag på dansk statsborgerskab fra Udlændinge- og Integrationsministeriet som på afslag på dansk statsborgerskab fra Folketingets Indfødsretsudvalg. I de konkrete sager fandt Højesteret dog ikke, at begrundelseskravet i EKS artikel 11 var tilsidesat.⁹⁰

5.5 FORBUD MOD DISKRIMINATION

5.5.1 DISKRIMINATION I STATSBOGERSKABSSAGER

En lang række konventioner m.v. indeholder diskriminationsforbud, bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), CPR, Børnekonventionen og EKS. Disse forbud mod diskrimination på grund af bl.a. etnisk oprindelse, nationalitet og forældrenes status gælder også på statsborgerrettens område. EU-retten indeholder også diskriminationsforbud, både i traktaterne og i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Hvis en statsborgerskabssag rejser spørgsmål efter EU-retten, vil disse forbud gælde i den forbindelse. Det vil dog føre for vidt på dette sted at redegøre for disse forbud.

Derimod skal der kort redegøres for nogle principielle domme fra EMD om anvendelse af diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8 i sager om retten til et statsborgerskab.

Selvom hverken EMRK eller tillægsprotokollerne til konventionen indeholder en ret til statsborgerskab, har EMD i flere sager fastslået, at EMRK har betydning for statsborgerretten. Dette skal ses på baggrund af, at en krænkelse af en ret, som ikke er medtaget i konventionen, under særlige omstændigheder kan indeholde en krænkelse af rettigheder, som er medtaget i konventionen.

En af EMD's første principielle afgørelser om retten til et statsborgerskab er **Karassevsagen**.⁹¹ Klagerens forældre havde været statsborgere i Sovjetunionen og rejste til Finland for at søge asyl. Forældrene fik afslag på asyl, men de blev i Finland, hvor klageren senere blev født, hvorefter forældrene gjorde gældende, at han havde erhvervet finsk statsborgerskab ved fødslen, da han ikke var statsborger i Sovjetunionen eller Rusland som successorstat, men statsløs (og derfor kunne opnå finsk statsborgerskab efter en finsk bestemmelse om statsløses ret hertil). Domstolen tilkendegav, at selvom retten til et statsborgerskab ikke som sådan er garanteret af EMRK, kunne den ikke udelukke, at vilkårlig nægtelse af statsborgerskab kunne rejse spørgsmål efter EMRK artikel 8 på grund af den indflydelse, det ville have på ansøgerens privatliv. Domstolen fandt dog ikke, at der i den konkrete sag forelå en sådan vilkårlighed.⁹²

Diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14 kan ikke bringes i anvendelse isoleret set. Bestemmelsen i artikel 14 komplementerer konventionens andre rettigheder uden dog at forudsætte, at der foreligger en krænkelse af en af disse rettigheder. Det er tilstrækkeligt, at en sags faktum falder inden for en eller flere af EMRK-rettighedernes anvendelsesområde – deres "ambit".

I den principielle dom, **Genovese**,⁹³ udtalte EMD, at selvom retten til et statsborgerskab ikke er omfattet af EMRK, kan afslag på statsborgerskab have en sådan indflydelse på ansøgerens sociale identitet, at det kan rejse spørgsmål efter EMRK artikel 8 om retten til et privatliv. Dermed skal retten til statsborgerskab sikres uden diskrimination, som omhandlet i EMRK artikel 14.⁹⁴

Malta skulle derfor i **Genovese** sikre, at retten til et statsborgerskab ifølge afstammingsprincippet, som Malta havde lovgivet om uden at være forpligtet dertil af EMRK, blev sikret uden diskrimination, som omhandlet i EMRK artikel 14.⁹⁵ Efter maltesisk lovgivning blev børn født i og uden for ægteskab forskelsbehandlet i forhold til erhvervelsen af maltesisk statsborgerskab, da kun børn født i ægteskab var berettiget til faderens statsborgerskab. I den konkrete sag var det spørgsmål, der forelå for EMD, om en sådan forskelsbehandling kunne retfærdiggøres. Efter at have hørt Maltas begrundelse for forskelsbehandlingen fandt EMD, at det ikke var tilfældet. Forskelsbehandlingen af de to børnegrupper udgjorde derfor en krænkelse af artikel 14 sammenholdt med artikel 8.

Domstolen fremhævede i den forbindelse, at EMRK skal fortolkes i et nutidigt lys, og at Europarådets medlemsstater længe og i tiltagende grad havde fulgt princippet om ligestilling af børn født i og uden for ægteskab, jf. også Europarådets

konvention herom fra 1975.⁹⁶ Domstolen bemærkede i den forbindelse, at ved undersøgelse af, om der var overensstemmelse ("common ground") med hensyn til landenes opfyldelse af normer i internationale retskilder, havde den aldrig lagt vægt på, om disse var underskrevet eller ratificeret af en indklagede stat. Det fandtes derfor uden betydning, at Malta ikke havde tiltrådt 1975-konventionen om ligestilling af børn født i og uden for ægteskab. Domstolen fandt herefter, at der skulle meget vægtige grunde til, for at det, der fremtrådte som vilkårlig forskelsbehandling på grund af fødsel uden for ægteskab, kunne retfærdiggøres. Sådanne grunde fandtes som nævnt ikke at være blevet fremført.

5.5.2 NATIONALITETSDISKRIMINATION

Spørgsmål om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet opstår i forskellige sammenhænge. Det kan ske i forbindelse med, at en stat behandler sine egne statsborgere bedre end andre staters statsborgere, dvs. at staten behandler egne statsborgere bedre end udlændinge. I den engelsksprogede litteratur ses udtrykket "alienage" brugt om denne form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.⁹⁷ Den form for forskelsbehandling kan i visse sammenhænge være helt lovlig, bl.a. i migrationssammenhænge, da det kun er en stats egne statsborgere, der har ubetinget ret til at rejse ind i og opholde sig i (statsborgerskabs)staten.

Ordet "nationalitetsdiskrimination" anvendes også som udtryk for diskrimination på grundlag af "national oprindelse" (på engelsk "national origin"). I disse tilfælde har begrebet "nationalitet" i højere grad en sociologisk end en retlig betydning. Begrebet kan anvendes som udtryk for afstamning og etnisk oprindelse, ligesom det kan relatere sig til en persons tidligere statsborgerskab, f.eks. efter vedkommende har skiftet statsborgerskab ved naturalisation.⁹⁸

Endelig anvendes udtrykket nationalitetsdiskrimination i sammenhænge, hvor en stat forskelsbehandler forskellige grupper af udlændinge på grundlag af deres statsborgerskab i forskellige lande, herunder nordiske lande, EU-medlemslande og tredjelande.

I denne rapport vil udtrykket nationalitetsdiskrimination blive anvendt om den forskelsbehandling, der sker af udenlandske statsborgere indbyrdes på grundlag af deres statsborgerskab i forskellige lande. Dette sker i forbindelse med spørgsmål om, hvorvidt det ved tildeling af dansk statsborgerskab er berettiget at forskelsbehandle unge, som er født og/eller opvokset i Danmark på grundlag af deres nordiske eller ikke-nordiske statsborgerskab.

EMD har truffet flere afgørelser om forskelsbehandling på grundlag af "nationalitet" (i betydningen "statsborgerskab"). I nogle sager har EMD udtalt, at en forskelsbehandling, som sker udelukkende på grundlag af statsborgerskab, skal være underbygget af meget vægtige grunde for at kunne anses som stemmende med EMRK artikel 14. Statsborgerskab er i disse sager blevet betragtet som en særlig "suspekt grund" til forskelsbehandling.⁹⁹

Ponomaryovisagen¹⁰⁰ omhandlede forskelsbehandling med hensyn til betaling af undervisningsgebyr for gymnasieskolegang. Bulgarske statsborgere, statsborgere i EU-/EØS-stater, personer dækket af mellemstatslige aftaler og personer med permanent opholdstilladelse var fritaget fra at skulle betale gebyr.

To gymnasieelever fra Kasakhstan, der var kommet til Bulgarien som seks- og otteårige med deres mor i forbindelse med hendes giftermål med en bulgarsk statsborger, klagede til EMD over, at de skulle betale gebyr for deres undervisning. Domstolen fandt, at klagen rejste spørgsmål efter EMRK artikel 14, jf. EMRK TP 1 artikel 2 om ret til undervisning. EMD vurderede, at de to elever var blevet forskelsbehandlet i forhold til andre elever i en relevant sammenlignelig situation, og at grundlaget herfor alene var deres statsborgerskab og immigrationsstatus. Domstolen bemærkede, at selvom staterne havde en vis skønsmargin, ville det kræve meget vægtige, saglige grunde, hvis forskelsbehandling på baggrund af nationalitet skulle kunne accepteres som værende i overensstemmelse med konventionen. Domstolen understregede yderligere, at en EU-medlemsstat i visse situationer kan forskelsbehandle forskellige grupper af udlændinge, herunder statsborgere fra andre EU-medlemsstater, fordi EU er en særlig organisation, der bl.a. har sit eget statsborgerskab.

Denne ret til at forskelsbehandle fandtes dog ikke uden videre at gælde på undervisningsområdet. Eftersom en gymnasieuddannelse kunne være afgørende for både den individuelle og faglige udvikling, fandt domstolen, at der var grund til at undersøge proportionaliteten af de tiltag, der påvirkede de to klagere. Domstolen lagde i den forbindelse vægt på en række forhold, der karakteriserede klagerens ophold i Bulgarien. De var sammen med deres mor kommet lovligt til landet som små, og der var ingen indvendinger mod deres ophold. Det var ikke realistisk, at de kunne tage deres gymnasieuddannelse i et andet land. Ydermere var de fuldt ud integrerede og talte flydende bulgarsk, og de havde ikke særlige uddannelsesmæssige behov, der krævede ekstra ressourcer. Domstolen fandt, at de bulgarske myndigheder ikke havde taget disse forhold med i overvejelserne, da der ikke var nogen mulighed for dispensation i reglerne for, hvilke personkategorier der skulle betale gebyr. På denne baggrund fandt domstolen ikke, at gebyrkravet var retfærdiggjort, og der fandtes derfor at være sket en krænkelse af EMRK artikel 14, jf. EMRK TP 1 artikel 2.

I sagen **Dhabbi v. Italien** fandt EMD ligeledes, at der var sket en krænkelse af EMRK artikel 14 (sammenholdt med artikel 8) på grundlag af statsborgerskab.¹⁰¹ Klageren var en tunesisk statsborger, der havde ansøgt om udbetaling af en familieydelse, som kunne udbetales til store lavindkomstfamilier, dvs. familier med mindst tre børn. Vedkommende opfyldte disse kriterier, men havde fået afslag på ydelsen, fordi den kun kunne udbetales til ansøgere med italiensk eller EU-statsborgerskab. EMD bemærkede, at klageren var i samme situation som arbejdstagere, der var statsborgere i EU og havde en stor familie, og afslaget på udbetaling af ydelsen var alene begrundet med, at han ikke var statsborger i en EU-medlemsstat. Hans

ophold i Italien var ikke kortvarigt, og han havde på samme måde som andre arbejdstagere indbetalt bidrag til sociale sikringsordninger. Domstolen henviste derefter til sine tidligere udtalelser om, at forskelsbehandling alene på grundlag af statsborgerskab kun kan anses som forenelig med EMRK, hvis den er motiveret af meget tungtvejende grunde. De budgetmæssige årsager, som den italienske stat havde henvist til, overbeviste ikke domstolen om, at afslaget var proportionalt og dermed i overensstemmelse med EMRK artikel 14. Der fandtes derfor at være sket en konventionskrænkelse.

Blandt EMD's tidligste sager om nationalitetsdiskrimination kan nævnes **Koua Poirrez**¹⁰² om udbetaling af en social ydelse til en i Frankrig lovligt bosat udlænding med handicap. Ifølge EMD var forskelsbehandling af den pågældende sammenlignet med franske statsborgere og statsborgere fra lande, som Frankrig havde indgået gensidige aftaler med, ikke objektivt og rimeligt begrundet. EMD henviste til, at konventionsforpligtelserne gjaldt i forhold til enhver inden for statens jurisdiktion, og artikel 14 fandtes krænket. EMD fandt også i denne sag, at det ville kræve meget vægtige, saglige grunde at acceptere forskelsbehandling på baggrund af nationalitet som stemmende med konventionen.

I andre tidligere sager har EMD ikke fundet, at forskelsbehandling mellem statsborgere fra forskellige lande krævede særligt vægtige grunde. I litteraturen er EMD's divergerende tilgang til nationalitetsdiskrimination forklaret med, at den er kontekstafhængig. Nationalitet synes således at være betragtet som en suspekt grund til forskelsbehandling på bl.a. det sociale område, men ikke på migrationsområdet, hvor staterne som udgangspunkt kan agere med en betydelig suverænitet.¹⁰³

Under alle omstændigheder er der sket en udvikling på området. I 2009 konkluderede de Schutter således i en rapport til EU-Kommissionen, at forbuddet mod nationalitetsdiskrimination var ved at udvikle sig til et generelt princip inden for folkeretten og den europæiske menneskeret, og at det måtte anses som et generelt EU-retligt princip.¹⁰⁴

EMD har ikke afsagt domme om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i statsborgerskabssager.¹⁰⁵

Det skal tilføjes, at EU-rettens forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet ikke omtales her, da det kun er anvendeligt i situationer, der er omfattet af EU-retten. Tildeling og fratagelse af statsborgerskab er et nationalt anliggende, men da medlemsstaternes statsborgere også er unionsborgere med unionsborgerrettigheder, har EU-Domstolen fastslået, at fratagelse af statsborgerskab og dermed unionsborgerskab og unionsborgerrettigheder rejser spørgsmål efter EU-retten.¹⁰⁶ EU-Domstolen har ikke afsagt domme om erhvervelse af statsborgerskab og dermed unionsborgerskab, og det vil formentlig kun i ganske særlige situationer kunne antages, at en medlemsstats regler om

erhvervelse af statsborgerskab vil kunne rejse spørgsmål efter EU-retten, herunder navnlig om begrænsninger i retten til fri bevægelighed eller andre rettigheder knyttet til unionsborgerskabet.¹⁰⁷

5.5.3 LOVLIG FORSKELSBEHANDLING ELLER ULOVLIG DISKRIMINATION?

EMRK artikel 14 kan ifølge EMD's praksis bringes i anvendelse i sager, der rejser spørgsmål efter andre af konventionens substantielle bestemmelser, bl.a. artikel 8 om retten til et privat- og familieliv.

EMD har som nævnt i den principielle dom **Genovese** udtalt, at forskelsbehandlingen i forbindelse med adgang til statsborgerskab for børn født i og uden for ægteskab udgjorde en krænkelse af artikel 14 sammenholdt med artikel 8.

Det kan overvejes, om EMD ville komme til det samme resultat, såfremt domstolen ville få forelagt en klage over, at unge, som er født og/eller opvokset i Danmark, forskelsbehandles med hensyn til retten til at få dansk statsborgerskab på baggrund af, om de har nordisk eller ikke-nordisk statsborgerskab.

Det er antaget i litteraturen, at der i sådanne tilfælde kan opstå spørgsmål om ulovlig forskelsbehandling. Gerard-Rene de Groot, som har medvirket som ekspert, når internationale organisationer som Europarådet og UNHCR har udarbejdet konventioner og anbefalinger m.v., herunder den tidligere omtalte anbefaling om børns statsborgerskab,¹⁰⁸ finder, at principperne i **Genovese** også kan finde anvendelse i sager om statsborgerskab til personer, som er født og/eller opvokset i en stat. Han tager udgangspunkt i, at når en person har en nær tilknytning til en stat ("genuine link"), bør vedkommende have adgang til dens statsborgerskab på en ikke-diskriminerende måde. Derfor finder han, at principperne i **Genovese**, hvor tilknytningen til staten skete gennem barn-forældrerelationen, vil være anvendelige i tilfælde, hvor der foreligger andre lignende nære tilknytningsforhold, og han fremhæver udtrykkeligt det forhold, at en person er født og/eller opvokset i staten.¹⁰⁹

Ved bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt forskelsbehandlingen af unge med nordisk og ikke-nordisk statsborgerskab kan antages at udgøre diskrimination, må der tages udgangspunkt i, at der er tale om to grupper, der er i en relevant sammenlignelig situation. Begge grupper er gennem opvækst og skolegang socialiseret og integreret i Danmark, men forskelsbehandles, da kun den ene gruppe unge har retskrav på dansk statsborgerskab ved erklæring som 18-årige, mens den anden gruppe skal igennem en langvarig og krævende ansøgningsproces og opfylde strenge krav, som i sig selv kan vanskeliggøre eller udelukke opnåelsen af dansk statsborgerskab.

Regeringen gav i 2004 i bemærkningerne til lovforslaget om at ændre indfødsretsloven, således at ikke-nordiske unge ikke længere kunne opnå statsborgerskab ved erklæring, udtryk for, at den forskelsbehandling, som herefter opstod mellem nordiske og ikke-nordiske unge, ikke udgjorde noget problem i

forhold til ligebehandlingskravet i EKS artikel 5, stk. 1. Det fremgår nemlig af den forklarende rapport til EKS, at "de kontraherende stater kan opstille lempeligere vilkår for statsborgere fra visse andre stater, uden at det vil udgøre diskrimination i forhold til konventionens artikel 5."

Det er korrekt, at en sådan forskelsbehandling ikke vil udgøre et problem i forhold til det begrænsede diskriminationsforbud i EKS, hvilket skyldes, at ikke-diskriminationsbestemmelsen kun indeholder ganske få forbudte diskriminationsgrunde, og statsborgerskab eller nationalitet er ikke medtaget blandt disse grunde.

Konventionens artikel 5, stk. 1, indeholder således ikke et forbud mod forskelsbehandling på grundlag af "statsborgerskab".¹¹⁰ Derfor anføres det i den forklarende rapport til konventionen, at en mere favorabel behandling af statsborgere fra visse stater vil udgøre **fortrinsbehandling på grundlag af statsborgerskab, som ikke er forbudt i EKS artikel 5, stk. 1**. Derimod kan det efter menneskerettighedskonventionerne være forbudt at forskelsbehandle på grundlag af statsborgerskab, jf. herved bl.a. EMRK artikel 14 og den ovenfor nævnte retspraksis.

Ved en vurdering af forskelsbehandlingen i indfødsretslovens § 3 på grundlag af nordisk eller ikke-nordisk statsborgerskab skal instituttet understrege, at det efter omstændighederne kan være sagligt at forskelsbehandle personer på grundlag af deres statsborgerskab i stater, som den forskelsbehandlende stat, her Danmark, har særlige bånd til. Det kan således ikke betragtes som diskrimination, at et nordisk land giver nordiske immigranter ret til statsborgerskab efter en kortere opholdstid i landet. Med opvæksten i et nordisk land kan det med rimelighed antages, at deres integration i et andet nordisk land med samme kultur m.v. vil ske relativt hurtigt.

Det er det, den nordiske aftale om statsborgerskab bygger på, når den fastslår, at ophold i et af de nordiske lande inden en vis alder i et vist omfang kan sidestilles med bopæl i det andet nordiske land, hvori den pågældende ansøger om statsborgerskab.¹¹¹

Forudsætningen bag bestemmelsen om i et vist omfang at sidestille en persons ophold indtil en bestemt alder i ét nordisk land med bopæl i et andet nordisk land er således, at ophold i en nordisk stat i den formative alder letter integrationen i andre nordiske lande på grund af lighederne mellem de nordiske samfund. Det skal imidlertid bemærkes, at dette gælder for alle nationaliteter, der er vokset op i Norden. Antagelsen er, at et udenlandsk barn kan starte sin integration i ét nordisk land og fuldføre den i et andet nordisk land.

Forskelsbehandling på grundlag af statsborgerskab kan i et vist omfang ske med henvisning til internationale aftaler og et ønske om at opfylde disse. EMD har således accepteret, at de forskellige immigrationsregler for EU-borgere og tredjelandsborgere kan udgøre en rimelig og objektiv begrundelse for en

forskelsbehandling af disse grupper.¹¹² Her gælder dog det særlige, at EU-borgere traktatmæssigt er sikret en bedre retsstilling end tredjelandsstatsborgere. EMD har taget stilling til forskelsbehandling på grundlag af gensidige bilaterale aftaler, hvor staterne også kan have en berettiget interesse i (gensidigt) at sikre deres statsborgere en særlig favorabel behandling. Domstolen har dog konkret afvist berettigelsen af at forskelsbehandle alene på baggrund af sådanne aftaler.¹¹³

Forskelsbehandling er lovlig i tilfælde, hvor det må anses som sagligt at forskelsbehandle. Det kan eksempelvis være sagligt at stille lempeligere integrationskrav til en ansøgergruppe, der lettere end andre grupper kan integrere sig, bl.a. fordi den pågældende gruppe har samme kulturelle og eventuelt sproglige baggrund som statens egne borgere. Flere lande har regler, der ligner de nordiske, og hvor de stiller kortere opholdskrav til en ansøgergruppe, som ikke behøver så lang tid som andre ansøgergrupper for at kunne leve sig ind i landenes levevis og tilegne sig deres sprog m.v. I sådanne tilfælde kan man i retspraksis m.v. nå frem til, at forskelsbehandlingen er saglig og dermed lovlig og således ikke udgør diskrimination.¹¹⁴

Spørgsmål om, hvorvidt forskelsbehandling af grupper af udlændinge med statsborgerskab i forskellige stater har en saglig begrundelse, må afgøres konkret.¹¹⁵ I den her omhandlede kontekst, hvor det drejer sig om retten til statsborgerskab for efterkommere m.fl., er spørgsmålet, om der kan fremføres en objektiv og rimelig begrundelse for at forskelsbehandle forskellige grupper af efterkommere m.fl., der er i en relevant sammenlignelig situation med den samme baggrund med opvækst i staten gennem de formative år.¹¹⁶

Her kunne man bl.a. overveje, om det er sagligt at tage hensyn til, at de nordiske lande har særlige bånd, der er formaliseret på en række områder, og at de nordiske lande indrømmer hinandens statsborgere særlige fordele frem for andre landes statsborgere, under hensyn til at de nordiske borgere kommer fra stater med samme historiske, kulturelle og sproglige baggrund som Danmark.

Dette hensyn kan som nævnt begrunde, at der stilles krav om kortere opholdstid til nordiske immigranter, der søger om dansk statsborgerskab. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at det er et sagligt hensyn ved vurderingen af, om der lovligt kan forskelsbehandles mellem nordiske og ikke-nordiske unge, som er i en relevant sammenlignelig situation, i og med at begge grupper er født og/eller opvokset i Danmark, har gået i samme institutioner og skoler samt taget samme uddannelse m.v. Her vil formodningen formentlig være, at begge grupper gennem opvækst her i landet er blevet integreret i det danske samfund, jf. herved de ovenfor citerede konventioner og rekommandationer m.v.

Som omtalt nedenfor i afsnit 5.6. bygger den bestemmelse i den nordiske aftale om statsborgerskab, der relaterer sig til erklæringsreglen i indfødsretslovens § 3, stk. 2, som (kun) unge nordiske borgere her i landet kan benytte sig af, på en generel opfattelse af, at børn i almindelighed socialiseres under opvæksten

i et land og for de nordiske landes vedkommende under opvæksten dér. I forlængelse heraf følger det af den nordiske aftale, at **hvis** et nordisk land har en lovbestemmelse, der tillægger bopælstid i landet før en vis alder betydning for erhvervelsen af statsborgerskab på grund af socialisering i landet, **kan** bopæl i et eller flere andre aftalelande i en vis periode ligestilles med bopæl i det aftaleland, hvis statsborgerskab den erklærende ønsker at erhverve. Det er ikke længere alle de nordiske lande, der har en sådan regel.¹¹⁷

Ved afgørelse af, om der ved tildeling af statsborgerskab til unge, som er født og/eller opvokset i en stat, kan ske forskelsbehandling på grundlag af de pågældendes statsborgerskab i hhv. nordiske eller ikke-nordiske lande, vil både Børnekonventionen, EKS og Europarådets anbefaling fra 2009 om børns adgang til et statsborgerskab skulle inddrages i overvejelserne. Det skal således tages i betragtning, at Børnekonventionen anser statsborgerskab som et fast element i barnets identitet, at EKS artikel 6, stk. 4, litra e og f, er medtaget i konventionen ud fra en opfattelse af, at indvandreres efterkommere generelt har nemmere ved at integrere sig i en værtsstat, og at Europarådets Ministerkomité fastslår vigtigheden af, at børn og unge har et effektivt statsborgerskab til beskyttelse af deres rettigheder, og at børn kan få statsborgerskab i den stat, hvori de er født og bosat.

5.5.4 DISKRIMINATION AF ANSØGERE MED HANDICAP

Vestre Landsret understregede i den tidligere omtalte dom fra februar 2020,¹¹⁸ at Danmark har forpligtet sig til ikke at diskriminere på baggrund af handicap, også ved tildeling af statsborgerskab. Diskriminationsforbuddet følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 14 om forbud imod diskrimination, FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder artikel 26, der ligeledes forbyder forskelsbehandling, og Handicapkonventionens artikel 1, sammenholdt med artikel 2, 4 og 5 om forbud mod diskrimination på grund af handicap, samt artikel 18 om deltagerstaternes forpligtelse til at anerkende retten for personer med handicap til at erhverve og skifte statsborgerskab. I dommen understreger Vestre Landsret, at Folketingets Indfødsretsudvalg skal overholde ikke-diskriminationsprincippet ved sit skøn over, om en ansøger skal tildeles dansk statsborgerskab. Landsretten fandt i den konkrete sag, at ansøgeren i relation til forsørgelseskravet var blevet indirekte forskelsbehandlet på grund af sit handicap sammenlignet med personer uden handicap. Da forskelsbehandlingen ikke kunne begrundes objektivt og rimeligt, var der tale om konventionsstridig diskrimination.

FN's Menneskerettighedskomité har, som nævnt tidligere, kritiseret Indfødsretsudvalgets praksis med ikke at give begrundelser for afslag på dispensation. Uden en begrundelse kan ansøgeren ikke efterfølgende vurdere, om afslaget på dispensation er et udtryk for ulovlig forskelsbehandling. Menneskerettighedskomitéen fandt, at dette var et brud på retten til lige behandling for loven uden forskelsbehandling.

Hertil kan tilføjes, at der, på grund af Indfødsretsudvalgets restriktive praksis, kun gives dispensation til et fåtal af dem, der ansøger om at blive fritaget fra at skulle

leve op til kravene om at bestå en danskprøve og/eller indfødsretsprøven, jf. ovenfor i afsnit 2.2.3.

Unge med en ikke-nordisk baggrund, der er født og/eller opvokset i Danmark, vil skulle søge om dispensation fra kravene til statsborgerskab, hvis de har et handicap, der betyder, at de ikke kan opfylde kravene, herunder om selvforsørgelse og en bestået danskprøve og indfødsretsprøve. De vil have en stor statistisk sandsynlighed for at få afslag på dispensationsansøgningen uden begrundelse. Dermed er der risiko for, at de ikke kan få dansk statsborgerskab på grund af deres handicap.

Da nordiske unge, som kan få dansk statsborgerskab ved erklæring, ikke skal opfylde de samme strenge krav, herunder om selvforsørgelse og om en bestået danskprøve og indfødsretsprøve, vil de, uanset at de har et handicap, der forhindrer dem i at opfylde disse betingelser, ikke i højere grad end andre uden handicap risikere at blive afskåret fra at få dansk statsborgerskab.

Unge med en ikke-nordisk baggrund og et handicap, der forhindrer dem i at leve op til de strenge krav til dansk statsborgerskab meddelt ved lov, vil dermed være dobbelt ramt. På grund af deres ikke-nordiske statsborgerskab vil de skulle igennem en krævende naturalisationsproces og desuden en dispensationsproces, som betyder, at de har en høj statistisk sandsynlighed for ikke at få dispensation og dermed for ikke at kunne få dansk statsborgerskab.

5.6 NORDISK SAMARBEJDE OG AFTALER

Under og efter 2. verdenskrig drøftede Danmark, Norge og Sverige mulighederne for at udvikle et nordisk unionsborgerskab, men det blev ikke en realitet. I stedet enedes man om at indføre regler i landenes statsborgerskabslovgivning, der kunne give udtryk for den samhørighed, der var mellem landene. Danmark, Norge og Sverige indgik i 1950 en aftale herom. Aftalen havde som udgangspunkt, at de nordiske lande havde nogenlunde samme statsborgerskabsregler.

Ifølge den nordiske statsborgerskabsaftale fra 1950 skulle nordiske statsborgere, som emigrerede og reemigrerede inden for Norden, have lettet adgangen til at erhverve og generhverve statsborgerskab i de nordiske lande. Det indebar bl.a., at der blev adgang for nordiske statsborgere til at opnå statsborgerskab ved erklæring.¹¹⁹

Desuden indeholdt aftalen regler om, at i det omfang én af staterne gjorde fødsel og bopæl inden for staten til en betingelse for erhvervelse af dens statsborgerskab, skulle fødsel og bopæl i en anden nordisk stat have samme betydning, dog kun for tiden indtil et barn fyldte 12 år. Reglen om at ligestille fødsel og bopæl i et nordisk land med fødsel og bopæl i et andet land forekom naturlig i betragtning af det kulturelle og sproglige fællesskab i Norden, og når aldersgrænsen blev sat til 12 år, ville barnet normalt komme til at gå i skole i mindst to-tre år i det land, hvis statsborgerskab det skulle erhverve.¹²⁰

Aftalen herom fik betydning for reglen om unges erhvervelse af statsborgerskab ved eller efter myndighedsalderens indtræden på grund af fødsel og socialisering/integration gennem opvæksten. En sådan regel fandtes i både den danske, norske og svenske statsborgerskabslovs § 3.

Ved vedtagelsen af 1950-aftalen forudsatte man, at Finland og Island ville tilslutte sig aftalen, hvilket også skete, jf. de nordiske aftaler af 1969 og 1998. I disse aftaler var den oprindelige regel blevet ændret, fordi landenes erklæringsregler var blevet ændret, så der ikke længere var krav om fødsel i et nordisk land, men alene om ophold i sammenlagt 10 år. Den nordiske aftale ændredes derfor, således at en tid med bopæl i et andet nordisk land kunne medregnes, når erklæringsreglens opholdskrav på 10 år skulle opfyldes. Kravet var, at bopælstiden i det andet nordiske land lå fem år forud for erklæringens afgivelse og forud for den erklærendes fyldte 16. år.

EU- og EØS-samarbejdet bidrog imidlertid til at reducere betydningen af det nordiske samarbejde, og med tiden blev der ikke længere lagt samme vægt som tidligere på, at de nordiske lande skulle have (nogenlunde) ens statsborgerskabslovgivning. Da Sverige fik sin nye statsborgerskabslov i 2001, blev den tidligere svenske lovs § 3 erstattet af bestemmelser, som var helt anderledes (om børns og unges erhvervelse af statsborgerskab efter ophold i Sverige i dengang hhv. fem og syv år, nu to og tre år). Den nordiske aftales bestemmelse, der var relateret til § 3, kunne derfor ikke overføres til den nye svenske lov.

Som følge deraf måtte den nordiske aftale ændres, således at Sverige i 2002-aftalen ikke blev omfattet af reglen om, at bopæl i et nordisk land i et vist omfang kan sidestilles med bopæl i et andet nordisk land. I den seneste aftale fra 2010 er reglen gjort fakultativ. Det følger nu af aftalen, at hvis et nordisk land har en regel, der tillægger bopælstid i landet før en vis alder betydning, kan bopæl i et andet nordisk land sidestilles med bopæl i det land, hvis statsborgerskab den erklærende ønsker at erhverve.

Det skal igen understreges, at den omhandlede regel om unges ret til statsborgerskab ved erklæring ikke omhandler nordiske unge, men enhver ung, der opfylder bopæls- og alderskravene.

5.7 SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER

Ovenfor omtales en række internationale forpligtelser, som Danmark er bundet af på statsborgerskabsområdet.

Det fremgår bl.a. af EKS, at adgangen til statsborgerskab skal lettes for personer, der er født og/eller opvokset i staten. Dette indebærer, at en medlemsstat skal fastsætte regler om lettere adgang for alle personer, der tilhører de kategorier, der ifølge EKS artikel 6, stk. 4, skal have lettere adgang til statsborgerskab, herunder alle børn født og/eller opvokset i staten. Der er ingen specifikke krav til, hvordan reglerne om denne lettere adgang skal udformes.

Konventionen fastslår også, at det skal være lettere for børn at få statsborgerskab, når deres forældre får det. Europarådets Ministerkomité vedtog i 2009 en generel anbefaling om at lette børns adgang til statsborgerskab. Herved anbefales staterne at følge en række nærmere angivne principper.

Desuden følger det af EKS, at der er begrundelsespligt i sager om afslag på statsborgerskab.

En lang række konventioner indeholder desuden diskriminationsforbud, herunder EMRK. Selvom denne konvention ikke indeholder en ret til statsborgerskab, har EMD i flere sager fastslået, at EMRK har betydning for statsborgerretten på grund af den måde, hvorpå statsborgerretten påvirker nogle af konventionens rettigheder. EMD har på den baggrund behandlet sager om både diskrimination i statsborgerskabssager og forskelsbehandling på grund af nationalitet. Det kan ikke med sikkerhed konstateres, at den her omhandlede forskelsbehandling af nordiske og ikke-nordiske unge statsborgere strider imod EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8, men der findes i dommene hensyn, der taler imod denne forskelsbehandling af nordiske og ikke-nordiske unge.

KAPITEL 6

ANDRE NORDISKE LANDES LOVGIVNING PÅ OMRÅDET

6.1 INDLEDNING

I de forrige kapitler er det flere gange nævnt, at de nordiske lande har haft næsten ens statsborgerskabslovgivninger, og at de tidligere havde regler, som svarede nogenlunde til den danske indfødsretslovs § 3, som den så ud indtil ændringen i 2004. Flere af de andre nordiske lande har imidlertid også ændret eller ophævet deres tidligere regler om ret til statsborgerskab ved erklæring for efterkommere m.fl., som var socialiseret i landene under opvækst der. I dette kapitel gives en ganske kort redegørelse for, hvilke regler de nordiske lande nu har på området.

6.2 FINSK LOVGIVNING

Finland har beholdt en bestemmelse, der i store træk svarer til den danske regel, der blev ophævet i 2004, jf. nedenfor i afsnit 7.2.7. Dvs. at en ung udlænding, der er fyldt 18, men ikke 23 år, kan få finsk statsborgerskab ved erklæring efter ophold i Finland i 10 år, hvoraf mindst to år skal ligge umiddelbart før erklæringens afgivelse, jf. den finske statsborgerskabslovs § 28. Finland stiller vandelskrav, ligesom Danmark har gjort siden 2000, men i Finland udgør kun fængselsstraf en hindring. Hvis den erklærende er født i Finland, er bopælskravet nedsat til seks år.¹²¹

6.3 ISLANDSK LOVGIVNING

I Island kan unge udlændinge få statsborgerskab ved afgivelse af erklæring i alderen 18-20 år, hvis de er flyttet til Island før 11-årsalderen eller, hvis de er statsløse, før 13-årsalderen. Island stiller ikke vandelskrav i disse erklæringssager, jf. den islandske statsborgerskabslov artikel 3.¹²²

6.4 NORSK LOVGIVNING

I modsætning til Finland og Island tillader Norge (ligesom Sverige, jf. nedenfor), at børn selvstændigt kan opnå statsborgerskab. Alderskravet er 12 år, jf. den norske statsborgerskabslovs § 7. De almindelige krav, der skal opfyldes for at opnå statsborgerskab, gælder for børn, men ikke sprogkravet, jf. § 8. Desuden er opholdskravet for personer, der er kommet til Norge før det fyldte 18. år, jf. § 11, nedsat fra syv til fem år. Ansøgningen afgøres af Udlændingedirektoratet. Norge har ikke nogen erklæringsregel for børn og unge med opvækst i Norge, hvilket skal ses på baggrund af, at alle erhvervsregler i Norge er regelbundne, dvs. der er retskrav på statsborgerskab, når betingelserne er opfyldt. Den tidligere skønsmæssige ordning er forladt.¹²³

6.5 SVENSK LOVGIVNING

I Sverige kan børn også uafhængigt af forældrene få statsborgerskab, og her sker det ved erklæring. Der stilles krav om permanent opholdstilladelse. Et udenlandsk barn kan nu efter tre års ophold – eller kun to år, hvis barnet er statsløst – opnå svensk statsborgerskab ved afgivelse af en erklæring, evt. afgivet af en forælder på barnets vegne, jf. den svenske statsborgerskabslovs § 7.

Derudover har Sverige, ligesom Island, en erklæringsregel for unge i alderen 18-20 år. Herefter kan de unge få svensk statsborgerskab ved erklæring, hvis de har permanent opholdstilladelse og har boet i Sverige, siden de var 13 år – eller hvis de er statsløse, siden de var 15 år, jf. § 8.¹²⁴

6.6 SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER

De ovenfor gennemgåede lande er de andre nordiske lande, som Danmark sædvanligvis sammenligner sig med. I ingen af landene forskelsbehandles unge udlændinge, der er født og/eller opvokset i landet, på grundlag af om de har nordisk statsborgerskab eller ej.

De ovenfor gennemgåede lande har enten erklæringsregler omfattende alle unge, der er opvokset i deres land – ligesom Danmark havde indtil 2004 – eller også har de indført endnu mere favorable regler, hvorefter børn (med repræsentation) kan blive statsborgere, enten ved erklæring som i Sverige eller efter ansøgning som i Norge.

KAPITEL 7

HISTORISK TILBAGEBLIK: ADGANG TIL STATSBORGERSKAB FOR EFTERKOMMERE

7.1 INDLEDNING

I dette kapitel gennemgås de generelle regler i indfødsretslovgivningen, der tidligere har givet alle unge, der er født og/eller opvokset her i landet, retskrav på dansk statsborgerskab. Retskravet for alle unge gjaldt frem til 2004 og igen kortvarigt, for unge født her i landet, i perioden 2014-2016.

Retten til statsborgerskab fremgik indtil 2004 af indfødsretslovens § 3, hvorefter de unge kunne opnå dansk statsborgerskab ved at afgive en erklæring til myndighederne om deres ønske herom.

Reglen i indfødsretslovens § 3 blev ændret i 2004, således at ikke-nordiske unge ikke længere kunne opnå dansk indfødsret ved erklæring, men – på samme måde som personer, der er indvandret til Danmark som voksne – skulle ansøge om at blive danske ved lov (naturalisation).

I det følgende vil udviklingen i reglerne om de unges adgang til dansk statsborgerskab blive gennemgået.

7.2 UDVIKLINGEN I REGLERNE OM ADGANG TIL DANSK STATSBORGERSKAB

7.2.1 1776: FORORDNING OM INDFØDSRET VED FØDSEL I LANDET

Indfødsretsforordningen af 1776 var ikke en egentlig statsborgerskabslov, men den opfattes ofte som sådan, fordi den havde flere af en statsborgerskabslovs karakteristika. Forordningens formål var først og fremmest at sikre, at de indfødte undersåtter fik ret til ansættelse i landets embeder, og den blev vedtaget som led i en opbygning af den danske nation, hvori der indgik en dansk identitetsdannelse.¹²⁵ Forordningen om indfødsretten er baggrunden for, at betegnelsen indfødsret i senere lovgivning er blevet anvendt synonymt med statsborgerskab.

Forordningens § 1 byggede på *ius soli*-princippet, dvs. princippet om, at fødestedet afgør en persons indfødsret og indfødsrettigheder. Samtidig blev det præciseret i forordningens § 9, at indvandreres "her fødte Børn, når de her i Staten forblive, tilhobe skal agtes og ansees fuldkomne for Indfødte." Forordningen gjaldt frem til 1898, men den blev ændret på ét punkt med vedtagelsen af grundloven af 1849, der bestemte, at tildeling af indfødsret til udlændinge kun kunne ske ved lov (ifølge indfødsretsforordningen lå kompetencen hos kongen alene). Tildelingen kunne ske

ved en general lov som indfødsretsforordningen, jf. bl.a. § 9, eller en konkret lov (en lov om naturalisation).

Fortolkningen af forordningens § 9 ændrede sig med tiden. I 1854 skrev Indenrigsministeriet til Udenrigsministeriet, at fødsel på dansk grund var tilstrækkeligt til at medføre indfødsret, hvis blot ikke moderen opholdt sig her midlertidigt. Senere var det opfattelsen, at indvandreres her fødte børn skulle forblive her til voksenalderen for at opnå indfødsret.

7.2.2 1898: AFSTAMNINGSPRINCIPPET INDFØRES, SAMTIDIG MED AT RETTEN TIL INDFØDSRET PÅ GRUNDLAG AF FØDSEL OG OPVÆKST I LANDET BIBEHOLDES

I 1898 fik Danmark sin første egentlige lov om indfødsrets erhvervelse og fortabelse. Denne lov byggede på et nordisk samarbejde, og det primære erhvervelsesprincip skulle ikke længere være princippet om *ius soli* eller territorialprincippet. Fremover skulle hovedprincippet for statsborgerskabets erhvervelse være *ius sanguinis* eller afstamningsprincippet, hvorefter statsborgerskabet bestemmes af forældrenes statsborgerskab. Dengang var faderens statsborgerskab afgørende for børn født i ægteskab, og moderens for børn født uden for ægteskab.

Der var fortsat enighed om, at fastboende udlændinge ikke burde kunne overføre deres fremmede statsborgerskab til deres efterkommere i generation efter generation. Dansk statsborgerskab (indfødsret) burde fortsat tildeles personer, som var indlevet i samfundet, og det mente man, normalt ville være tilfældet for personer, der var født og opvokset i landet og derved var blevet "fortrolig med landets sæder og skikke."

Det blev derfor bestemt i den danske indfødsretslov fra 1898, at udenlandske børn, der var født her i landet, automatisk – ligesom hidtil – erhvervede dansk indfødsret, når de efter fødslen vedblivende havde haft deres hjem her indtil deres fyldte 19. år. De fik dog mulighed for i alderen mellem 18 og 19 år at afgive en erklæring om, at de ikke ønskede dansk indfødsret. De kunne dog kun afvise at få dansk indfødsret, hvis de ikke ellers ville blive statsløse, og hvis ikke deres forældre på samme måde havde fravalgt indfødsretten.

De nordiske kommitterede havde foreslået, at aldersgrænsen for opnåelse af statsborgerskab skulle være 22 år, men i Danmark mente man, at en del unge ville lide under, at afgørelsen af deres statsborgerlige tilhørsforhold skulle udskydes helt frem til 22-årsalderen. Derfor blev det besluttet, at de unge på de nævnte betingelser skulle have dansk indfødsret, når de fyldte 19 år. Bestemmelsen om de her fødte unges erhvervelse af dansk indfødsret (statsborgerskab) ved 19-årsalderen blev videreført i indfødsretsloven af 1925.¹²⁶

7.2.3 1950: INDFØDSRET VED ERKLÆRING

I 1950 var der fortsat enighed om, at afstammingsprincippet ikke skulle være det eneste princip, der kunne begrunde automatisk tildeling af dansk statsborgerskab. Det var fortsat opfattelsen, at personer, der havde boet her i landet gennem hele deres barndom og ungdom, ubetinget skulle have ret til dansk statsborgerskab. Dog fandt man, at de pågældende forud for erhvervelsen af dansk statsborgerskab skulle afgive en erklæring om deres ønske om at blive danske. Selvom der var fordele forbundet med den hidtidige automatiske erhvervelsesordning, fandtes der også ulemper, navnlig at det ikke straks efter voksenalderens indtræden ville blive afklaret, om de unge var danske eller ej. Det kunne være svært for dem at overskue, om bopælsbetingelsen (kravet om vedblivende hjemsted her i landet) var opfyldt, og der var eksempler på unge, som i årevis fejlagtigt havde troet, at de var danske.¹²⁷

Det helt afgørende argument for at forlade den automatiske erhvervelsesordning var dog ønsket om at undgå dobbelt statsborgerskab. I den henseende var en aktiv handling fra de unge af betydning, fordi de fleste landes lovgivning byggede (og bygger) på princippet om, at en persons automatiske erhvervelse af et nyt statsborgerskab ikke skulle (skal) medføre tab af det oprindelige statsborgerskab. Med det formål så vidt muligt at undgå dobbelt statsborgerskab fandt man også, at aldersgrænsen på 19 år skulle ændres, da statsborgere i mange lande ikke ville miste deres statsborgerskab ved at erhverve et nyt før det fyldte 21. år.

På den baggrund kom indfødsretsloven fra 1950 til at indeholde en regel, § 3, stk. 1, om, at en udlænding, som var født her i landet og vedblivende havde haft bopæl her, erhvervede dansk statsborgerskab ved over for overøvrigheden at afgive en erklæring herom efter det fyldte 21. år, men inden det fyldte 23. år. Hvis den pågældende var statsløs eller ville miste sit fremmede statsborgerskab ved erhvervelsen af det danske, kunne erklæringen afgives allerede efter det fyldte 18. år.¹²⁸

7.2.4 1968: ERKLÆRINGSREGLLEN LEMPES MED BORTFALD AF KRAVET OM FØDSEL I LANDET

Indfødsretsloven fra 1950 blev for første gang ændret i 1968. På det tidspunkt forelå der spørgsmål om Danmarks tiltrædelse af FN's konvention om begrænsning af statsløshed fra 1961 (den såkaldte Statsløsekonvention), hvilket Danmark var betænkelig ved på grund af udformningen af konventionens bestemmelse om fratagelse af statsborgerskab på grund af visse grove loyalitetssvigt, hvorefter statsløshed under visse omstændigheder kunne accepteres. Der var dog enighed om at vedtage de lovændringer, der var nødvendige for at opfylde konventionens krav om begrænsning af statsløshed. Med henblik herpå blev indfødsretslovens § 3, stk. 1, ændret. Fremover skulle fødsel i Danmark ikke være afgørende for, om personer, som var socialiseret gennem opvækst i Danmark, kunne blive danske statsborgere.

Bestemmelsen i indfødsretslovens § 3, stk. 1, blev ændret, således at en udlænding, som vedvarende havde haft bopæl i Danmark fra det fyldte 16. år og tidligere havde boet i Danmark i fem år, erhvervede dansk statsborgerskab ved

at afgive en erklæring herom over for overøvrigheden efter det fyldte 21. år, men inden det fyldte 23. år. Ligesom tidligere ville det være muligt at afgive en sådan erklæring allerede efter det fyldte 18. år, hvis vedkommende var statsløs eller ville miste sit oprindelige statsborgerskab ved erklæringens afgivelse.¹²⁹

Bestemmelsen i indfødsretslovens § 3, stk. 1, blev ændret, for at Danmark kunne opfylde 1961-konventionens krav om begrænsning af statsløshed, hvorefter der ikke kunne stilles krav om opvækst i et land gennem barndommen. Man lagde imidlertid vægt på, at den fortsat skulle omfatte alle unge, der var vokset op i Danmark, og ikke kun de statsløse. Det var opfattelsen, at opvækst i Danmark gennem en årrække i barndommen gav de unge en så nær tilknytning til landet, at det ikke var påkrævet at stille andre betingelser end opholdskravet. I lovforslagsbemærkningerne anførtes det ganske kort, at "det foreslås således ikke, at ansøgeren skal opfylde visse vandelsbetingelser."¹³⁰

7.2.5 1998: ERKLÆRINGSREGLENS BOPÆLSKRAV SMIDIGGØRES

Den næste gang, hvor indfødsretslovens § 3, stk. 1, blev ændret, var i 1998. Denne gang var en ændring nødvendig, for at Danmark kunne tiltræde EKS, og lejligheden blev benyttet til at smidiggøre § 3, stk. 1. På grund af grundlovskravet om, at kun lovgivningsmagten kan afgøre, hvem der skal være danske, måtte bestemmelsen være entydig. De administrative myndigheder, der behandlede erklæringssagerne, dengang typisk statsamtene, var nødt til at fortolke kravet om "vedblivende" bopæl i landet, sådan at "vedblivende" helt præcis betød "vedblivende". Dvs. at selv kortvarige udlandsophold ville afskære en her opvokset ung fra at opnå dansk statsborgerskab i medfør af § 3, stk. 1. Det gav problemer for de unge, bl.a. når de ønskede et udlandsophold i forbindelse med en uddannelse, hvilket hverken fandtes rimeligt eller tidssvarende.

Reglen blev derfor ændret, således at alle unge kunne opnå dansk statsborgerskab ved afgivelse af en erklæring efter det fyldte 18. år, men inden det fyldte 23. år, betinget af ophold her i landet i sammenlagt mindst 10 år, hvoraf de seneste fem år kunne ligge inden for en seksårsperiode før erklæringens afgivelse.¹³¹

Det var herefter uden betydning, om de unge var statsløse eller ville opnå dobbelt statsborgerskab. Opfyldte de bopælsbetingelserne, ville de herefter som 18-årige alle have en femårig periode, inden for hvilken de ville kunne opnå dansk statsborgerskab ved erklæring. Man forventede, at det ville give en mindre stigning i antallet af dobbelte statsborgere, men da der generelt i Europa var en tendens til at acceptere dobbelt statsborgerskab, fandt man dette af mindre betydning.

7.2.6 1999: ERKLÆRINGSREGLEN STRAMMES VED INDFØRELSE AF VANDELSKRAV

Lempelserne af opholdskravet i erklæringsreglen i § 3, stk. 1, skete imidlertid på et tidspunkt, hvor oppositionen i Folketinget var kritisk over for erklæringsreglen. Der blev fremsat forslag til folketingsbeslutninger om ændring af reglen. Nogle partier ønskede, at der skulle stilles vandelskrav til de unge (Venstre og Det Konservative

Folkeparti – og senere også Centrum-Demokraterne), mens andre mente, at der skulle indføres et stop for tildeling af indfødsret ved erklæring (Frihed 2000 og Dansk Folkeparti).¹³²

Den socialdemokratiske justitsminister var til at begynde med modstander af forslagene. Han fandt det både rimeligt og rigtigt, at unge, som havde levet hele eller en stor del af deres liv i Danmark, og som var opdraget her, havde ret til at blive danske statsborgere. Resultatet blev ikke desto mindre, at ministeren i december 1999 fremsatte et ændringsforslag til indfødsretslovens § 3, stk. 1, om, at det skulle være en betingelse for, at de unge kunne opnå indfødsret ved erklæring, at de ikke var straffet eller idømt foranstaltninger efter straffelovens kapitel 9.¹³³ De unge, som ikke opfyldte vandelskravet, måtte søge indfødsret meddelt ved lov og opfylde de almindelige krav hertil.¹³⁴ Ændringen blev vedtaget inden for en uge.¹³⁵

7.2.7 2004: ERKLÆRINGSORDNINGEN AFSKAFFES FOR IKKE-NORDISKE UNGE

Dansk Folkeparti fastholdt sin modstand mod erklæringsreglen, og i september 2003 indgik regeringen, der var dannet i 2001 (Venstre og Det Konservative Folkeparti), en aftale med Dansk Folkeparti om, at muligheden for at opnå dansk statsborgerskab ved erklæring skulle forbeholdes nordiske statsborgere. Indfødsretsloven blev ændret i overensstemmelse hermed i 2004. Herefter kunne kun unge nordiske statsborgere benytte sig af erklæringsreglen i lovens § 3, stk. 1.¹³⁶ Ikke-nordiske unge, som tidligere havde været omfattet af reglen, måtte fremover søge om dansk statsborgerskab meddelt ved lov og opfylde de almindelige krav hertil.

Det fremgik af lovforslagsbemærkningerne, at lovændringen havde til formål at opfylde regeringens aftale med Dansk Folkeparti. Det tilføjedes, at ændringen skulle sikre, at tildeling af dansk statsborgerskab i højere grad kom til at bero på en individuel vurdering af de enkelte ansøgere. Baggrunden var "udviklingen i Danmarks befolkningssammensætning", som efter regeringens og Dansk Folkepartis opfattelse havde medført, at der ikke længere var sikkerhed for, at personer, som indtil nu havde været omfattet af indfødsretslovens § 3, stk. 1, altid var integreret på det niveau, som måtte være en forudsætning for at opnå dansk statsborgerskab.¹³⁷

I lovforslagsbemærkningerne forholdt regeringen sig til forpligtelserne efter EKS, som fortsat skulle være opfyldt efter lovændringen. Det drejede sig bl.a. om kravet i EKS artikel 6, stk. 4, litra e og f, om, at staten skal lette adgangen til at opnå dansk statsborgerskab for personer, som er født i landet eller har haft ophold her af en vis varighed før det fyldte 18. år, samt om diskriminationsforbuddet i EKS artikel 5, stk. 1, der forbyder diskrimination på grund af køn, religion, race, hudfarve samt national og etnisk oprindelse.

Det anførtes i lovforslagsbemærkningerne, at EKS ikke stillede krav til, hvordan den lempede adgang skulle udmøntes i praksis, og at den kunne tilvejebringes både ved lempede procedurer og lempede materielle betingelser.¹³⁸

Regeringen tilkendegav, at den ikke fandt behov for at indføre nye regler om lettere adgang til at opnå dansk statsborgerskab. Den fandt de internationale forpligtelser opfyldt, med henvisning til at der i naturalisationscirkulæret var regler om lempelser for særlige grupper. I lovforslagsbemærkningerne nævntes det, at personer, som er indrejst i Danmark før det fyldte 15. år, som udgangspunkt kan optages på lovforslag om tildeling af statsborgerskab, når de fylder 18 år, og at tidligere danske statsborgere kan generhverve det danske statsborgerskab, hvis de opfylder betingelser om bl.a. at være født med dansk statsborgerskab i Danmark.¹³⁹

Regeringen forholdt sig således ikke til, at EKS forudsætter, at der for efterkommere m.fl. (2. og 1,5. generation) skal tilvejebringes generelle lempelser. Det forhold, at udenlandske børn, som kommer til Danmark før det fyldte 15. år, kan søge om tildeling af statsborgerskab meddelt ved lov som 18-årige, indebærer rigtignok en lempelse af opholdskravet for nogle større indvandrerbørn, men det indebærer ikke nogen lempelse for efterkommere eller for indvandrerbørn, som kommer til Danmark før niårsalderen, og som har boet her uden opholdsafbrydelser. I så fald vil disse grupper som 18-årige helt automatisk opfylde kravet om at have opholdt sig her i landet i ni år (og mere), og de opnår dermed ikke nogen form for lempelse i adgangen til dansk statsborgerskab.¹⁴⁰ Det skal for en god ordens skyld tilføjes, at det naturligvis heller ikke kan betragtes som en generel lempelse for efterkommere m.fl., at der er regler om at lette generhvervelse af dansk statsborgerskab for tidligere danske statsborgere. EKS artikel 9 indeholder en selvstændig forpligtelse til at lette tidligere danske statsborgeres generhvervelse af statsborgerskabet.

For så vidt angår forskelsbehandlingen mellem nordiske og ikke-nordiske statsborgere, henviste regeringen som tidligere omtalt til EKS artikel 5, stk. 1. Regeringen anførte, at det fremgår af den forklarende rapport til EKS artikel 5, stk. 1, at de kontraherende stater kan opstille lempelige vilkår for statsborgere fra visse andre stater, uden at dette vil udgøre diskrimination i forhold til EKS artikel 5, stk. 1.¹⁴¹ Denne bestemmelse indeholder en begrænset og udtømmende opregning af diskriminationsgrunde, herunder national eller etnisk oprindelse, men medtager ikke statsborgerskab.

Regeringen kom ikke ind på, at selvom EKS artikel 5, stk. 1, ikke forbyder diskrimination på grundlag af statsborgerskab, har andre konventioner diskriminationsforbud, der kan krænkes ved forskelsbehandling på grundlag af statsborgerskab, herunder EMRK artikel 14, jf. artikel 8, jf. nærmere om EMD's retspraksis ovenfor i afsnit 5.5.1. Derfor tog regeringen ikke stilling til, hvorvidt den skete forskelsbehandling mellem statsborgere fra hhv. nordiske og andre lande efter EMRK artikel 14 kunne anses som saglig i en situation, hvor de to relevant sammenlignelige grupper begge har opnået en nær tilknytning til Danmark gennem opvækst her i landet.

Lovforslaget blev vedtaget med 61 stemmer mod 50. Fem partier stemte imod lovændringen (S, SF, RV, EL og KD).¹⁴² Under førstebehandlingen af lovforslaget blev

der givet udtryk for, at ændringen navnlig skulle sikre, at de her i landet opvoksede unge kunne opfylde kravet om gode danske sprogkunderskaber. Socialdemokratiets ordfører stillede i den forbindelse spørgsmål om begrundelsen for at forskelsbehandle unge med nordisk og ikke-nordisk statsborgerskab, med henvisning til at det formentlig også kunne være svært for en person fra Finland at lære dansk.¹⁴³

7.2.8 2014-2016: GENINDFØRELSE AF EN ERKLÆRINGSORDNING FOR UNGE FØDT OG OPVOKSET I DANMARK

Efter folketingsvalget i 2011 dannede Socialdemokratiet regering sammen med Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre. Af regeringsgrundlaget fra 2011 fremgik det, at unge, der var født og opvokset i Danmark, skulle tilbydes statsborgerskab, hvis de bestod folkeskolens afgangsprøve med gennemsnitskarakteren 02, eller når de fyldte 18 år, medmindre de var dømt for alvorlig kriminalitet.¹⁴⁴

I 2014 blev indfødsretsloven ændret i overensstemmelse hermed. Med ændringen blev der indsat en ny bestemmelse i indfødsretsloven, § 3 A, hvorefter efterkommere kunne opnå dansk statsborgerskab ved over for indfødsretsmyndighederne (i Danmark Statsforvaltningen) at afgive erklæring om deres ønske herom. Erklæringen kunne afgives af personer, der enten havde aflagt folkeskolens afsluttende prøver i niende eller tiende klasse med et samlet karaktergennemsnit på mindst 02 eller var fyldt 18 år. Erklæringen skulle afgives inden det fyldte 19. år. Der stilledes bopæls- og opholdsbetingelser, vandelskrav og krav om, at den unge ved erklæringens afgivelse skulle godtgøre derved at ville miste sit statsborgerskab i andre stater.¹⁴⁵

De unge kunne benytte erklæringsreglen uden at have søgt og opnået permanent opholdstilladelse, men der viste sig at være en række andre praktiske problemer forbundet med anvendelsen af reglen.

Den meget korte tidsfrist for at afgive erklæring var begrundet med, at reglen var tiltænkt unge, som var "reelt motiveret" for at få statsborgerskab, men der var ingen (direkte eller individuel) informationsordning på plads, da loven trådte i kraft. Der var heller ingen overgangsbestemmelse for unge, som kort tid efter lovens ikrafttræden 1. juli 2014 ville fylde 19 år. Mange unge blev derfor skuffede over, at de i praksis ikke kunne bruge erklæringsreglen.

Dette skyldtes også, at reglen ikke tog højde for, at mange unge på grund af lovgivningen i deres (forældres) oprindelsesland ikke kunne få en løsningsattest og derved godtgøre, at de ville miste deres statsborgerskab ved at blive danske.¹⁴⁶ Danmark havde besluttet at acceptere dobbelt statsborgerskab, men lovændringen om accept af dobbelt statsborgerskab trådte først i kraft 1. september 2015, og indtil da gjaldt løsningskravet i den nye § 3 A ubetinget.

Mange unge med bl.a. tyrkisk, pakistansk, somalisk, irakisk, bosnisk og vietnamesisk statsborgerskab havde problemer med at opnå løsningsattester. Regeringen

forsøgte at indgå aftaler med de pågældende lande for at løse problemet. Dette lykkedes i forhold til bl.a. Tyrkiet, således at de tyrkiske unge kunne opnå en foreløbig løsningsattest, hvis de fra Statsforvaltningen kunne få et brev om, at de med en løsningsattest ville kunne opnå dansk statsborgerskab. Dvs. at de skulle opfylde alle § 3 A's øvrige betingelser.

Problemerne med at benytte erklæringsmuligheden var imidlertid fortsat store, og mange fik deres erklæringer afvist. Reglen fik herefter begrænset gennemslagskraft, da der efter folketingsvalget i juni 2015 var et politisk flertal for at ophæve den.¹⁴⁷

Indfødsretslovens § 3 A blev ophævet med virkning fra 1. marts 2016.¹⁴⁸ Lovændringen skulle ifølge ministerens fremsættelsestale og lovforslagsbemærkningerne navnlig sikre, at dansk statsborgerskab i højere grad tildeles personer, som er "reelt integrerede i det danske samfund". Dette fandt regeringen ikke sikret med kravene i § 3 A, bl.a. fordi der ikke var krav om danskkundskaber på et vist niveau og om en bestået indfødsretsprøve.¹⁴⁹

De socialdemokratiske medlemmer af Folketinget stemte for ophævelsen, men præciserede i udvalgsbetænkningen, at de grundlæggende mente, at udenlandske statsborgere, der er født og opvokset i Danmark, og som har bestået folkeskolens afgangsprøve, har bevist, at de er integrerede, hvorfor der ikke bør stilles krav om, at de har bestået indfødsretsprøven. Partiet tilkendegav, at det desværre ikke var lykkedes at skaffe opbakning hertil, men det var fortsat Socialdemokratiets synspunkt. Socialdemokratiet kunne dog støtte, at erklæringsadgangen for denne gruppe blev fjernet.¹⁵⁰

Institut for Menneskerettigheder havde i sit hørings svar anbefalet, at indfødsretslovens § 3 A ikke blev ophævet. Instituttet tilkendegav i den forbindelse, at efter dets opfattelse bør alle efterkommere have adgang til at opnå dansk indfødsret på de vilkår, som efter indfødsretslovens § 3 nu kun gælder for unge med statsborgerskab i et nordisk land.¹⁵¹

7.3 UDVIKLINGEN I KRAVENE TIL OPNÅELSE AF DANSK STATS BorgERSKAB MEDDELT VED LOV

Hvis man ser tilbage på tiden efter vedtagelsen af den gældende indfødsretslov fra 1950, er kravene til at opnå statsborgerskab meddelt ved lov generelt set blevet lempet, men en modsatrettet tendens satte ind i det nye årtusind. I 2002 indførtes nogle stramninger, bl.a. med krav om dokumentation af danskkundskaber ved aflægelse af en sprogpøve, evt. en af folkeskolens afgangsprøver.¹⁵²

Disse krav skulle de unge, der var født og/eller opvokset her, opfylde efter ændringen af indfødsretslovens § 3, stk. 1, i 2004, da et flertal i Folketinget vedtog, at erklæringsmuligheden kun kunne anvendes af unge fra de øvrige nordiske lande, jf. forrige kapitel.

Kravene til at opnå statsborgerskab meddelt ved lov blev yderligere strammet efter folketingsvalget i 2005, jf. naturalisationscirkulæret fra 2006.¹⁵³ Ved denne lejlighed blev der som noget nyt fastsat et selvforsørgelseskrav samt et krav om, at ansøgerne skulle bestå en indfødsretsprøve, hvorved deres kendskab til danske samfundsforhold m.v. kunne testes. Indfødsretsprøven blev først etableret i foråret 2007. Dette medførte forsinkelser i ansøgningsprocessen for nogle ansøgere, bl.a. unge, som var født og/eller opvokset i Danmark, og som ikke var forberedt på at skulle indskrive sig på en sprogskole inden for en fastsat frist for at kunne tage prøven. Det var prøvekravet og ikke prøvens sværhedsgrad, der gav anledning til frustrationer blandt de unge. De oprindelige prøver var lette at bestå, bl.a. fordi der var tale om multiple choice-tests, og 35 ud af 40 spørgsmål blev udvalgt fra en offentligt tilgængelig prøvebank med 200 spørgsmål og svar.

I efteråret 2007 blev der på ny afholdt folketingsvalg, og forskellige forhold i 2008, bl.a. en dom fra EU-Domstolen (Metockdommen),¹⁵⁴ førte til, at der mindre end to år efter indgåelsen af den seneste indfødsretsftale kunne samles et politisk flertal for at skærpe kravene til at opnå statsborgerskab meddelt ved lov, herunder kravene til beståelse af indfødsretsprøven. En ny indfødsretsftale af 22. september 2008 blev udmøntet i et nyt naturalisationscirkulære.¹⁵⁵

Da den socialdemokratisk ledede regering trådte til i 2011, aftaltes det i regeringsgrundlaget at lempe nogle af kravene til opnåelse af dansk statsborgerskab meddelt ved lov. En ny indfødsretsftale med lempelser blev dog først indgået i 2013,¹⁵⁶ og de lempede krav, herunder en ny statsborgerskabsprøve, fik en kort levetid, da Venstre-regeringen efter folketingsvalget i 2015 besluttede at rulle lempelserne tilbage.

Det skete med en ny indfødsretsftale af 5. oktober 2015, der blev offentliggjort i et naturalisationscirkulære fra 2015.¹⁵⁷ Det blev herved besluttet, at en ny indfødsretsprøve af 2015 skulle afløse den noget lempeligere statsborgerskabsprøve, der var blevet indført i 2013.

Dansk Folkeparti mente imidlertid fortsat, at for mange udlændinge fik dansk statsborgerskab, og i januar 2017 fremsatte partiet et forslag til folketingsbeslutning om, at der skulle indføres et årligt "loft" på 1.000 statsborgerskaber om året. Forslaget fik ikke opbakning fra de øvrige partier i Folketinget, men i 2018 blev der indgået en ny indfødsretsftale om at skærpe kravene til at opnå statsborgerskab meddelt ved lov. Kravene, som fremgår af naturalisationscirkulæret af 2018, er som nævnt ovenfor de hidtil strengeste i nyere tid.¹⁵⁸

7.4 SÆRLIGT OM ADGANGEN TIL PERMANENT OPHOLD

Man skal have permanent opholdstilladelse for at opnå dansk statsborgerskab meddelt ved lov. Dermed har de krav, der skal opfyldes for at opnå en permanent opholdstilladelse, også stor betydning for opnåelsen af statsborgerskab.

Udlændingelovens krav til permanente opholdstilladelser er blevet strammet, i takt med at kravene til at opnå statsborgerskab meddelt ved lov er blevet strammet, men en fundamental ændring skete i 2010. På det tidspunkt blev kravene til permanent ophold baseret på et pointsystem, der bestod af en række ufravigelige betingelser og en række supplerende integrationsrelevante kriterier.¹⁵⁹ Samtidig blev det bestemt, at ingen børn længere længere kunne få permanent opholdstilladelse, men at alle børn først skulle kunne søge herom som 18-årige. Tidligere gjaldt denne regel kun familiesammenførte børn.¹⁶⁰

Som udgangspunkt skulle alle de almindelige krav til permanent ophold opfyldes, også af de her opvoksede unge, herunder et krav om fuldtidsbeskæftigelse i to år og seks måneder inden for de seneste tre år forud for ansøgningen samt et krav om fortsat arbejdsmarkedstilknytning, når tilladelse kunne gives (sml. herved med det gældende krav i udlændingelovens § 11, stk. 12).

De unge var dog undtaget fra at skulle opfylde beskæftigelseskravet, hvis de søgte om permanent opholdstilladelse mellem det 18. og 19. år og indtil ansøgningstidspunktet uafbrudt havde været under uddannelse eller i fuldtidsbeskæftigelse siden afslutningen af folkeskolen. Det betød, at de for at kunne benytte undtagelsesmuligheden kunne stå i en vanskeligere situation end deres kammerater med dansk statsborgerskab, bl.a. kunne de ikke i lighed med dem holde et sabbatår efter endt skolegang. Desuden kunne den snævre frist for at søge permanent ophold på lempeligere vilkår sammenholdt med bl.a. muligheden for et uforskyldt afbræk i en uddannelse eller en beskæftigelse forringe de unges mulighed for at få permanent opholdstilladelse – og dermed også for at få dansk statsborgerskab.

Hvis en her opvokset ung af den ene eller anden grund ikke kunne opfylde kravene til at blive omfattet af undtagelsesreglen (se bl.a. ovenfor i kapitel 3 om forklaringerne fra vores informanter), skulle vedkommende som alle andre ansøgere opfylde beskæftigelseskravet og de supplerende integrationsrelevante betingelser for at få permanent opholdstilladelse.

Efter folketingsvalget i 2011 blev kravene til permanent ophold lempet, bl.a. udgik pointtildelingen, og uddannelse gennem en periode forud for ansøgningen kom til at indgå på lige fod med beskæftigelse gennem samme periode.¹⁶¹

Dette blev dog ændret i 2016, samtidig med at der blev indført supplerende integrationsbetingelser. Kravene for permanent opholdstilladelse blev yderligere skærpet i 2017. Det gjaldt vandelskravet, hvor fængsel i 6 måneder kunne hindre permanent ophold (mod tidligere fængsel i 1 år) og beskæftigelseskravet, der blev strammet til et krav om ordinær fuldtidsbeskæftigelse eller udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i mindst tre år og seks måneder inden for de sidste fire år forud for tidspunktet, hvor tilladelse kunne gives.¹⁶²

7.5 SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER

Som det fremgår af det ovenfor anførte, kan unge, som er født og/eller opvokset i Danmark, nu kun opnå dansk statsborgerskab ved opfyldelse af krav, som radikalt adskiller sig fra de krav, der gjaldt for erklæringssagerne frem til 2004. Dertil kommer, at kravene til at opnå statsborgerskab meddelt ved lov, som de unge blev underlagt i 2004, siden da er blevet strammet ganske betydeligt (i 2005/2006, 2008, 2015 og 2018), og der foreligger ikke oplysninger om, at hensynet til de her opvoksede unge er indgået i overvejelserne om stramningerne. Det samme gælder for ændringerne i selve processen for at opnå statsborgerskab meddelt ved lov, herunder udviklingen af det digitale ansøgningsskema og udviklingen i sagsbehandlingstiderne.

Disse forhold bør efter instituttets opfattelse i sig selv give anledning til nærmere overvejelser, jf. nedenfor i kapitel 8.

ANALYSE OG ANBEFALINGER

8.1 GENERELT

De foregående kapitler beskriver, hvordan unge ikke-nordiske statsborgere, som er født og/eller opvokset i Danmark, ikke længere har adgang til at få tildelt statsborgerskab ved erklæring. På trods af at de er vokset op i Danmark, skal de som udgangspunkt opfylde de samme krav for at opnå dansk statsborgerskab som indvandrere, der er kommet hertil som voksne.

Statsborgerskab er normalt en vigtig del af en persons sociale identitet. Som det fremgår af de forrige kapitler, har vores informanter givet udtryk for, at statsborgerskabet er et symbol på det tilhørsforhold, de har til Danmark efter at være født og/eller opvokset i landet. Begrænsninger i adgangen til statsborgerskabet har en negativ indvirkning på deres sociale identitet og tilhørsforhold i Danmark. De unge oplever, at den vanskelige adgang til statsborgerskab virker fremmedgørende og ekskluderende.

De restriktive regler om adgang til statsborgerskab gennem den almindelige ansøgningsproces, der kræver, at man søger om statsborgerskab meddelt ved lov, kom i 2004 til at gælde for ikke-nordiske unge, som er født og/eller opvokset i Danmark, og de unge har været omfattet af disse regler lige siden (med undtagelse af en periode i årene 2014-2016).

Da muligheden for, at børn kan opnå dansk statsborgerskab, som udgangspunkt afhænger af deres forældres mulighed for at blive statsborgere, har de generelle stramninger i adgangen til at opnå statsborgerskab og det deraf afledte fald i andelen af indvandrere med dansk statsborgerskab også ført til et markant fald i andelen af indvandrer- og efterkommerbørn med dansk statsborgerskab.

For børnenes vedkommende er faldet i andelen med dansk statsborgerskab mest markant for indvandrerbørn. I 2003 havde 19 procent indvandrerbørn dansk statsborgerskab, mens det kun var tilfældet for 8 procent i 2019, jf. Figur 7 i kapitel 4. Der er imidlertid også sket et klart fald i andelen af efterkommerbørn med dansk statsborgerskab fra 60 procent i 2003 til omkring 52 procent i 2019. Se Figur 3 i kapitel 4. Dette skal også ses i sammenhæng med, at der er sket et stort fald i andelen af efterkommere, som har erhvervet dansk statsborgerskab ved fødslen efter en forælder, som forinden er blevet dansk statsborger. Se Figur 4 i kapitel 4.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler i det følgende, at ikke-nordiske statsborgere, som er opvokset i Danmark, får samme lempelige adgang til at blive danske statsborgere som nordiske unge i samme situation. Det anbefales endvidere, at børn under 18 år selvstændigt kan få permanent opholdstilladelse og dansk statsborgerskab.

8.2 ANBEFALING OM, AT ALLE UNGE, DER ER OPVOKSET I DANMARK, FÅR ADGANG TIL DANSK STATSBOGERSKAB VED ERKLÆRING

8.2.1 KRAV OM LETTERE ADGANG TIL STATSBOGERSKAB I DEN EUROPÆISKE KONVENTION OM STATSBOGERSKAB

EKS fastslår, at staten efter EKS artikel 6, stk. 3, skal lovgive om udlændinges mulighed for at opnå statsborgerskab.¹⁶³ Staten skal samtidig lette erhvervelsen af statsborgerskab for personer, som er hhv. født og lovligt bosat i landet, jf. EKS artikel 6, stk. 4, litra e, og personer, som inden deres 18. år har været lovligt bosat i landet i en vis periode, jf. EKS artikel 6, stk. 4, litra f.¹⁶⁴

EKS artikel 6, stk. 4, litra e og f, bygger på en antagelse om, at de pågældende allerede på baggrund af opvæksten i staten er blevet integreret dér og derfor bør have en lettere adgang til at blive fuldgældige borgere i staten.¹⁶⁵ Vores informanter, som er unge, der er født og/eller opvokset i Danmark, bekræfter, at de i løbet af deres opvækst har følt sig fuldt integrerede i det danske samfund. Men deres stærke tilhørsforhold til Danmark har stået i kontrast til oplevelsen af statsborgerskabsprocessen, der i sig selv har virket fremmedgørende, jf. ovenfor i kapitel 3.

Udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfaye har i 2019 oplyst, at den nuværende regering slutter op om de lovforslagsbemærkninger, der blev afgivet i 2015 af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet,¹⁶⁶ og som er gennemgået ovenfor i afsnit 7.2.8. Ministeriet anfører i bemærkningerne, at det betragter kravene i EKS artikel 6, stk. 4, litra e og f, for opfyldt i dansk ret.¹⁶⁷ Ministeriet henviser i den forbindelse til, at der gælder et lempet opholdskrav for ansøgere, der er indrejst i Danmark inden det fyldte 15. år, og som medfører, at de ikke skal opfylde de almindelige opholdskrav, normalt otte eller ni års uafbrudt ophold i Danmark.¹⁶⁸ Unge, der er født og opvokset her, og unge, der er kommet til Danmark før niårsalderen, vil imidlertid under alle omstændigheder have opfyldt kravet om at have opholdt sig i Danmark i ni år, når de bliver 18 år. De får ingen lempelse, og dermed kan 15-årsreglen ikke anses som en generel lempelse. Den vil i praksis kun medføre en (begrænset) lempelse for unge, der er kommet til Danmark efter deres niende leveår.

EKS forudsætter, at der skal ske lempelser, der tilgodeser hele persongruppen af unge opvokset i Danmark, jf. den forklarende rapport til EKS artikel 6, stk. 4,¹⁶⁹ som beskrevet i afsnit 5.4.1. Forpligtelsen efter EKS artikel 6, stk. 4, er således ikke opfyldt, før der sker en lettelse af adgangen til statsborgerskab for alle personer, der er født og/eller opvokset i Danmark.

Som nævnt i kapitel 2 er adgangen til at få permanent opholdstilladelse tilpasset visse unge udlændinge over 18 år, der ansøger om permanent opholdstilladelse, inden de fylder 19 år. Det kræver, at de skal have været uafbrudt i skole eller arbejde siden afslutningen af folkeskolen. I så fald kan de fritages for at opfylde det almindelige beskæftigelseskrav om uafbrudt beskæftigelse i tre og et halvt år ud af de sidste fire år.¹⁷⁰ Endvidere fritages de så fra at leve op til de supplerende integrationsbetingelser, dvs. kravet om at leve op til mindst to ud af følgende fire betingelser om 1) en bestået medborgerskabsprøve, 2) aktivt medborgerskab, 3) supplerende beskæftigelseskrav/en årlig mindsteindkomst på gennemsnitligt 270.000 kroner inden for de seneste to år eller 4) en bestået prøve i dansk 3 eller tilsvarende.¹⁷¹ Det skal dog understreges, at "tilpasningen" angår permanent opholdstilladelse, ikke statsborgerskab.

Sammenfattende har Danmark ingen generel lempelse af de almindelige krav til statsborgerskab, dvs. ingen lempelse, som kommer hele gruppen af efterkommere m.fl. til gode. Dermed lever Danmark ikke op til forpligtelsen om at lempe adgangen til statsborgerskab for unge, som er født og/eller opvokset i Danmark, jf. EKS artikel 6, stk. 4, litra e og f.

8.2.2 FORSKELSBEHANDLING PÅ BAGGRUND AF STATSBERGERSKAB

De nuværende statsborgerskabsregler forskelsbehandler imellem unge med nordisk statsborgerskab, der er opvokset i Danmark, og unge uden nordisk statsborgerskab, der er opvokset i Danmark. Den første gruppe har mulighed for at opnå statsborgerskab ved erklæring, mens den anden gruppe kun kan søge om statsborgerskab meddelt ved lov. Princippet om ligebehandling og ikke-diskrimination taler for at give alle unge, som er opvokset her i landet, samme lempelige adgang til dansk statsborgerskab.

Som nævnt i afsnit 5.5 finder diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14 anvendelse i sager, der rejser spørgsmål efter konventionens andre bestemmelser. EMD har flere gange tilkendegivet, at nægtelse af statsborgerskab kan have en sådan betydning for ansøgerens sociale identitet, at det vil være omfattet af EMRK artikel 8 om retten til privatliv, jf. bl.a. **Karassev** og **Genovese**. Diskriminationsforbuddet i artikel 14 sammenholdt med artikel 8 vil i så fald finde anvendelse i disse sager.

Forskelsbehandling af personer, der er i en relevant sammenlignelig situation, vil udgøre diskrimination, hvis forskelsbehandlingen ikke forfølger et legitimt formål på en proportional måde. Der har endnu ikke været nogen sager ved EMD omhandlende ansøgninger om statsborgerskab, hvor det er blevet fundet, at det er diskrimination at forskelsbehandle ansøgere i samme situation på baggrund af deres aktuelle statsborgerskab. EMD har dog i flere sager fastslået, at nationalitet/statsborgerskab kan være en særlig suspekt grund til forskelsbehandling.

Koua Poirrez-sagen omhandlede en person med handicap, der ikke var fransk statsborger, men som var lovligt bosat i Frankrig. Hans ansøgning om en social ydelse baseret på sit handicap blev afvist, udelukkende fordi han ikke var fransk statsborger eller statsborger i et land med en gensidighedsaftale med Frankrig. EMD fandt, at EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i Første Tillægsprotokol var krænkede. **Dhabbisagen** omhandlede en tunesisk statsborger, som havde ansøgt om en familieforsørgelse, der kunne udbetales til lavindkomstfamilier med mindst tre børn. Klageren opfyldte kravene til udbetaling af ydelsen, bortset fra at den kun kunne udbetales til personer med italiensk eller EU-statsborgerskab. Da han på samme måde som andre arbejdstagere havde indbetalt ydelser til ordningen, og da budgetmæssige grunde ikke kunne legitimere forskelsbehandlingen, fandt EMD, at forskelsbehandlingen udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i Første Tillægsprotokol.

De to ovennævnte domme angik sociale ydelser, men EMD nåede et lignende resultat i **Ponomaryovisagen**. Denne sag angik undervisningsgebyr for gymnasieskolegang, som blev pålagt to gymnasieelever, der oprindeligt var fra Kasakhstan, men havde boet i Bulgarien, siden de var små børn. Bulgarske statsborgere, EU-/EØS-statsborgere og personer dækket af mellemstatslige aftaler samt personer med permanent opholdstilladelse var fritaget for gebyret. EMD gentog sine tidligere udtalelser om, at EU udgør en særlig retsenhed med eget statsborgerskab. På uddannelsesområdet gælder imidlertid særlige hensyn. Retten til undervisning er beskyttet af EMRK med tillægsprotokoller, og begrænsede undervisningstilbud på grundskoleniveau kunne udgøre en barriere for den personlige og faglige udvikling. Ved undersøgelsen af, om det var proportionalt at kræve gebyr for gymnasieskolegang, lagde EMD vægt på, at de to klager var kommet med deres mor til Bulgarien som små, at de var fuldt ud integrerede og ikke uden videre kunne rejse til et andet land for at gå i gymnasiet. Da disse hensyn ikke var taget i betragtning af Bulgarien, fandt EMD, at der var tale om en krænkelse af EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 2 i Første Tillægsprotokol. Lignende hensyn kan gøre sig gældende i en sag om forskelsbehandling i adgangen til at opnå statsborgerskab for unge, som er født og/eller opvokset i staten, alene på grundlag af deres statsborgerskab.

Instituttet kan ikke med sikkerhed konstatere, at forskelsbehandling af unge nordiske og ikke-nordiske statsborgere strider imod EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8, men en række grunde, for hvilke der er redegjort ovenfor, taler herfor. Det kan ikke udelukkes.

8.2.3 DISKRIMINATION AF IKKE-NORDISKE UNGE MED HANDICAP

Folketingets Indfødsretsudvalg strammede i 2015 og 2018 sin praksis vedrørende dispensation til personer, som ikke kan opfylde de almindelige betingelser for opnåelse af statsborgerskab på grund af et handicap. Udlændinge- og Integrationsministeriet forelægger dispensationssager for Indfødsretsudvalget, når forelæggelsesbetingelserne er opfyldt, herunder at det vurderes, at ansøgeren har dokumenteret et handicap, der kan betyde, at personen ikke kan leve op til

et eller flere af statsborgerskabskravene.¹⁷² I 2014, under den socialdemokratiske ledede regering, var afslagsprocenten på 3 procent. Efter folketingsvalget i 2015 steg afslagsprocenten til 96 procent i 2017,¹⁷³ og efter valget i 2018 steg afslagsprocenten yderligere, så den i 2019 kom op på 98 procent.¹⁷⁴

Vestre Landsret fandt i en dom fra februar 2020,¹⁷⁵ at en person med handicap, der havde ansøgt om statsborgerskab, var blevet forhindret i at opnå statsborgerskab på baggrund af sit handicap, og at dette var i strid med konventionernes diskriminationsforbud. Domstolen understregede, at Danmark har forpligtet sig igennem internationale konventioner til ikke at diskriminere på baggrund af handicap, også i forbindelse med tildeling af statsborgerskab.

Unge med en ikke-nordisk baggrund, der er født og/eller opvokset i Danmark, vil skulle søge om dispensation, hvis de har et handicap, der betyder, at de ikke kan opfylde kravene til bl.a. danskundskaber, indfødsretsprøven og selvforsørgelseskravet. Praksis viser, at mulighederne for at få dispensation er forsvindende få, selvom ministeriet har vurderet, at ansøgeren har et dokumenteret handicap, der kan forhindre ansøgeren i at leve op til statsborgerskabsbetingelserne. Dermed kan der være risiko for, at bl.a. unge ikke-nordiske statsborgere med handicap bliver udsat for diskrimination på grund af handicap.

Nordiske unge, der opfylder erklæringsbetingelserne, skal ikke opfylde krav om bl.a. selvforsørgelse, en bestået danskprøve og indfødsretsprøven for at få statsborgerskab. Derfor bliver disse nordiske unge med handicap ikke af den grund afskåret fra at få statsborgerskab. Forskellen på retsstillingen for disse nordiske og ikke-nordiske unge med handicap er dermed meget stor. Risikoen for, at de ikke-nordiske unge udsættes for diskrimination på grund af handicap i strid med Danmarks internationale forpligtelser, taler også for en ligebehandling, således at alle unge, som er født og opvokset i Danmark, igen får den samme mulighed for at opnå statsborgerskab ved erklæring.

8.2.4 FREMMEDEGØRELSE I STATSBERGERSKABSPROCESSEN

Flere af vores informanter har forklaret, at de er vokset op med en følelse af at høre til i Danmark, men at processen frem mod opnåelse af dansk statsborgerskab har fået dem til at stille spørgsmål ved deres danskhed og ved, om de er en ønsket del af det danske samfund.¹⁷⁶ Denne følelse af fremmedgørelse er også gentaget af unge, som har deltaget i den offentlige debat, og som bliver overraskede over at blive sidestillet med indvandrere, som er indrejst i Danmark som voksne.¹⁷⁷

Især kravet om, at de skal bestå indfødsretsprøven om kendskab til Danmark, ser de som et signal om, at det, de har præsteret gennem deres opvækst i Danmark, ikke anerkendes eller respekteres.¹⁷⁸

Ansøgningsprocessen opleves som fremmedgørende, også fordi de som 18-årige får et officielt brev fra udlændingemyndighederne om, at de (først) skal ansøge

om ret til at opholde sig i det land, som de ser som deres eget. Følelsen af fremmedgørelse forstærkes i øvrigt af specifikke detaljer i ansøgningsprocessen til statsborgerskab, f.eks. det digitale ansøgningseskema, der skal indgives til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Skemaet er ikke udformet med tanke på ansøgere, der er født i Danmark. Det indeholder bl.a. spørgsmål om, hvornår ansøgeren indrejste i Danmark første gang, hvilket selvsagt ikke er relevant for de unge, der er født i landet.

Med de nuværende regler ender unge, der har levet i Danmark hele deres liv, med at skulle bevise deres kendskab og tilhørsforhold til landet igennem en langvarig og intens ansøgningsproces. Processen tager ikke højde for den særlige tilknytning, som de unge har til Danmark. Når de unge er født og/eller opvokset i Danmark, har levet deres liv i landet, gået i skole i Danmark, føler sig danske og i realiteten ikke har andre hjemlande, har de en berettiget forventning om, at de burde kunne opnå statsborgerskab ved en enkel procedure, der adskiller sig fra den, som personer, der er indvandret til Danmark som voksne, skal igennem.

Institut for Menneskerettigheder anser det efter det oplyste for sandsynligt, at retstilstanden og ansøgningsprocessen, som den er i dag, kan virke fremmedgørende for de unge og svække deres tilhørsforhold til Danmark og dermed også deres integration.¹⁷⁹

8.2.5 STATSBOGERSKABSREGLER I ANDRE NORDISKE LANDE

Den klare forskelsbehandling imellem to grupper af unge, der er født og/eller opvokset i landet, alene på grundlag af deres statsborgerskab findes så vidt vides ikke i noget andet land.

Navnlig er der ingen andre nordiske lande, der på samme måde som Danmark forskelsbehandler imellem unge, der er født og/eller opvokset i landet, og som har hhv. nordisk eller ikke-nordisk statsborgerskab. Enten har de nordiske lande erklæringsregler omfattende alle unge, der er opvokset i deres land, ligesom Danmark havde før 2004, eller også har de indført endnu mere favorable regler, hvorefter børn enten selv kan erklære sig statsborgere (Sverige) eller selv ansøge om statsborgerskab efter en vis alder (Norge, hvor statsborgerskab er rettighedsbaseret), jf. ovenfor i kapitel 6.

Det kan konkluderes, at de danske regler om statsborgerskab afviger markant fra reglerne i andre lande, herunder de nordiske lande, som vi sædvanligvis sammenligner os med.

8.2.6 SAMMENFATNING

De ovenfor nævnte hensyn taler samstemmende for at give alle unge, som er født og/eller opvokset her i landet, samme lempelige adgang til dansk statsborgerskab. Det gælder konventionsforpligtelsen til at lovgive om en lempeligere adgang til statsborgerskab for (alle) unge født og/eller opvokset i landet, princippet om ligebehandling af alle unge født og/eller opvokset i landet uanset statsborgerskab,

forbuddet mod diskrimination på grund af handicap og hensynet til integration af unge født og/eller opvokset i landet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen fremsætter lovforslag om ændring af indfødsretslovens § 3, stk. 1 og 2, således at bestemmelsen igen kommer til at omfatte alle unge (både nordiske og ikke-nordiske), som er opvokset her i landet.

8.3 ANBEFALING OM, AT BØRN UNDER 18 ÅR FÅR MULIGHED FOR SELV AT ANSØGE OM TIDSUBEGRÆNSET OPHOLDSTILLADELSE

Vores analyse viser, at udlændingelovens regler om permanent ophold (tidsubegrænset opholdstilladelse) spiller en stor rolle for børn og unge, som vokser op her i landet, hvilket efter omstændighederne bør give anledning til at ændre kravene til opnåelse heraf.

Før børn fylder 18 år, kan de få midlertidig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, litra a-e, eller på andet grundlag, f.eks. asyl eller som medfølgende familie til en arbejdstager. Opholdstilladelse gives som udgangspunkt til det fyldte 18. år, men er aldrig længerevarende end en forælders opholdstilladelse, hvis denne er midlertidig.¹⁸⁰ Hvis en ung til den tid ønsker at få sin midlertidige opholdstilladelse forlænget, skal han eller hun ansøge om forlængelse senest tre måneder inden det fyldte 18. år, jf. udlændingebekendtgørelsen § 20, stk. 8.

Ansøgningsprocessen kan opleves som fremmedgørende og kan få de unge til at sætte spørgsmålstejn ved samfundets syn på deres tilhørsforhold og danskhed. Flere unge oplyser således, at Udlændingestyrelsens besked til dem om, at de som 18-årige ikke længere har ret til at opholde sig her i landet, men skal i gang med at søge om tilladelse, er første gang, hvor de ser sig selv som "fremmede" i Danmark.¹⁸¹

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen fremsætter lovforslag om ændring af udlændingeloven, således at børn, der socialiseres gennem opvækst i Danmark, får ret til selv at søge om tidsubegrænset opholdstilladelse, efter omstændighederne med repræsentation.

8.4 ANBEFALING OM, AT BØRN UNDER 18 ÅR FÅR MULIGHED FOR SELVSTÆNDIGT AT OPNÅ DANSK STATSBOGERSKAB

8.4.1 BØRNS MULIGHED FOR AT OPNÅ STATSBOGERSKAB

Børn under 18 år kan som udgangspunkt kun opnå dansk statsborgerskab som bipersoner til deres forældre.¹⁸² De har i almindelighed kun mulighed for selvstændigt at søge om dansk statsborgerskab, hvis de ikke kan blive danske sammen med en forælder.¹⁸³

Andelen af indvandrere- og efterkommerbørn med dansk statsborgerskab er faldet markant i de senere år, jf. ovenfor i afsnit 8.1. Det hænger sammen med, at andelen af indvandrere med dansk statsborgerskab er faldet markant. I 80'erne havde omkring 43 procent af indvandrere dansk statsborgerskab, mens andelen i dag er nede på 26 procent.¹⁸⁴ Samtidig er der sket en stigning i den tid, hvor voksne indvandrere i gennemsnit opholder sig her i landet forud for et statsborgerskabs erhvervelse. Som det fremgår af Figur 9 i kapitel 4, var den gennemsnitlige opholdstid før tildeling af statsborgerskab knap 11 år i 2004, mens den i 2019 var steget til 19 år. Det betyder, at hvis de pågældende har børn, kan disse nå at blive voksne, før forældrene bliver danske statsborgere. Sådanne såkaldt intergenerationelle konsekvenser af stramninger af naturalisationskrav m.v. er beskrevet i den nyeste statsborgerskabslitteratur.¹⁸⁵ Det er helt nødvendigt at have et familieperspektiv på stramninger i statsborgerskabslovgivningen, der kan gøre det vanskeligere eller helt afskære her fødte og opvoksede børn fra at opnå dansk statsborgerskab (efter afstammingsprincippet eller som bipersoner ved forældres erhvervelse af statsborgerskab).

Flere af vores informanter har oplevet, at de på grund af deres manglende danske statsborgerskab i løbet af deres skoletid ikke har kunnet rejse udenlands på lige fod med deres kammerater. Det har fået dem til at føle sig "anderledes". Stort set alle har peget på studieture som det tidspunkt, hvor de for første gang følte, at de ikke havde samme muligheder som kammeraterne. Selvom nogle skoler har været opmærksomme på de problemer, der kan være forbundet med at rejse udenlands uden dansk pas, har de fleste informanter oplevet besvær i forbindelse med studieture, jf. ovenfor i kapitel 3.

8.4.2 PERIODER UDEN DANSK STATSBOGERSKAB EFTER DET FYLDTE 18. ÅR

I Udlændinge- og Integrationsministeriet er den gennemsnitlige sagsbehandlings-tid ved behandlingen af ansøgninger om dansk statsborgerskab nu ca. 18 måneder.¹⁸⁶ Derefter kan der gå omkring et halvt år med lovgivningsprocessen m.v. Som beskrevet ovenfor i afsnit 2.3.2 kan tiden, indtil et lovforslag vedtages, blive yderligere forlænget med minimum et halvt år, hvis der i mellemtiden er et folketingsvalg, der medfører, at et verserende lovforslag om indfødsretsmeddelelse bortfalder og skal genfremsættes. Dertil kommer, at ansøgerne nu normalt først opnår dansk statsborgerskab ved deltagelse i en efterfølgende grundlovsceremoni.¹⁸⁷ Der vil således typisk gå et par år eller mere, fra en ansøger søger om statsborgerskab, og indtil ansøgeren opnår statsborgerskab.¹⁸⁸

Som beskrevet ovenfor i kapitel 3 kan det manglende statsborgerskab i denne periode begrænse de unge på en række måder. Det har bl.a. begrænset informanternes muligheder for at rejse udenlands, hvilket har betydning for, hvilke uddannelser og job de kan få. Det bemærkes herved, at både uddannelser og job kan kræve, at man kan rejse til udlandet.

Desuden skal man også have dansk statsborgerskab for at uddanne sig til og tage visse job her i landet, bl.a. som politibetjent og fængselsbetjent. Begge stillinger

kræver dansk statsborgerskab, da man ansættes som tjenestemand. Unge, der er født og/eller opvokset i Danmark, og som endnu ikke har fået statsborgerskab, har ikke adgang til disse job.

Det manglende statsborgerskab er også en udfordring for de unges deltagelse i det danske demokrati. Man har ikke stemmeret, når man ikke har statsborgerskab, og det fremgår af vores interviews med vores informanter, at det påvirker de unges politiske engagement. Én informant fortæller om at miste interessen for politik, da hun blev 18 år og fandt ud af, at hun ikke kunne stemme, mens en anden fortæller om at have genfundet engagementet efter at have opnået dansk statsborgerskab og have fået stemmeret, jf. ovenfor i afsnit 3.5.3.

Det faktum, at de unge først kan søge om statsborgerskab, når de er 18 år, og derefter kan have en periode på flere år uden statsborgerskab, medfører således nogle praktiske begrænsninger for de unge, der er født og/eller opvokset i Danmark. I perioden indtil de opnår statsborgerskab, kan de eksempelvis ikke komme med på studierejser under uddannelser, de har begrænsede job- og uddannelsesmuligheder, og de kan ikke deltage i de demokratiske processer ved at stemme til folketingsvalg m.v.

8.4.3 ANDRE LANDES REGLER OM BØRNS ADGANG TIL STATSBERGERSKAB

I Sverige kan børn få svensk statsborgerskab ved erklæring, hvis de har permanent opholdstilladelse i Sverige og har boet i Sverige i tre år – eller to år, hvis de er statsløse.¹⁸⁹ I bemærkningerne til en lovændring om nedsættelse af opholdskravet blev det fremhævet, at "børn som vokser op i Sverige uden at have en forælder, der er svensk statsborger, har ofte stærk samhørighed med landet."¹⁹⁰

Vores informanter har generelt givet udtryk for, at deres manglende statsborgerskab har og har haft betydning for deres integration. Det støttes også af den internationale forskning, at statsborgerskab under opvæksten i en stat kan have betydning for den uddannelsesmæssige integration. Der har bl.a. været foretaget en evaluering af virkningerne af den tyske statsborgerskabsreform i 1999, hvorved udenlandske børn ved fødslen erhvervede tysk statsborgerskab betinget af forældrenes faste, lovlige ophold i en tid i Tyskland. Denne forskning viser, at gennemførelsen af retten til statsborgerskab ved fødslen for efterkommerbørn født i Tyskland havde positive virkninger på børnenes integration i det tyske skolesystem. Ved at sammenligne grupper af børn, som fødtes lige før og lige efter reformens ikrafttræden, nåede forskerne frem til, at tildelingen af tysk statsborgerskab ved fødslen havde betydning for omfanget af børnenes deltagelse i institutioner i førskolealderen, sprogindlæring ved afslutningen heraf, fremskridt i underskolen og bedre resultater i gymnasiet og på højere uddannelser.¹⁹¹

Europarådets Ministerkomité har vedtaget en anbefaling om, at medlemsstaterne bør lette adgangen til erhvervelse af statsborgerskab for udlændinges børn, der fødes på staternes territorium og har fast og varigt ophold dér. Dette forklares med,

at det er "ekstremt sandsynligt", at et barn, som vokser op i en stat, bliver integreret dér, og at "dette faktum alene begrundet en lettelse."¹⁹²

Europarådet har som nævnt også anbefalet staterne at følge en række principper om at lette adgangen til statsborgerskab for børn født af forældre med fast, lovligt ophold i en stat. Dette gælder i særlig grad for børn med en forælder, der selv er født i staten. Europarådet har også, under henvisning til EKS artikel 6, stk. 4, litra e, præciseret, at en stat ikke bør udsætte lettelsen af erhvervelsen af dens statsborgerskab for børn født i landet til tidspunktet, hvor de når myndighedsalderen.

8.4.4 SAMMENFATNING

De ovenfor nævnte forhold taler for at give børn mulighed for selv at ansøge om dansk statsborgerskab, evt. med repræsentation. Her skal særligt fremhæves børns forringede muligheder for at opnå statsborgerskab (enten ifølge afstammingsprincippet eller som bipersoner), de praktiske konsekvenser ved ikke at have dansk statsborgerskab i skolealderen og ved påbegyndelse af en uddannelse eller et erhverv og hensynet til at undgå fremmedgørelse i barn- og ungdommen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen i samarbejde med Folketingets Indfødsretsudvalg gennemfører en ordning, der giver børn – herunder børn med en forælder, der selv er født i Danmark – ret til at opnå dansk statsborgerskab, efter omstændighederne med repræsentation.

NOTER

- 1 Lovbekendtgørelse nr. 1191 af 5. august 2020 om dansk indfødsret (indfødsretsloven), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1191>, og cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation med senere ændringer (naturalisationscirkulæret), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.
- 2 Se bl.a. Eva Ersbøll: On trial in Denmark, i **A redefinition of belonging** (2010), eds. Ricky van Oers, Eva Ersbøll og Dora Kostakopoulou, s. 145 ff., og INTEC-projektet **Research program about: Naturalisation and Integration Tests – the new way to European Citizenship**, Country report Denmark (2010), v. Eva Ersbøll og Laura Kathrine Gravesen, tilgængeligt her: <https://www.ru.nl/law/cmr/research/projects/intec/>.
- 3 Se Institut for Menneskerettigheders statusrapport om dansk statsborgerskab, 2018, tilgængelig her: <https://menneskeret.dk/udgivelser/statsborgerskab-status-2018>, Institut for Menneskerettigheders høringssvar af 9. december 2013 vedrørende udkast til forslag til lov om dansk indfødsret (dansk indfødsret til unge født og opvokset i Danmark m.v.), tilgængeligt her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/researchpublications/hoeringssvar/h%C3%B8ringsvar_afgivet_i_2013/december_2013/142_b_dansk_indfoedsret_til_unge_foedt_og_opvokset_i_dk.pdf, samt Institut for Menneskerettigheders høringssvar af 27. oktober 2015 vedrørende lov om dansk indfødsret (ophævelse af erklæringsadgang for unge født og opvokset i Danmark m.v.), tilgængeligt her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/researchpublications/hoeringssvar/ophaevelse_af_erklaeringsadgangen_for_unge_foedt_og_opvokset_i_danmark_mv.pdf.
- 4 Center for Forebyggelse af Eksklusion og Foreningen Fisken.
- 5 Ud over kønsvinklen i forhold til projektet overvejede vi også indledningsvist handicapvinklen, som vi dog ikke fandt direkte relevant, navnlig fordi der er særlige dispensationsmuligheder for personer med varigt nedsat funktionsevne. Konsekvenserne af dispensationsordningen er dog medtaget i analysen.
- 6 Lovbekendtgørelse nr. 1191 af 5. august 2020 om dansk indfødsret (indfødsretsloven) §§ 5 og 6, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1191>. Barnet skal leve op til de samme vandelskrav, der gælder for den ansøgende forælder, for at opnå statsborgerskab som biperson.
- 7 Desuden er der en særlig ret til dansk statsborgerskab for børn, som fødes statsløse i Danmark. Disse regler kommer vi ikke ind på i denne analyse.
- 8 Lovbekendtgørelse nr. 1191 af 5. august 2020 om dansk indfødsret (indfødsretsloven) § 3, stk. 1-2, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1191>.

- 9 Lovbekendtgørelse nr. 1022 af 2. oktober 2019 af udlændingeloven, som ændret ved lov nr. 821 af 9. juni 2020 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love, § 11, stk. 12, jf. § 11, stk. 3, nr. 1, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1022>. Bestemmelsen gælder, hvis udlændingen har boet her i landet lovligt i mindst otte år og i hele denne periode har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p eller § 9 q, stk. 2 eller 3.
- 10 Lovbekendtgørelse nr. 1022 af 2. oktober 2019 af udlændingeloven, § 11, stk. 1 og § 11, stk.12, som ændret ved lov nr. 821 af 9. juni 2020 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1022>.
- 11 Med tilsvarende menes f.eks. folkeskolens afsluttende prøver i niende eller 10. klasse bestået med et karaktergennemsnit på mindst 6 (efter 13-skalaen) eller 02 (efter syvtrinsskalaen) i danskdisciplinerne.
- 12 Lovbekendtgørelse nr. 1022 af 2. oktober 2019 om udlændingeloven § 11, stk. 4, som ændret ved lov nr. 821 af 9. juni 2020 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1022>.
- 13 Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) §§ 2, 2a, 5, 5a, 6-13, 19, 20 og 22-24, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.
- 14 Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) §§ 7-8, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.
- 15 Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) § 10, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.
- 16 Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) §§ 23 og 24, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.
- 17 Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) § 24, stk. 4, 1. pkt., tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.
- 18 Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) § 24, stk. 4-8, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.
- 19 Udlændinge- og Integrationsministeriets notits af 24. februar 2017 om Danmarks forpligtelser på indfødsretsområdet i henhold til FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap, tilgængelig her: <http://www.ft.dk/samling/20161/almdel/IFU/bilag/63/1726753/index.htm>.
- 20 Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) § 24, stk. 4-8, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.
- 21 Udlændinge- og integrationsministerens svar på spørgsmål fra Indfødsretsudvalget 27. oktober 2017, FT 2016-2017, IFU alm. del – svar på spørgsmål 80. Tilgængeligt her: <https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/ifu/spm/80/index.htm>.

- 22 Udlændinge- og integrationsministerens svar på spørgsmål fra Indfødsretsudvalget 9. oktober 2019, Indfødsretsudvalget 2018-2019, IFU alm. del – svar på spørgsmål 20. Tilgængeligt her: <https://www.ft.dk/samling/20182/almindel/ifu/spm/20/index.htm>.
- 23 Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) bilag 1, Aftale om indfødsret, indledende bemærkninger, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.
- 24 Lovbekendtgørelse nr. 1191 af 5. august 2020 om dansk indfødsret (indfødsretsloven) § 3, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1191>.
- 25 Pr. 1. februar 2020.
- 26 Lovbekendtgørelse nr. 1191 af 5. august 2020 om dansk indfødsret (indfødsretsloven) § 6, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1191>.
- 27 Dette fremgår af hver lov om indfødsretsmeddelelse, hvor statsborgerskab tildeles nye borgere ved navn. Se bl.a. lov nr. 1553 af 27. december 2019 om indfødsretsmeddelelse § 3, stk. 3, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1553>.
- 28 Lovbekendtgørelse nr. 1191 af 5. august 2020 om dansk indfødsret (indfødsretsloven) § 10, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1191>, og cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) § 2a, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.
- 29 Bekendtgørelse nr. 1767 af 27. december 2018 om kommunalbestyrelsernes afholdelse af grundlovsceremonier §§ 7, 8 og 9, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1767>.
- 30 Således er kravet om, at nye statsborgere skal trykke myndighedens repræsentanter i hånden ved grundlovsceremonien for at opnå indfødsret, udeladt fra den seneste lov om meddelelse af indfødsret, jf. lov om indfødsretsmeddelelse nr. 966 af 26. juni 2020 § 3, stk. 1, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/966>.
- 31 Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) § 1, stk. 3, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.
- 32 Dette fremgår af hver lov om indfødsretsmeddelelse, hvor statsborgerskab tildeles nye borgere ved navn. Se bl.a. lov om indfødsretsmeddelelse nr. 1553 af 27. december 2019 § 3, stk. 3, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1553>.
- 33 Se bl.a. udlændinge- og integrationsministerens svar på spørgsmål fra Indfødsretsudvalget 4. marts 2019, Indfødsretsudvalget 2018-2019, IFU alm. del – svar på spørgsmål 24, tilgængeligt her: <https://www.ft.dk/samling/20181/almindel/ifu/spm/24/index.htm>.
- 34 Se udlændinge- og integrationsministerens svar på spørgsmål fra Indfødsretsudvalget 8. februar 2019, Indfødsretsudvalget 2018-2019, IFU alm. del – svar på spørgsmål 14, tilgængeligt her: <https://www.ft.dk/samling/20181/almindel/ifu/spm/14/index.htm>.
- 35 Se Udlændinge- og Integrationsministeriets hjemmeside her: <https://uim.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/udenlandske-statsborgere/behandling-af-ansogningen>.

- 36 Se udlændinge- og integrationsministerens Orientering om behandlingen af indfødsretssager – 1. kvartal 2020 til Indfødsretsudvalget 22. juni 2020, Indfødsretsudvalget 2019-2020, IFU alm. del, bilag 177, tilgængelig her: <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/ifu/bilag/177/index.htm>.
- 37 Dom afsagt af Højesteret 13. september 2013, U 2013.3328 H.
- 38 Bekendtgørelse nr. 17 af 12. juni 2003 af europæiske konvention af 6. november 1997 om statsborgerret, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2003/17>.
- 39 Se dom afsagt af Vestre Landsret 7. februar 2020, sagsnr. BS-42623/2018-VLR samt Udlændinge- og Integrationsministeriets orientering af 11. marts 2020 om dommen, Indfødsretsudvalget 2019-20, IFU Alm. del bilag 120, tilgængeligt her <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/IFU/bilag/120/2161313/index.htm>
- 40 Undersøgelsen omfatter således ikke holdninger eller erfaringer fra personer uden for arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Dette er tilfældigt og ikke noget, vi har tilstræbt. Pt. udgør andelen af unge med ikkevestlig baggrund, der ikke har været i uddannelse eller beskæftigelse i minimum seks måneder i træk, ca. 10 procent. Se også <https://www.regeringen.dk/media/4836/analyse-om-parallelsamfund-090218-final.pdf>.
- 41 Oplysningerne herom kan sammenholdes med oplysningerne nedenfor i Figur 9 om, at indvandrere i de senere år i gennemsnit har opholdt sig i Danmark i op til 16 år, før de opnår dansk statsborgerskab.
- 42 Dobbelt statsborgerskab blev først indført fra 1. september 2015 med lov nr. 1496 af 23. december 2014 om ændring af lov om dansk indfødsret, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/1496>. Før lovens ikrafttrædelse har det derfor normalt ikke været muligt at beholde et oprindeligt statsborgerskab og samtidig erhverve dansk statsborgerskab.
- 43 En enkelt interviewperson var fire år om at få statsborgerskabet; vedkommende falder uden for vores målgruppe.
- 44 Ifølge cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) § 22, må en ansøger ikke have forskellige typer forfalden gæld til det offentlige. Cirkulæreskrivelsen er tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>. Det fremgår af bl.a. bestemmelsen, at ansøgeren ikke må have et tilbagebetalingskrav på boligindskudslån, medmindre der er indgået en afdragsordning, som overholdes. Endvidere må ansøgeren ikke have skatte- og afgiftsrestancer, medmindre det skyldes forhold, der ikke kan lægges ansøgeren til last.
- 45 Simonsen, K. B. (2017). Does citizenship always further immigrants' feeling of belonging to the host nation? A study of policies and public attitudes in 14 Western democracies. *Comparative migration studies*, 5(1), 3.
- 46 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, **Genovese mod Malta**, afgørelse af 11. oktober 2011, app. no. 53124/09.
- 47 Vejledning nr. 10100 af 21. december 2018 til bekendtgørelse om betaling for tjenestehandlinger i udenrigstjenesten, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=205802>.
- 48 Simonsen, K. B. (2017). Does citizenship always further immigrants' feeling of belonging to the host nation? A study of policies and public attitudes in 14 Western democracies. *Comparative migration studies*, 5(1), 3.

49 Se Danmarks Statistiks definitioner her:

Indvandrere: født i udlandet. Ingen af forældrene er danske statsborgere og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i udlandet, opfattes personen også som indvandrer.

Efterkommere: født i Danmark. Ingen af forældrene er både dansk statsborger og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er udenlandsk statsborger, opfattes personen også som efterkommer. Når en eller begge forældre, der er født i Danmark, opnår dansk statsborgerskab, vil deres børn ikke (længere) blive klassificeret som efterkommere, men som værende af dansk oprindelse. Har danskfødte forældre imidlertid begge kun et udenlandsk statsborgerskab, vil deres børn blive klassificeret som efterkommere.

Dansk oprindelse: Resten af befolkningen har dansk oprindelse, og det vil efterkommere, hvis forældre senere måtte opnå dansk statsborgerskab, også blive rubriceret som.

- 50 I litteraturen betegnes indvandrere ofte som 1. generation, efterkommere som 2. generation, og efterkommere, som har mindst en efterkommerforælder, som 3. generation. Der opereres også med en 1,5. generation, som er indvandrere, der er kommet til landet som børn og socialiseret gennem opvækst i landet. Det er som udgangspunkt det enkelte land, der fastsætter opholds- og aldersgrænser for, hvornår 1,5. generation skal være kommet til landet for at kunne få en lettelse i adgangen til statsborgerskab. Der er ret store variationer mellem landenes lovgivning herom, se bl.a. nedenfor i afsnit 5.6. om de nordiske landes lovgivning på området. Danmark har ikke længere en generel regel om lemper for 1,5. generation, så i dette kapitels grafer og figurer har vi ikke kunnet anvende betegnelsen 1,5. generation, men vi har af illustrative grunde opdelt de indvandrede børn i aldersgrupper.
- 51 I det omfang, der ikke er overensstemmelse mellem Danmarks Statistiks (DS) og litteraturens begrebsanvendelse, forsøges dette forklaret i fodnoter. Eksempelvis er problemet med gruppen "børn af efterkommere", som vi ville betegne som 3. generation, at gruppen både omfatter en gruppe, som DS betegner som efterkommere, og en gruppe, som DS betegner som værende af dansk oprindelse. Det kan således ikke anføres i forklaringer til grafer, der viser DS' tal for efterkommeres erhvervelse af dansk statsborgerskab, at tallene omfatter 2. og 3. generation, for det er kun tilnærmelsesvis rigtigt, da 3. generation indeholder flere personer end "efterkommere", nemlig også personer af dansk oprindelse, som ikke vil være omfattet af grafen.
- 52 I rapporten er flygtninge og indvandrere behandlet samlet under betegnelsen "indvandrere".
- 53 Definition: personer, hvor mindst én af forældrene er efterkommer, og ingen af forældrene er af dansk oprindelse.
- 54 Forskeradgangen giver adgang til stikprøver omfattende 90 procent af befolkningen. Vi har adgang til tal for årene 1986-2019, men figurerne i denne rapport omfatter kun tal tilbage til 1992 (af kvalitetshensyn). Personer, som har erhvervet dansk statsborgerskab ad to omgange, og personer, som skifter til dansk statsborgerskab, men ikke er at finde i data i året op til skiftet, er ikke medtaget i nogen af opgørelserne.

- 55 Institut for Menneskerettigheders egne beregninger baseret på www.statistikbanken.dk/FOLK2 og www.statistikbanken.dk/DKSTAT.
- 56 Blandt gruppen uden dansk statsborgerskab er ca. 8.600 statsløse personer (2020 første kvartal), se: www.statistikbanken.dk/FOLK1B.
- 57 2001 var et valgår, hvor årets senest fremsatte lovforslag bortfaldt. Derfor var antallet af tildelinger mindre end i 2000 og 2002.
- 58 Der var bl.a. gennem de tidligere år – forud for 2015 – sket en ophobning af ansøgninger, og i 2016 – på grund af folketingsvalget i 2015 – blev der vedtaget tre lovforslag om naturalisation. Omvendt blev der året før – i 2015 – kun vedtaget ét – mod normalt to (og statistisk medregnedes personer, som var omfattet af lovforslaget vedtaget i december 2015, som statsborgere fra 2016, hvor de fik udstedt indfødsretsbevis), jf. nærmere herom i kapitel 3.
- 59 Institut for Menneskerettigheders egne beregninger baseret på www.statistikbanken.dk/FOLK2.
- 60 Institut for Menneskerettigheders egne beregninger baseret på registerdata.
- 61 Nogle lempelser, der skete i 2013 og 2014, fik kun i begrænset omfang gennemslagskraft, og de blev ophævet efter regeringsskiftet i hhv. 2015 og 2016.
- 62 Personer født af efterkommere (3. generation), hvor mindst en af forældrene er født i Danmark og har fået dansk statsborgerskab, vil ikke være med i gruppen "efterkommere".
- 63 Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.
- 64 Institut for Menneskerettigheders egne beregninger baseret på www.statistikbanken.dk/FOLK2.
- 65 Institut for Menneskerettigheders egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.
- 66 Institut for Menneskerettigheders egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik, idet vi benytter Danmarks Statistiks definition af børn af efterkommere som personer, der har mindst én forælder, som er efterkommer, og ingen forældre, som er af dansk oprindelse.
- 67 Mindst én forælder er født i Danmark og har dansk statsborgerskab.
- 68 Ingen af forældrene er både født i Danmark og har dansk statsborgerskab.
- 69 Hvis man optræder som ikke-dansk statsborger 31. december 2000 og som dansk statsborger 31. december 2001, da vil man her blive registreret som ny statsborger i 2001.
- 70 Opholdstiden kan kun beregnes for de indvandrere, som har en indrejsedato. For ca. 90 procent af personerne uden dansk statsborgerskab er denne dato angivet i registrene. Det skal bemærkes, at mellemliggende perioder, hvor de pågældende måtte have været ude af landet, ikke er fratrukket. Da den nøjagtige dato for erhvervelse af statsborgerskab ikke kendes, udregnes opholdstiden som tiden fra indrejse til udgangen af det år, hvor de pågældende for første gang registreres som danske statsborgere.
- 71 Heller ikke for efterkommeres vedkommende kendes datoen for deres erhvervelse af dansk statsborgerskab. Derfor bruger vi deres alder ved udgangen af det år, hvor de for første gang er registreret med dansk statsborgerskab.
- 72 Da vi ikke kender det nøjagtige tidspunkt for erhvervelsen af statsborgerskabet, vil den beregnede opholdstid/alderen være behæftet med en vis usikkerhed.

- 73 Se om forskellige landes lovgivning og praksis på området her: <http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>.
- 74 På disse særlige områder har staten som udgangspunkt ret til at forskelsbehandle sine statsborgere og ikke-statsborgere, se bl.a. E. Ersbøll: Retten til et statsborgerskab og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, i **Festskrift til Carl Aage Nørgaard** (2004).
- 75 Unionsborgerskabet blev indført med vedtagelsen af Maastrichttraktaten, der trådte i kraft 1. november 1993.
- 76 Se herved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, **Genovese mod Malta**, afgørelse af 11. oktober 2011, app. no. 53124/09.
- 77 Europarådet, "Recommendation CM/Rec (2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children", 9. december 2009, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16807096bf>
- 78 Der er heller ikke pligt til at give statsborgerskab til **de facto**-statsløse personer, dvs. personer uden et effektivt statsborgerskab, der kan give beskyttelse i statsborgerskabsstaten, men i slutakten til 1954-konventionen om statsløse personers retsstilling er medtaget en fakultativ klausul, hvori staterne anbefales at overveje muligheden for at give **de facto**-statsløse personer den samme behandling som **de jure**-statsløse personer. Se UNHCR's definition på **de facto**-statsløshed her: <https://www.unhcr.org/4bc2ddeb9.pdf>.
- 79 Bekendtgørelse nr. 17 af 12. juni 2003 af europæiske konvention af 6. november 1997 om statsborgerret artikel 6, stk. 3, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/ltc/2003/17>.
- 80 Bekendtgørelse nr. 17 af 12. juni 2003 af europæiske konvention af 6. november 1997 om statsborgerret artikel 6, stk. 4, litra e og f, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/ltc/2003/17>, hvorefter en deltagerstat skal lempe betingelserne for personer, der er født på den pågældende stats territorium og har lovligt og fast ophold der, og personer, som i en periode inden det fyldte 18. år har haft lovligt og fast ophold i den pågældende stat, idet varigheden af opholdet bestemmes i statens nationale lovgivning.
- 81 Se Europarådet, "Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children", 9. december 2009, forklarende rapport vedrørende princip 52, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16807096bf>.
- 82 Europarådet, "Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children", 9. december 2009, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16807096bf>.
- 83 I den engelske tekst hedder det "complete their integration".
- 84 Europarådet, "Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children", 9. december 2009, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16807096bf>.
- 85 Europarådet, "Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children", 9. december 2009, princip 17, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16807096bf>. For yderligere information om denne "generationstilgang" se T. A. Aleinikoff og D. Klusmeyer: **Citizenship Policies for an Age of Migration** (2002), s. 8 ff. Det foreslås her, at 3. generation

- får statsborgerskab automatisk ved fødslen, samt at 2. og 1,5. generation får ret til statsborgerskab baseret på socialisering i værtsstaten.
- 86 Se Europarådet, "Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children", 9. december 2009, forklarende rapport vedrørende princip 17, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16807096bf>.
- 87 Europarådet, "Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children", 9. december 2009, forklarende rapport vedrørende princip 17, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16807096bf>.
- 88 Europarådet, "Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children", 9. december 2009, princip 20 og 21, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16807096bf>.
- 89 FN, "UN experts criticise Denmark's refusal to exempt refugee from citizenship language requirement", 27. april 2015, tilgængelig her: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15894&LangID=>.
- 90 Dom afsagt af Højesteret 9. maj 2017, U 2017.2469 H.
- 91 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, **Karassev mod Finland**, afgørelse af 12. januar 1999, app. no. 31414/96.
- 92 Se ligeledes Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i **Slivenko mod Letland**, afgørelse af 9. oktober 2003, app. no. 48321/99, **Riener mod Bulgarien**, afgørelse af 23. maj 2006, app. no. 46343/99, **Petropavlovskis mod Letland**, afgørelse af 13. januar 2015, app. no. 44230/06.
- 93 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, **Genovese mod Malta**, afgørelse af 11. oktober 2011, app. no. 53124/09.
- 94 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, **Genovese mod Malta**, afgørelse af 11. oktober 2011, app. no. 53124/09.
- 95 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, **Genovese mod Malta**, afgørelse af 11. oktober 2011, app. no. 53124/09, pr. 33 og 34.
- 96 European Convention on the Legal Status of Children born out of Wedlock (1975), tilgængelig her: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/085>.
- 97 Se bl.a. K. D. Vries: **Integration on the Border, The Dutch Act on Integration Abroad and International Immigration Law** (2013), s. 303.
- 98 Se bl.a. mindretallets udtalelse i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, **Biao mod Danmark**, afgørelse af 25. marts 2014, app. no. 38590/10.
- 99 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, **Gaygusuz mod Østrig**, afgørelse af 16. september 1996, app. no. 17371/90.
- 100 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, **Ponomaryovi mod Bulgarien**, afgørelse af 21. juni 2011, app. no. 28/11/2011.
- 101 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, **Dhahbi mod Italien**, afgørelse af 8. april 2014, app. no. 17120/09.
- 102 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, **Koua Poirrez mod Frankrig**, afgørelse af 30. september 2003, app. no. 40892/92.
- 103 Se herved K. D. Vries: **Integration on the Border, The Dutch Act on Integration Abroad and International Immigration Law** (2013), s. 307.

- 104 O. D. Schutter: **Links Between Migration and Discrimination** (2009). Rapporten er tilgængelig her: https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/links-between-migration-and-discrimination/.
- 105 EMD's dom af 24. maj 2015 i **Biaosagen** angik familiesammenføring og spørgsmål om forskelsbehandling af danske statsborgere på grundlag af, hvordan og hvornår de havde erhvervet deres statsborgerskab.
- 106 EU-Domstolens dom af 2. marts 2010, **Rottmann**, i sag C-135/08, og EU-Domstolens dom af 12. marts 2019, **Tjebbes m.fl.**, i sag C-221/17.
- 107 Det kan i den forbindelse nævnes, at det følger af betragtning 24 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38EF af 29. april 2004 (opholdsdirektivet), at unionsborgere kun i helt ekstraordinære tilfælde, når det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, bør udsendes, hvis de har opholdt sig i mange år på værtsmedlemsstatens område, især hvis de er født og har opholdt sig der hele deres liv.
- 108 Europarådet, "Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children", 9. december 2009, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16807096bf>.
- 109 Se G. R. de Groot: **Towards a Toolbox for Nationality Legislation** (2016), s. 11.
- 110 Se E. Ersbøll: **Dansk Indfødsret i international og historisk belysning** (2008), s. 220 ff., om en mulig forklaring på EKS's begrænsede diskriminationsforbud.
- 111 Se nærmere om aftalen nedenfor i afsnit 5.6.
- 112 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, **Moustaquim mod Belgien**, afgørelse af 18. februar 1991, app. no. 12313/86, og **C mod Belgien**, afgørelse af 7. august 1996, app. no. 21794/93.
- 113 Se bl.a. dommene omtalt ovenfor i afsnit 5.5.2.
- 114 Se herved bl.a. Inter-American Court of Human Rights: Advisory Opinion OC-4/84 of January 19, 1984, **Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica**, Series A: Judgments and Opinions, No. 4 (19845), s. 103 ff. Domstolen problematiserede Costa Ricas forskelsbehandling af bl.a. centralamerikanere baseret på, om de havde opnået deres statsborgerskab ved fødslen eller ved tildeling ved lov, bl.a. med henvisning til de øvrige strenge krav, de skulle opfylde ved tildeling af statsborgerskab ved lov i Costa Rica.
- 115 Se EMD's retspraksis, omtalt ovenfor i afsnit 5.5.2, hvor gensidige internationale aftaler ikke kunne begrunde en forskelsbehandling af forskellige grupper af udlændinge (eller statsborgere).
- 116 Se om "generationstilgangen" i T. A. Aleinikoff og D. Klusmeyer: **Citizenship Policies for an Age of Migration** (2002), s. 8 ff.
- 117 De nordiske stater har indgået en nordisk aftale om statsborgerskab, jf. bekendtgørelse nr. 2 af 15. januar 2013 af nordisk aftale om statsborgerskab, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/ltc/2013/2>, der har til formål at lette nordiske statsborgeres mulighed for at erhverve og generhverve statsborgerskab i et andet land. Den indeholder også bestemmelser om betydningen af tid med bopæl i et andet nordisk land. De nordiske aftaler har tidligere, forud for EU- og EØS-samarbejdet, haft større betydning. I den forbindelse kan der henvises til betænkning nr. 553 af 23. august 1966 om forbud mod

- racediskrimination, hvori der lægges vægt på den nordiske aftale ved fortolkningen af racediskriminationskonventionens artikel 1, stk. 3 (om, at konventionen ikke berører landenes statsborgerskabslovgivning, forudsat at der ikke diskrimineres mod nogen bestemt nationalitet). Betænkningen er tilgængelig her: <http://www.krim.dk/undersider/retskilder/betaenkning-553-forbud-mod-racediskrimination-1969.pdf>. Der kan i den forbindelse også henvises til EU-Domstolens dom af 6. april 2017, **Jyske Finans A/S**, sag C-668/15.
- 118 Dom afsagt af Vestre Landsret 7. februar 2020, sagsnr. BS-42623/2018-VLR.
- 119 Bekendtgørelse nr. 70 af 22. december 1950 om en under 21. december 1950 mellem Danmark, Norge og Sverige afsluttet overenskomst om gennemførelse af bestemmelserne i § 10 i lov nr. 252 af 27. maj 1950 om dansk indfødsret og de tilsvarende norske og svenske bestemmelser, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/ltc/1950/70>.
- 120 Se betænkning med udkast til nye statsborgerretslove for Danmark, Norge og Sverige afgivet af de delegerede for de tre lande (1949).
- 121 Den finske medborgarskapslov er tilgængelig her: <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20030359#L2P9>.
- 122 Den islandske statsborgerskabslov er tilgængelig her: <https://www.government.is/Publications/Legislation/Lex/?newsid=bc41955e-e63a-11e7-9423-005056bc530c>.
- 123 Den norske statsborgerskabslov er tilgængelig her: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51/KAPITTEL_3#KAPITTEL_3.
- 124 Den svenske medborgarskapslov er tilgængelig her: <https://lagen.nu/2001:82>.
- 125 E. Ersbøll: **Dansk Indfødsret i international og historisk belysning** (2008), s. 418.
- 126 Se nærmere om overvejelserne gennem tiden i E. Ersbøll: **Dansk Indfødsret i international og historisk belysning** (2008), s. 423 ff., s. 498 ff. S. og s. 521 f.
- 127 I forbindelse med overvejelserne om at ophæve ordningen med efterkommerens automatiske erhvervelse af indfødsret blev det taget i betragtning, at der kunne være unge, som på grund af uvidenhed om deres retskrav på dansk statsborgerskab ville forblive udlændinge. Man antog dog, at udlændingelovgivningens regler om opholdstilladelse og arbejdstilladelse, sociallovgivningen og pasreglerne m.v. ville minde de unge om, at de ikke var danske, og at dette ville virke som et incitament til, at de søgte oplysninger om, hvordan de kunne blive det. Kontrollen og den mindre fordelagtige retsstilling for udlændinge fandtes også at kunne begrunde, at reglerne om tvungen indfødsret til efterkommeres efterkommere (3. generation) kunne forlades.
- 128 Lov nr. 252 af 27. maj 1950 om dansk indfødsret. Det kom til at fremgå af lovens § 3, stk. 2, at bestemmelsen under en krig ikke ville kunne benyttes af borgere i en fjendtlig stat. Denne tilføjelse blev indsat i lyset af den nyligt overståede verdenskrig og den tyske besættelse af Danmark. Her havde man fra besættelsesmagtens side bevidst bestræbt sig på at styrke herboende tyskeres tysknationale indstilling gennem bl.a. medlemskab i Hitler Jugend og yderligtgående aktivering m.v. Derfor havde man også efter krigens afslutning vedtaget en særlov, der gjorde det muligt at træffe afgørelser efter et konkret skøn, såle-

des at det var muligt at udskille personer, der ikke ud fra en national vurdering burde blive danske. På grund af grundloven måtte afgørelserne herom træffes af lovgivningsmagten, men det var en klar forudsætning, at ansøgere, som ikke burde udelukkes ud fra nationale sikkerhedshensyn, ikke skulle opfylde de almindelige naturalisationsbestemmelser (jf. lov om Erhvervelse eller Bevarelse af Indfødsret uanset Bestemmelserne i L. Nr. 379 af 27. juli 1946).

- 129 Lov nr. 399 af 11. december 1968 om ændring af lov om dansk indfødsret.
- 130 Folketingstidende 1968-69, tillæg A, sp. 1187 ff.
- 131 Bopæl i et andet nordisk land indtil det fyldte 16. år ligestilledes med bopæl her i landet. Det var dog en forudsætning, at bopælen i det andet nordiske land lå mindst fem år forud for erklæringens afgivelse, jf. bekendtgørelse nr. 2 af 15. januar 2013 af nordisk aftale af 13. september 2010 om statsborgerskab, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144066>.
- 132 Se E. Ersbøll: **Dansk Indfødsret i international og historisk belysning** (2008), s. 573 ff.
- 133 Kravet betød, at de unge ikke måtte være registreret i Det Centrale Kriminalregister for begåede strafbare forhold.
- 134 Se Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4150 ff.
- 135 Lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af indfødsretsloven. Forarbejderne er tilgængelige her: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/199912L00151>.
- 136 Lov nr. 311 af 5. maj 2004 om ændring af indfødsretsloven, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2004/311>.
- 137 Folketingstidende 2003-04, tillæg A, sp. 4915, bemærkningerne pkt. 4.1.1., tilgængelige her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=100345>.
- 138 Folketingstidende 2003-04, tillæg A, sp. 4915, bemærkningerne pkt. 4.1.3., tilgængelige her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=100345>.
- 139 Overvejelserne i forbindelse med ændringen af indfødsretslovens § 3, stk. 1, er omtalt i Beretning givet af Statsløsekommissionen, bind 3, s. 591 ff., tilgængelig her: http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2015/statsloesekommission_bind_3.pdf.
- 140 Se også Institut for Menneskerettigheders statusrapport om statsborgerskab (2018), s. 25, tilgængelig her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/status/2018/status_statsborgerskab_2018.pdf.
- 141 Folketingstidende 2003-04, tillæg A, sp. 4915, bemærkningerne pkt. 3.1.3.
- 142 Se betænkningen over L 138 om forslag til lov om ændring af indfødsretsloven (ændring af reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring samt indførelse af ny bestemmelse om frakendelse af dansk indfødsret) af 23. marts 2004, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200314L00377>, og tredjebehandlingen af lovforslaget i Folketinget 15. april 2004.
- 143 Se førstebehandlingen af L 138 om forslag til lov om ændring af indfødsretsloven (ændring af reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring

- samt indførelse af ny bestemmelse om frakendelse af dansk indfødsret) af 6. februar 2004.
- 144 Regeringen, "Et Danmark, der står sammen", oktober 2011, tilgængelig her: http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf.
- 145 Lov nr. 730 af 25. juni 2014 om ændring af lov om dansk indfødsret, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/730>, og lovforslag L 162, fremsat 26. marts 2014, om ændring af lov om dansk indfødsret, tilgængeligt her: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201312L00162>. Det skal bemærkes, at opholdskravet var mere krævende end tidligere opholdskrav, idet den erklærende skulle have haft bopæl her i landet i sammenlagt mindst 12 år, heraf sammenlagt mindst fem år inden for de seneste seks år.
- 146 Danmark er efter bekendtgørelse nr. 17 af 12. juni 2003 af europæiske konvention af 6. november 1997 om statsborgerret artikel 16, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2003/17>, forpligtet til at undlade at stille løsningskrav i sådanne tilfælde.
- 147 Statsforvaltningen har over for Institut for Menneskerettigheder oplyst, at i 2014 fik 13 unge godkendt deres erklæringer, og 255 fik afslag; i 2015 fik 45 unge godkendt deres erklæringer, og 471 fik afslag; og i 2016, hvor dobbelt statsborgerskab var accepteret, men reglen i § 3 A blev ophævet pr. 1. marts 2016, fik 848 unge godkendt deres erklæring, og 213 fik afslag. Nogle af erklæringsagerne har været vanskelige at tage stilling til, og derfor har Statsforvaltningen truffet afgørelser efter den ophævede § 3 A også i 2017 og 2018 med hhv. 2 + 11 godkendelser og 10 + 3 afslag (instituttets sag 18/02980).
- 148 Se lov nr. 110 af 8. februar 2016 om ændring af lov om dansk indfødsret, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2016/110>.
- 149 Se bl.a. udlændinge-, integrations- og boligministerens fremsættelsestale af 11. november 2015, tilgængelig her <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=175128>.
- 150 Se betænkning afgivet af Indfødsretsudvalget 21. januar 2016, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=177201>.
- 151 Se Institut for Menneskerettigheders høringssvar af 27. oktober 2015 vedrørende lov om dansk indfødsret (ophævelse af erklæringsadgangen for unge født og opvokset i Danmark m.v.), tilgængeligt her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/researchpublications/hoeringssvar/ophaevelse_af_erklaeringsadgangen_for_unge_foedt_og_opvokset_i_danmark_mv.pdf.
- 152 Se cirkulæreskrivelse nr. 55 af 12. juni 2002 om nye retningslinjer for optagelse på lovforslag om indfødsretsmeddelelse, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/mt/2002/55>.
- 153 Cirkulæreskrivelse nr. 9 af 12. januar 2006 om naturalisation (naturalisationscirkulæret), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/mt/2006/9>.
- 154 EU-Domstolens dom af 25. juli 2008, **Blaise Baheten Metock m.fl.**, i sag C-127/08.
- 155 Cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om naturalisation (naturalisationscirkulæret), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/mt/2008/61>.

- 156 Cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation (naturalisationscirkulæret), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2013/9253>.
- 157 Cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 om naturalisation (naturalisationscirkulæret), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2015/10873>.
- 158 Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.
- 159 Se nærmere herom i lovforslagsbemærkningerne til L 188 af 26. marts 2010 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven, FT 2009-10, pkt. 1, tilgængelige her: https://www.ft.dk/ripdf/samling/20091/lovforslag/l188/20091_l188_som_fremsat.pdf.
- 160 Den tidligere bestemmelse i udlændingelovens § 11, stk. 3, som blev ændret i 2010, havde følgende indhold: ”Efter ansøgning meddeles der tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding, som har boet lovligt her i landet i mere end de sidste 7 år, og som i hele denne periode har haft opholdstilladelse på det samme grundlag efter §§ 7-9 e, jf. dog stk. 7-9, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19. En udlænding med opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, nr. 2, kan dog tidligst meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse ved det fyldte 18. år.”
- 161 Lov nr. 572 af 18. juni 2012 om ændring af udlændingeloven, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/572>.
- 162 Lov nr. 102 af 3. februar 2016 om ændring af udlændingeloven, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2016/102>, og lov nr. 436 af 9. maj 2017 om ændring af udlændingeloven, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/436>.
- 163 Europarådet, ”Explanatory Report to the European Convention on Nationality, 6.XI.1997”, pr. 51, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16800ccde7>.
- 164 Det er op til den enkelte stat at fastsætte periodens længde, jf. bekendtgørelse nr. 17 af 12. juni 2003 af europæiske konvention af 6. november 1997 om statsborgerret artikel 6, stk. 4, litra f, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2003/17>.
- 165 Se mere ovenfor i afsnit 5.4.
- 166 Se bl.a. udlændinge- og integrationsministerens svar på spørgsmål fra Folketingets Indfødsretsudvalg 4. november 2019, Indfødsretsudvalget 2019-20, IFU alm. del – endeligt svar på spørgsmål 1, tilgængeligt her: <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/ifu/spm/1/svar/1603430/2098473.pdf>.
- 167 Se bl.a. udlændinge- og integrationsministerens svar på spørgsmål fra Folketingets Indfødsretsudvalg 4. november 2019, Indfødsretsudvalget 2019-20, IFU alm. del – endeligt svar på spørgsmål, tilgængeligt her: <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/ifu/spm/1/svar/1603430/2098473.pdf>.
- 168 Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) § 10, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>. Det er en betingelse, at en eventuel uddannelse, som ansøgeren har fået under opholdet i Danmark, er af dansk karakter.

- 169 Europarådet, "Explanatory Report to the European Convention on Nationality, 6.XI.1997", pr. 52, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16800ccde7>.
- 170 Lovbekendtgørelse nr. 1022 af 2. oktober 2019 om udlændingeloven § 11, stk. 12, som ændret ved lov nr. 821 af 9. juni 2020 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1022>.
- 171 Lovbekendtgørelse nr. 1022 af 2. oktober 2019 om udlændingeloven § 11, stk. 4, som ændret ved lov nr. 821 af 9. juni 2020 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1022>.
- 172 Udlændinge- og Integrationsministeriets notits af 24. februar 2017 om Danmarks forpligtelser på indfødsretsområdet i henhold til FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap, tilgængelig her: www.ft.dk/samling/20161/almdel/IFU/bilag/63/1726753/index.htm.
- 173 Udlændinge- og integrationsministerens svar på spørgsmål fra Indfødsretsudvalget 27. oktober 2017, FT 2016-2017, IFU alm. del – svar på spørgsmål 80, tilgængeligt her: <https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/ifu/spm/80/index.htm>.
- 174 Udlændinge- og integrationsministerens svar på spørgsmål fra Indfødsretsudvalget 9. oktober 2019, Indfødsretsudvalget 2019-2020, IFU alm. del – svar på spørgsmål 20, tilgængeligt her: <https://www.ft.dk/samling/20182/almdel/ifu/spm/20/index.htm>.
- 175 Dom afsagt af Vestre Landsret 7. februar 2020, sagsnr. BS-42623/2018-VLR.
- 176 Se nærmere herom i kapitel 3, bl.a. afsnit 3.6.
- 177 Se bl.a. læserbrev af A. Ibrisagic i Information af 15. januar 2019, tilgængeligt her: <https://www.information.dk/debat/2019/01/foedt-danmark-alligevel-samme-borgerrettigheder-venner>.
- 178 Se bl.a. udtalelser herom ovenfor i kapitel 3, afsnit 3.6.1.
- 179 Se også herved ovenfor i kapitel 3 om de blandede følelser, som modtagelsen af et indfødsretsbevis medfører.
- 180 For medfølgende familie gælder lidt andre regler.
- 181 Se herved også kommentar i Information om denne oplevelse, V. Bojic i Information af 30. November 2013, tilgængelig her: <https://www.information.dk/debat/2013/11/pludselig-illegal-indvandrer>.
- 182 Lovbekendtgørelse nr. 1191 af 5. august 2020 om dansk indfødsret (indfødsretsloven) § 6, stk. 2, jf. § 5, stk. 1, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1191>.
- 183 Lovbekendtgørelse nr. 1191 af 5. august 2020 om dansk indfødsret (indfødsretsloven) §§ 14, 17 og 18, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1191>. Hvis børn ikke er blevet statsborgere som bipersoner på grund af forældrenes separation, og forældrene har genoptaget samlivet, eller hvis de er født uden for ægteskab af en udenlandsk mor og en dansk far, kan de også selv søge om statsborgerskab, jf. naturalisationscirkulæret §§ 15-16.
- 184 Se statistikbanken.dk/FOLK2.
- 185 Se M. Labussiére og M. Vink: "The Intergenerational Impact of Naturalisation Reforms: The Citizenship Status of Children of Migrants in the Netherlands, 1995 – 2016" (2020). *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(13).

- 186 Fremgår af opgørelse udarbejdet på baggrund af sager afsluttet i første halvdel af 2020, se udlændinge- og integrationsministerens Orientering om behandlingen af indfødsretssager – 1. kvartal 2020 til Indfødsretsudvalget 22. juni 2020, Indfødsretsudvalget 2019-2020, IFU alm. del, bilag 177, tilgængelig her: <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/ifu/bilag/177/index.htm>.
- 187 Dette fremgår af hver lov om indfødsretsmeddelelse, hvor statsborgerskab tildeles nye borgere ved navn. Se bl.a. lov nr. 1553 af 27. december 2019 om indfødsretsmeddelelse § 3, stk. 3, tilgængelig her: www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1553.
- 188 Udlændinge- og integrationsministerens svar på spørgsmål fra Udlændinge- og Integrationsudvalget 18. december 2017, FT 2016-2017, IFU alm. del – svar på spørgsmål 9, tilgængeligt her: <https://www.ft.dk/samling/20171/almdel/uui/spm/9/svar/1453695/1836485/index.htm>.
- 189 Lag (2001:82) om svenskt medborgerskab § 7, tilgængelig her: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-200182-om-svenskt-medborgarskap_sfs-2001-82.
- 190 Egen oversættelse, Prop. 2013/14: 143, "Ett medborgerskap som grundas på samhörighet", 11. marts 2014, tilgængelig her: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2014/03/prop.-201314143/>.
- 191 Se C. Felfe, H. Rainer og J. Saurer: "Why birthright Citizenship Matters for Immigrant Children: Short- and Long-run Impacts on Educational Integration" (2016), tilgængelig her: https://www.researchgate.net/publication/305881478_Why_Birthright_Citizenship_Matters_for_Immigrant_Children_Impacts_on_Parental_Educational_Choices. Se også i samme retning en undersøgelse af statsborgerskabs betydning for børn i det finske uddannelses-system: E. Kilpi-Jakonen: "Citizenship and Educational Attainment amongst the Second Generation: An Analysis of Children of immigrants in Finland" (2014). *Journal of ethnic and migration studies*, 40(7), s. 1079-1096.
- 192 Se Europarådet, "Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children", 9. december 2009, forklarende rapport vedrørende princip 41, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16807096bf>.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**