

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

KOMMENTERET OVERSIGT over

høringssvar om forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret (Børns erhvervelse af statsborgerskab i områder med indrejse- og opholdsforbud, vandelkrav for bipersoner, fortabelse af dansk indfødsret og begrænsning af adgang til bistand fra udenrigstjenesten m.v.)

I. Høringen

Et udkast til lovforslagets §§ 1, 3 og 4 har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

3F, Advokatrådet (Advokatsamfundet), Amnesty International, Børnerådet, Børne- og Kulturchefforeningen, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, DFUNK – Dansk Flygtningehjælp Ungdom, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Domstolsstyrelsen, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), HK/Danmark, Indvandrermedicinsk klinik, Odense Universitets-hospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekri-secentre (LOKK), Mellempfolkeligt Samvirke, Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (Tidl. Fredsfonden), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samtlige byretter, SOS Racisme, Work-live-stay southern denmark, Ældresagen, Ægteskab uden grænser og Aarhus Erhverv / International Community.

UNHCR er også efterfølgende blevet hørt.

12. december 2019

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Indfødsret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Allan Dyrland Parbst

Tel. 61 98 36 56
Mail adp2@uim.dk

Sags nr. 2019 - 15565
Akt-id 1073366

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringsvar fra:

3F, Advokatsamfundet, Amnesty International, Børnerådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Foreningen af Udlændingerechtsadvokater, Færøernes Landsstyre, Institut for Menneskerettigheder, KL, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Retspolitisk Forening, Red Barnet, Refugees Welcome, Rigsadvokaten, Røde Kors, samtlige byretter, SOS Racisme og Ældre Sagen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har endvidere modtaget to høringsvar fra private.

De modtagne høringsvar vedlægges.

Følgende har afgivet høringsvar, men har ikke haft bemærkninger til lovudkastet:

3F, Dansk Arbejdsgiverforening, Dommerforeningen, Færøernes Landsstyre, KL, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Rigsadvokaten og Ældre Sagen.

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret og byretterne har ikke ønsket at udtale sig om lovudkastet.

Nedenfor gennemgås de indkomne høringsvar opdelt efter emner. Under hvert emneområde angives de enkelte myndigheders og organisationers hovedsynspunkter samt Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer hertil. Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger, der ikke vedrører lovudkastet, indgår ikke i høringsoversigten.

II. Høringsvarene

1. Generelle bemærkninger

Datatilsynet har anført, at udkastet ikke umiddelbart giver anledning til bemærkninger. Datatilsynet forudsætter, at reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven vil blive iagttaget i forbindelse med behandlinger af personoplysninger foranlediget af de påtænkte lovændringer.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at de foreslåede regler vil blive administreret i overensstemmelse med gældende databeskyttelseslovgivning, herunder reglerne i databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven og retshåndhævelsesloven.

2. Ændring af reglerne om erhvervelse af dansk statsborgerskab ved fødsel

Advokatsamfundet finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at et nyfødt barn på baggrund af, at barnets danske forældre uden tilladelse er indrejst i et

område omfattet af straffelovens § 114 j, stk. 3, afskæres fra at erhverve dansk indfødsret ved fødslen.

SOS Racisme ønsker, at lovforslaget bortfalder, da det er til skade for børnene og de unge, der efter de er fyldt 18 år, søger dansk indfødsret. SOS Racisme mener, at selv om børn af fremmedkrigere født i et konfliktområde typisk vil være traumatiserede og vil kunne få en vanskelig opvækst i Danmark, vil de dog have chance for en bedre opvækst end i en krigszone eller et land, som er ødelagt af krig. Det er ikke barnet, der har bestemt, hvor det skal bo, når det fødes, og barnet bør ikke stilles ringere end andre børn af den grund.

Børnerådet har anført, at lovforslaget strider mod Statsløsekonventionens art. 4, stk. 1, og Børnekonventionens art. 7, som slår fast, at et barn fra fødslen har ret til at opnå et statsborgerskab.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU) har anført, at den foreslåede bestemmelse indebærer en risiko for, at der er børn, der fødes statsløse, hvilket vil medføre, at bestemmelsen er i strid med grundprincipperne i såvel FN's Statsløsekonvention som FN's Børnekonvention. Samtidig henviser FAU til FN's Konvention om Borgerlige og Civile Rettigheder (CCPR), som understreger, at ethvert barn har ret til at få statsborgerskab.

Dansk Røde Kors har anført, at Danmarks forpligtelse til at begrænse statsløshed er en del af den internationale sædvaneret, og at den Europæiske Konvention om Statsborgerret fastslår, at statsløshed skal undgås, og at ingen skal fratages sin statsborgerret på et vilkårligt grundlag. Dansk Røde Kors udtrykker videre bekymring for, at Danmark ikke kan leve op til forpligtelserne i art. 4.1 i Konventionen om begrænsning af statsløshed. Dansk Røde Kors har videre anført, at Danmark bør anvende Børnekonventionens standarder i sin myndighedsudøvelse, og at der i udkastet til lovforslaget ikke i tilstrækkelig grad tages hensyn til barnets tarv. Dansk Røde Kors henviser endvidere til artikel 2 i Børnekonventionen, hvoraf det fremgår, at staterne skal sikre, at børn beskyttes mod alle former for diskrimination eller straf på grund af barnets forældre, værges eller familiemedlemmers stilling, virksomhed, udtrykte anskuelser eller tro.

Red Barnet har anført, at regeringen med lovforslaget kan risikere at straffe børn af forældre, der ikke nødvendigvis er eller har været fremmedkrigere, og Red Barnet opfordrer til, at forældre stilles for en domstol, der tager stilling til de pågældendes skyld. Red Barnet har videre anført, at spørgsmålet om lovgivning om erhvervelse af dansk statsborgerskab er under dansk jurisdiktion, og at Danmark med lovforslaget forskelsbehandler børn ved at fratage en specifik gruppe af børn deres rettigheder på grund af deres forældres handlinger, og at lovforslaget strider mod børnekonventionens artikel 3 og 7 samt statsløsekonventionens artikel 4, stk. 1. Endelig findes det bekymrende, at der ikke i lovforslaget oplyses om høringsret for forældrene eller om, hvordan børnene vil blive oplyst om deres rettighed til at ansøge om statsborgerskab og vejledes til at ansøge, samt at lovforslaget bør forholde sig til, hvordan børnene kan få adgang til Danmark.

Retspolitisk Forening henstiller til, at lovteksten tydeliggøres, således at det udtrykkeligt fremgår, at bestemmelsen alene omfatter børn født efter lovens ikrafttræden. Retspolitisk Forening mener, at risikoen for statsløshed er uacceptabel og i åbenlys modstrid med statsløsekonventionens hensigt og henstiller til, at der i forslaget til lovbestemmelsen tilføjes: ”medmindre barnet derved bliver statsløst”.

Amnesty International har anført, at foreningen ikke mener, at lovforslaget bør fremsættes i sin nuværende form, idet udkastet er så uklart i sin beskrivelse af en række punkter af helt afgørende betydning og konsekvenser for de børn, som tænkes omfattet af forslaget, og dels bør et retssamfund ikke indføre regler med så omfattende og ødelæggende konsekvenser for en gruppe mennesker, børn, som er uden ansvar for eller skyld i de kriminelle handlinger, som fører til, at de frakendes deres statsborgerskab. Amnesty International har blandt andet henvist til, at det ikke fremgår af lovforslaget, om det vil blive tillagt betydning, om det pågældende barn er 2, 5, 7, 11, 14 eller 15 år gammelt, når man skal vurdere, om frakendelsen af statsborgerskabet er proportional med konsekvenserne af den handling, som giver anledning til frakendelsen.

Refugees Welcome har anført, at princippet om, at indfødsret erhverves automatisk gennem en dansk forælder, er fornuftigt og ikke bør være afhængigt af, hvor en forælder opholder sig fysisk i en periode – herunder den periode, hvor barnet bliver født.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at forslaget ikke fremsættes for Folketinget. Instituttet har anført, at gennemførelsen af forslaget om, at børn af danske forældre ikke bliver danske statsborgere fra fødslen, hvis børnene fødes i et konfliktområde omfattet af et dansk indrejse- eller opholdsforbud, vil stride mod Danmarks internationale forpligtelser. Den foreslåede ordning vil stride mod princippet om familiens statsborgerretlige enhed, ligesom den vil stride mod princippet om, at børn ikke bør fortabe deres statsborgerskab på grund af forældres angribelige handlinger, således som dette princip navnlig er kommet til udtryk i artikel 7, stk. 2, i den europæiske konvention om statsborgerret. Instituttet mener endvidere, at en gennemførelse af forslaget vil krænke de pågældendes børns ret til at erhverve dansk statsborgerskab, ligesom forslaget vil kunne medføre statsløshed i strid med Danmarks internationale forpligtelser til at undgå statsløshed. Videre mener instituttet, at lovudkastet rejser spørgsmål efter den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 8. Endelig henviser instituttet til, at en medlemsstat skal overholde det EU-retlige ikke-diskriminationsprincip og proportionalitetsprincip. Endvidere finder EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-Chartret) anvendelse, herunder EU-Chartrets artikel 7 om retten til respekt for privat- og familielivet, artikel 21 om ikke-forskelsbehandling og artikel 24, stk. 2, om hensynet til barnets tarv, der skal komme i første række.

For så vidt angår bemærkningerne vedrørende statsløshed, bemærker Udlændinge- og Integrationsministeriet, at der er blevet tilføjet et forbehold i lovforslaget, således at den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 1, nr. 2, ikke finder anvendelse i situationer, hvor det vil medføre, at barnet bliver statsløst.

For så vidt angår Institut for Menneskerettigheders bemærkning om, at den foreslåede ordning vil stride mod princippet om familiens statsborgerretlige enhed bemærkes, at den foreslåede bestemmelse ikke finder anvendelse i situationer, hvor det vil medføre, at barnet bliver statsløst. Alle børn vil som følge af dette forbehold erhverve et statsborgerskab.

For så vidt angår bemærkningerne fra Dansk Røde Kors og Red barnet, hvor der henvises til artikel 2 i Børnekonventionen, hvoraf det fremgår, at staterne skal sikre, at børn beskyttes mod alle former for diskrimination eller straf på grund af barnets forældre, værges eller familiemedlemmers stilling, virksomhed, udtrykte anskuelser eller tro, bemærkes det, at den foreslåede bestemmelse ikke er en straffebestemmelse. Der kan endvidere fsva. diskrimination henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.1.6.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker for så vidt angår bemærkningerne fra Amnesty International og Dansk Røde Kors bemærkning om, at det følger af den europæiske konvention om statsborgerret, at ingen skal fratages deres statsborgerret på et vilkårligt grundlag, at udkastet til lovforslaget ikke vil medføre, at personer fratages deres danske statsborgerskab, ligesom der ikke ændres på reglerne for, hvornår der kan ske frakendelse eller fratagelse af statsborgerskab. Den foreslåede bestemmelse vil derimod ændre reglerne for, i hvilke situationer man erhverver dansk indfødsret ved fødslen og vil således udelukkende finde anvendelse for børn, der fremadrettet fødes i de angivne områder, jf. også pkt. 2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

For så vidt angår bemærkningen fra Red Barnet om, at det ikke af lovudkastet oplyses om høringsret, kan det oplyses, at der ikke skal finde en høring sted, da der ikke træffes en afgørelse. Det vil være en direkte retsfølge af de foreslåede regler, at børn født i de relevante områder ikke erhverver dansk indfødsret ved fødslen. Det bemærkes endvidere, at der af Udlændinge- og Integrationsministeriets hjemmeside fremgår vejledning om erhvervelse af dansk indfødsret. Det bemærkes endvidere til Red Barnets bemærkning om, at lovforslaget bør forholde sig til, hvordan børnene kan få adgang til Danmark, at dette ikke reguleres i indfødsretsloven, og at det vil afhænge af reglerne for indrejse og ophold i Danmark for udlændinge.

Vedrørende Retspolitisk Forenings henstilling til, at lovtæksten tydeliggøres, således at det udtrykkeligt fremgår, at bestemmelsen alene omfatter børn født efter lovens ikrafttræden, henvises der til, at den foreslåede bestemmelse regulerer erhvervelse af dansk indfødsret ved fødslen, og at det fremgår af lovudkastets § 3, at de foreslåede regler træder i kraft den 1. februar 2020. Reglerne vil således kun finde anvendelse for børn født efter denne dato. Det fremgår endvidere af pkt. 2.1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at det alene vil være børn født efter lovens ikrafttrædelse, der ikke automatisk erhverver dansk indfødsret efter den foreslåede bestemmelse.

For så vidt angår forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, kan der generelt henvises til pkt. 3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvoraf det fremgår, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at lovforslaget er i overensstemmelse med grundloven og Danmarks internationale forpligtelser.

Hvad særligt angår lovforslagets overensstemmelse med børnekonventionen, den europæiske konvention om statsborgerret og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, henvises der til pkt. 3.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. For så vidt angår henvisningen til artikel 7, stk. 2, i den europæiske konvention om statsborgerret, bemærkes det, at artikel 7, stk. 2, omhandler fortabelse af statsborgerskab, hvorimod den foreslåede bestemmelse regulerer erhvervelse af statsborgerskab, som er reguleret i konventionens artikel 6.

3. Vandelskrav for bipersoner

SOS Racisme mener, at børn født eller opvokset i Danmark på trods af eventuel kriminalitet skal kunne blive danske statsborgere ved erklæring, inden de er blevet 18 år. SOS Racisme ønsker desuden, at børn på trods af eventuel børne- eller ungdomskriminalitet, skal kunne opnå dansk indfødsret som bipersoner til deres forældre/forældre på et lovforslag om dansk indfødsret, samt at eventuel kriminalitet begået før myndighedsalderen ikke bør afskære de unge, der kan opnå dansk statsborgerskab ved erklæring, fra at få dansk statsborgerskab.

Red Barnet mener, at det skal have betydning, at der er tale om børn, når der skal foretages en vurdering af erhvervelse af statsborgerskab, fordi de fortsat er under psykologisk udvikling og derfor adskiller sig fra voksne.

Retspolitisk Forening mener, at det ufravigelige udgangspunkt må være, at det alene er personer over den kriminelle lavalder på 15 år, der omfattes af de nye regler om vandelskrav for bipersoner, således at sager, der verserer eller er afsluttet ved et ungdomsnævn, ikke kan medregnes. Det må videre være en klar betingelse, at bipersonens kriminalitet er af en vis grovhed, samt at denne kriminalitet er fastslået ved en fældende dom. Sigtelse eller tiltale, herunder tiltalefrafald, kan efter foreningens opfattelse ikke anses for tilstrækkeligt grundlag til at lade børn som bipersoner være omfattet af samme vandelskrav som den, der ved naturalisation eller erklæring søger dansk statsborgerskab.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder det rimeligt og mest hensigtsmæssigt, at børn skal opfylde det samme vandelskrav som forælderen. Lovforslaget gennemfører således et princip om, at børn skal opfylde det samme vandelskrav som forælderen, hvis barnet skal erhverve dansk statsborgerskab som biperson. Hvorvidt et forhold medfører, at en biperson ikke erhverver dansk indfødsret med hovedpersonen, afhænger således af det krav, der stilles til hovedpersonen. Det vil alene være børn over den kriminelle lavalder, som kan blive udelukket på grund af begået kriminalitet. Personer under den kriminelle lavalder, som på baggrund af mistanke om begået kriminalitet er blevet pålagt foranstaltninger i medfør af lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, er ikke omfattet. Dette er præciseret i lovforslagets specielle bemærkninger til bestemmelserne § 1, nr. 4 og 6.

4. Fortabelse – EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes

Red Barnet henviser til det enkelte barns ret til en individuel vurdering af deres egen sag og opfordrer til, at der udarbejdes procedurer i overensstemmelse med FN's Børnekomité's anbefalinger, så hensynet til barnets tarv kommer i første række i den konkrete vurdering af barnets indfødsret.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan henvise til pkt. 2.3.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. Det fremgår bl.a. i pkt. 2.3.3, at for så vidt angår børn til de personer, der fortaber det danske statsborgerskab efter bestemmelsen i indfødsretslovens § 8, stk. 1, og hvor barnet har erhvervet det danske statsborgerskab fra denne forælder, skal Udlændinge- og Integrationsministeriet i forbindelse med forældrens sag tage hensyn til barnets tarv som fastsat i chartrets artikel 24, jf. dommens præmis 47.

III. Lovforslaget

Der er foretaget en række lovtekniske ændringer og mindre redaktionelle justeringer og præciseringer af lovudkastet.

Lovforslaget adskiller sig herudover fra det lovudkast, der har været sendt i høring, på følgende punkter:

- Der er ændret i den foreslåede § 1, stk. 2, i udkastet til lovforslaget, således at forslaget ikke medfører, at børn bliver født statsløse. Dette har medført konsekvensrettelser af bemærkninger, og at afsnittet vedrørende statsløshed er fjernet fra pkt. 3.1.3 (FN's konvention af 1961 om begrænsning af statsløshed (statsløsekonventionen) i bemærkningerne om forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser.
- Indholdet af § 2 i udkastet til lovforslag er blevet flyttet til § 3, stk. 3, således at § 3 er blevet til § 2. Den bestemmelse, der i det udkastet til lovforslag var angivet som § 2, fremgår derfor nu af § 2, stk. 3, hvor hele erklæringsadgangen efter § 3 i lov nr. 1496 af 23. december 2014 om ændring af lov om dansk indfødsret (Accept af dobbelt statsborgerskab og betaling af gebyr i sager om dansk indfødsret) nu er gengivet. Det skyldes, at der af lovtekniske årsager ikke kan foretages materielle ændringer i § 3 i lov nr. 1496 af 23. december 2014 om ændring af lov om dansk indfødsret (Accept af dobbelt statsborgerskab og betaling af gebyr i sager om dansk indfødsret), da der er tale om en overgangsbestemmelse.
- Der er indsat en ny § 2 vedrørende begrænsning af adgang til bistand fra udenrigstjenesten. Denne del af lovforslaget har været sendt i en separat høring i perioden fra den 20. november 2019 til den 4. december 2019. der vil blive udarbejdet en kommenteret oversigt over høringssvar til denne del af lovforslaget snarest muligt.