

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: adp2@uim.dk og nhl@uim.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON +4532698888
MOBIL +4541238861
JCH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 19/02689-2

12. NOVEMBER 2019

HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM ÆNDRING AF REGLERNE FOR FREMMEDKRIGERES BØRNS ERHVERVELSE AF STATSBOGERSKAB, VANDELSKRAV FOR BIPERSONER, FORTABELSE AF DANSK INDFØDSRET M.V.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 15. oktober 2019 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret (ændring af reglerne for fremmedkriegeres børns erhvervelse af statsborgerskab, vandelskrav for bipersoner, fortabelse af dansk indfødsret m.v.).

Instituttet har i høringssvaret valgt at fokusere på forslaget om ændring af indfødsretslovens § 1. De øvrige dele af forslaget rejser generelle spørgsmål om børns adgang til at få dansk statsborgerskab, som instituttet ikke i denne sammenhæng kommer nærmere ind på.

Instituttet har følgende bemærkninger til udkastet.

1. SAMMENFATNING

Institut for Menneskerettigheder finder, 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 angrivelige handlinger, således som dette princip navnlig er kommet til udtryk i Europarådets Statsborgerretskonventions artikel 7, stk. 2.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at forslaget ikke fremsættes for Folketinget.

2. INDLEDNING OM LOVUDKASTETS INDHOLD

For det første foreslår regeringen en undtagelse til indfødsretslovens § 1 om, at alle børn med en dansk forælder automatisk erhverver dansk statsborgerskab ved fødslen.

Reglen vil indebære, at et barn ikke bliver dansk statsborger ved fødslen, hvis det bliver født efter lovændringens ikrafttræden i et såkaldt 'forbudt område'. Et 'forbudt område' er et område, hvor en terrororganisation er part i en væbnet konflikt, og hvor forældrene som udgangspunkt vil kunne straffes for at opholde sig, jf. straffelovens § 114 j, stk. 3.

For det andet foreslår regeringen at ændre indfødsretslovens § 2, 1. pkt., så der alene er mulighed for at opnå dansk statsborgerskab som følge af forældrenes efterfølgende ægteskab for børn, som er født inden den 1. juli 2014. Forslagets formål er at sikre, at børn, som på grund af den foreslåede undtagelse ikke har fået dansk statsborgerskab ved fødslen, heller ikke kan opnå statsborgerskab senere ved forældrenes indgåelse af ægteskab.

For det tredje foreslår regeringen, at der indføres et vandelskrav for børn som bipersoner, dvs. et krav om at børn ikke må have begået kriminalitet, hvis de sammen med en forælder skal kunne opnå dansk statsborgerskab ved erklæring. Tilsvarende foreslår regeringen at skrive det vandelskrav, som i praksis stilles for bipersoner i sager om tildeling af statsborgerskab ved lov (naturalisationssager), ind i loven.

Endelig for det fjerde foreslår regeringen at ændre indfødsretslovens § 8, stk. 2, så det kommer til at fremgå af bestemmelsen, at børn ikke automatisk fortaber deres danske statsborgerskab sammen med en forælder, der fortaber sit danske statsborgerskab på grund af manglende tilknytning til Danmark.

I bemærkningerne til lovudkastet gennemgås lovforslagets forhold til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser. Der redegøres for statens forpligtelser efter Europarådets Statsborgerretskonvention, FN-Konventionen om Begrænsning af Statsløshed (FN's Statsløsekonvention). Derefter gennemgås i korthed FN's Konventionen af 1989 om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen), FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

3. FORSLAGET OM AT FRATAGE VISSE BØRN AF DANSKE FORÆLDRE RETTEN TIL AUTOMATISK AT ERHVERVE DANSK STATSBOGERSKAB VED FØDSLEN

3.1. BEGRUNDELSEN FOR ÆNDRINGSFORSLAGET

Ifølge lovudkastet er begrundelsen for at ville fratage børn, født i et såkaldt forbudt område, retten til ved fødslen at blive danske statsborgere, at disse børn har forældre, ”som har vendt Danmark og de danske værdier ryggen, og børnene vokser ikke op under forhold, hvor det kan forventes, at der bliver skabt en samhørighed med Danmark og danske værdier”.

3.2. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Institut for Menneskerettigheder finder, at en gennemførelse af forslaget - af en række grunde - vil krænke de pågældende børns ret til at erhverve dansk statsborgerskab, ligesom forslaget vil kunne medføre statsløshed i strid med Danmarks internationale forpligtelser til at undgå statsløshed.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen ikke fremsætter forslaget om ændring af indfødsretslovens § 1.

Forslaget omfatter som nævnt danske statsborgeres børn, som efter lovændringens ikrafttræden fødes i et forbudt område.

Forslaget vil således fratage nyfødte børn dansk statsborgerskab, alene fordi de fødes det forkerte sted. Det gælder, selv om barnets forældre ikke kan miste deres statsborgerskab – heller ikke efter de nye regler om administrativ fratagelse af statsborgerskab – blot fordi forældrene opholder sig i et forbudt område. Forslaget vil også gælde, selv om moderen og/eller faderen har forsøgt at rejse ud af konfliktområdet, men ikke når det inden barnets fødsel. Forslaget vil tilsyneladende også gælde, selv om der måtte være undskyldelige omstændigheder, herunder tvang eller manglende mulighed for at bevæge sig ud af området.

Forslaget gælder også, selv om barnets eventuelle søskende ikke mister deres danske statsborgerskab. De kan nemlig ikke fratages statsborgerskabet, blot fordi deres moder og/eller fader opholder sig i et forbudt område.

Det nyfødte barn ’straffes’ altså hårdere end forældrene og søskende for opholdet i et forbudt område; et ophold det nyfødte barn dårligt selv kan siges at være skyld i.

Forslaget vil imidlertid ikke gælde, hvis kun moderen er indrejst eller opholder sig uden tilladelse i et forbudt område, og hvis barnets fader tilfældigvis er dansk statsborger. Så vil barnet nemlig blive dansk statsborger efter faderen (idet instituttet antager, at forældrene normalt vil have forskelligt køn).

Det vil heller ikke gælde, hvis barnet tilfældigvis er så heldigt, at moderen lige præcis når at slippe ud af området inden fødslen, så vil barnet nemlig opnå dansk statsborgerskab.

Forslaget vil således føre til helt vilkårlige resultater, da et mere eller mindre tilfældigt fødested får afgørende betydning for, om et barn født af danske forældre selv bliver dansk statsborger eller ej.

Forslaget vil på trods af denne tilfældighedsprægede karakter have meget vidtrækkende konsekvenser for det nyfødte barn, og det kan endda resultere i, at børn født af danske forældre bliver statsløse. Det kan også tænkes, at der opstår helt særlige behov for beskyttelse, såfremt et barns forældre dør under udlandsopholdet. Spørgsmålet vil efter den foreslåede ændring være, hvem der skal varetage omsorgen for og beskytte barnet, som kan have danske søskende m.v.

Endelig forudsættes det, at børnenes forældre er indrejst eller opholder sig i et forbudt område uden tilladelse m.v. og derfor kan straffes for at opholde sig der, men der fremgår ikke noget om, hvad det vil betyde, at straf ikke kan ikendes, f.eks. fordi forælderen har været tvunget til at tage ophold i det forbudte område.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at der indtil nu så vidt vides kun er afsagt dom i to sager for overtrædelse af indrejse- og opholdsforbuddet i Syrien. I begge tilfælde drejede det sig om personer, der idømtes en fængselsstraf på seks måneder for at have deltaget i kamp mod terrororganisationen Islamisk Stat for den kurdiske bevægelse YPG. Der var altså tale om personer, som havde kæmpet imod en terrororganisation.¹

Forslaget vil kort sagt ramme nyfødte børn meget hårdt på statsborgerskabet på grund af noget, der kan være en tilfældighed - nemlig fødestedet.

¹ Højesterets dom af 27. august 2019 (sagsnr. 27/20199) og Københavns Byrets dom af 9. september 2019 (det vides endnu ikke, om den er anket).

3.3. STATSBORGERSKABSRETEN

3.3.1. Statens forpligtelse til at respektere og sikre konventionernes rettigheder

På statsborgerrettens område har det historisk set været forudsat, at stater fastsætter regler om erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, også med virkning for personer, som befinder sig uden for deres territorium. Det forudsættes i den forbindelse, at lovgivningen skal overholde 'gældende internationale konventioner, de almindelige folkeretlige regler samt almindeligt anerkendte retsprincipper vedrørende statsborgerret'.²

Regeringen lægger til grund, at nægtelse af statsborgerskab kan rejse spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, se nedenfor under afsnit 3.4.1.

Instituttet har på denne baggrund ikke fundet anledning til at gå nærmere ind i jurisdiktionsspørgsmålene relateret til FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og FN's Børnekonvention.

3.3.2. Afstammingsprincippet

Afstammingsprincippet – også kaldet ius sanguinis-princippet – er det bærende statsborgerretlige princip i alle europæiske lande.

Princippet ligger til grund for bestemmelsen i Europarådets Statsborgerretskonventions artikel 6, stk. 1, litra a, om, at enhver kontraherende stat i sin lovgivning automatisk ved et barns fødsel skal give statsborgerskab til barnet, hvis mindst én af forældrene på tidspunktet for barnets fødsel er i besiddelse af statsborgerskab i den pågældende stat.

Bestemmelsen i artikel 6, stk. 1, litra a, åbner dog for, at noget andet kan følge af statens lovgivning for børn født i udlandet. Denne mulighed skal forstås i sammenhæng med bestemmelsen i Europarådets Statsborgerretskonventions artikel 7, stk. 2, litra e, hvorefter staten kan lovgive om tab af statsborgerskab for personer, der mangler et reelt tilknytningsforhold til staten på grund af bopæl i udlandet.

Det fremgår af forarbejderne til Europarådets Statsborgerretskonvention, at der var kritik af undtagelsen for børn født i udlandet og forslag om at lade den udgå, men at den endte med at blive bibeholdt, fordi der var nogle lande, der fandt behov for

² Se om statens kompetence i Europarådets Statsborgerretskonvention, artikel 6, stk. 1 og 2.

undtagelsen for at kunne undgå, at børn uden tilknytning til deres land i generation efter generation kunne blive statsborgere i deres lande.³

Det forudsattes ved udarbejdelsen ad Europarådets Statsborgerretskonvention, at staterne skulle undgå diskrimination på statsborgerrettens område, jf. bl.a. præamblen til konventionen og artiklerne 3, stk. 2, (om at lovgivningen skal stemme med international ret) og principperne i artikel 4 (om enhvers ret til et statsborgerskab m.v.) og 5 (om ligebehandling).

Reglen i artikel 6 om statsborgerskabs erhvervelse ifølge afstammingsprincippet blev umiddelbart efter konventionens vedtagelse søgt videreudviklet i en (ikke bindende) resolution fra Ministerrådet om undgåelse og begrænsning af statsløshed.⁴ Det anføres heri under II A, a, at staterne skal lovgive om, at deres statsborgeres børn erhverver deres statsborgerskab ved fødslen ex lege, og at undtagelser for børn født i udlandet ikke må føre til statsløshed.

I den forklarende rapport til anbefalingen anføres det, at staterne skal iagttage barnets grundlæggende ret til at få et statsborgerskab ved fødslen, og at mulighed for at gøre undtagelser for børn født i udlandet aldrig bør føre til statsløshed. Afstammingsprincippetets vigtige funktion i bekæmpelsen af statsløshed understreges eksplicit for børn født i udlandet. Det anføres videre, at den første generation af børn, der fødes i udlandet, må antages at have stærke og effektive bånd til forældrenes oprindelsesstat, og at denne stat derfor har et væsentligt ansvar over for disse børn. Endelig understreges det, at erhvervelse af forældres statsborgerskab ved fødslen ifølge afstammingsprincippet bør være automatisk for børn født i udlandet.⁵

3.3.3. Præmissen om, at det ikke kan forventes, at børn født i de 'forbudte områder' under opvæksten opnår samhørighed med Danmark

Instituttet har hæftet sig ved, at regeringen antager helt generelt, at alle børn, der er omfattet af undtagelsen, vil være født af forældre, som har vendt Danmark og danske værdier ryggen, og at børnene ikke

³ Working Party of the CJ-NA-GT), 9. møde den 25. – 29. november 1996. Pr. 29 – 31.

⁴ Se Recommendation No. R(99) 18 of the Committee of Ministers to Member States on the avoidance and the reduction of statelessness and its explanatory memorandum.

⁵ Ibid., se pr. 56, 62-66.

vokser op under forhold, hvor det kan forventes, at der bliver skabt en samhørighed med Danmark og danske værdier.

Instituttet minder om, at i de to afsagte domme om straf for indrejse- og opholdsforbuddet i Syrien, jf. straffelovens § 114 j, kæmpede de dømte sammen med kurderne mod Islamisk Stat, jf. oven for under afsnit 3.2. Hvis personer i en tilsvarende situation ville få børn i et forbudt område, er der vel næppe grundlag for at antage, at de skulle vokse op med helt andre værdier end de danske.

Det fremgår også af artikler i medierne, at der er danske statsborgere i blandt andet lejre i Syrien, som har et stærkt ønske om at komme til Danmark og i givet fald blive stillet for en domstol.⁶ De pågældende vil kunne have indset, at det var en fejl at begive sig til Syrien, men som det fremgår af medierne, er der en stærk social kontrol i lejrene, således at blandt andet mødre til børn ikke tør udtale sig frit, såfremt de skulle have fortrudt deres rejse til Syrien. De udrejste kan også have forældre eller bedsteforældre i Danmark, der ønsker deres børn og børnebørn hjem, jf. historien om den svenske bedstefar, der rejste til Syrien for at hente sine børnebørn hjem.⁷

Lovforslaget kan således i sig selv være med til at hindre, at børn af danske statsborgere opnår en tilknytning til Danmark – for så vidt som de uden dansk statsborgerskab vil kunne være forhindret i at rejse ind i Danmark.

3.3.4. Statsborgerretsprincippet om, at forældres angribelige adfærd ikke bør skade deres børns retsstilling

Instituttet har desuden hæftet sig ved, at regeringen vil lade de nyfødte børn undgælde for forældrenes handlinger.

Folketinget har for nyligt vedtaget en lovændring om, at personer, som udgør en alvorlig fare for statens vitale interesser, administrativt kan fratages deres statsborgerskab. Regler herom findes nu i

⁶ 'Efter massiv IS-fangeflugt: Situationen i Syrien bør vække bekymring i Danmark mener terrorforsker', artikel i Berlingske af 14. oktober 2019, tilgængelig på: <https://www.berlingske.dk/internationalt/efter-massiv-is-fangeflugt-situationen-i-syrien-boer-vaekke>.

⁷ 'Morfar fik hentet sine syv forældreløse børnebørn hjem fra berygtet lejr i Syrien', artikel i Politiken af 1. juni 2019, tilgængelig på: <https://politiken.dk/udland/art7232835/Morfar-fik-hentet-sine-syv-for%C3%A6ldrel%C3%B8se-b%C3%B8rneb%C3%B8rn-hjem-fra-berygтет-lejr-i-Syrien>.

indfødsretslovens § 8 B. Hverken fratagelse af statsborgerskab på grund af adfærd, der kan skade Danmarks vitale interesser eller fratagelse af statsborgerskab på grund af svig, jf. indfødsretslovens § 8 A, har eller kan få konsekvenser for de pågældendes børn, jf. Europarådets Statsborgerretskonventions artikel 7, stk. 2.

Hovedreglen i artikel 7, stk. 2, er, at børnene kan følge forældrene, når forældrene mister et statsborgerskab, men fratagelse af grunde som omhandlet i indfødsretslovens §§ 8 A og 8 B kan ikke omfatte de pågældendes børn. Det skyldes en opfattelse af, at børn ikke skal bøde for forældrenes uacceptable adfærd, se herved også den forklarende rapport til Europarådets Statsborgerretskonventions artikel 7, stk. 2, præmis 75.

Regeringen foreslår imidlertid nu, at de nyfødte børn ikke skal blive danske statsborgere, selv om forældrene fortsat har deres danske statsborgerskab. Hvis forældrene havde mistet deres statsborgerskab administrativ, ville børnene jo ikke være blevet danske ved fødslen.

Den foreslåede ordning vil således 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 er kommet til udtryk i Europarådets Statsborgerretskonventions artikel 7, stk. 2.

3.3.5. Statsborgerskab som udtryk for en persons sociale identitet

Instituttet finder endelig anledning til at fremhæve, at statsborgerskab er en del af en persons sociale identitet.

Statsborgerskabet som en del af en persons sociale identitet er anerkendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Dette følger bl.a. af sagen *Genovese mod Malta* (2012), hvor Menneskerettighedsdomstolen slog fast, at Maltas nægtelse af at give et barn født uden for ægteskab faderens statsborgerskab havde en sådan indflydelse på barnets sociale identitet, at forholdet var omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for privatlivet.⁸

Barnets ret til at få forældrenes statsborgerskab ifølge afstammingsprincippet er desuden ikke kun en ret for barnet. Forældrene har også en lige ret til at overføre deres statsborgerskab til deres børn ifølge afstammingsprincippet. Det er bl.a. kommet til udtryk i

⁸ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Genovese mod Malta*, sagsnummer 53124/09, dom af 11. oktober 2012, præmis 33.

FN's Konventionen om Afskaffelse af Alle Former for Diskrimination mod Kvinder (FN's Kvindekonvention). Op igennem det 20. århundrede var det almindeligt i staternes lovgivning om statsborgerskab, at børn født i ægteskab kun erhvervede faderens statsborgerskab ifølge afstammingsprincippet. Dette gjorde FN's Kvindekonvention op med, jf. konventionens artikel 9, stk. 2, om at staten skal give kvinder samme ret som mænd til at overføre deres statsborgerskab til deres børn.

En gennemførelse af den foreslåede ordning vil således udgøre et indgreb i både de omfattede børns og forældres statsborgerrettigheder.

3.3.6. Statsløshed skal undgås

Instituttet vil desuden påpege, at det følger af lovforslagets bemærkninger, at børn, der bliver omfattet af den foreslåede undtagelse til indfødsretslovens § 1, og som på den baggrund fødes statsløse, vil kunne opnå dansk statsborgerskab i overensstemmelse med FN's Statsløsekonventions artikel 1, stk. 4, og artikel 4, stk. 1.

Instituttet skal i den forbindelse bemærke, at disse bestemmelser i FN's Statsløsekonvention skal fortolkes i lyset af udviklingen i den internationale menneskeret, navnlig retten for ethvert barn til at erhverve et statsborgerskab, jf. herved artikel 7 i Børnekonventionen og princippet om iagttagelse af hensynet til barnets bedste interesse/barnets tarv, jf. Børnekonventionens artikel 3.

Dette fremgår også af den ovenfor under 3.3.2 omtalte anbefaling fra Europarådets Ministerkomité, ligesom det fremgår af ministerrådets anbefaling til medlemsstaterne om børns statsborgerskab.⁹

Tilsvarende fremgår det af UNHCR's guidelines om undgåelse af statsløshed ved at sikre ethvert barns ret til et statsborgerskab, at staterne skal give deres statsborgeres børn, som er født i udlandet og ellers ville blive statsløse, deres statsborgerskab ved fødslen eller i hvert fald kort tid derefter (efter ansøgning).¹⁰

⁹ Recommendation CM/rec(2009)13 of the Committee of ministers to member states on the nationality of children, princip 1, nr. 1 om ius sanguinis erhvervelse af statsborgerskab uden begrænsninger, der kan medføre statsløshed, og nr. 7 om så vidt muligt at behandle børn de facto statsløse børn som de jure statsløse børn.

¹⁰ Guidelines on statelessness no. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, tilgængelig her:

<https://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.

Det vil sige, at staten under alle omstændigheder vil være forpligtet til at give den her omhandlede børnegruppe dansk statsborgerskab i tilfælde, hvor børnene ellers ville blive statsløse.

Med statsborgerskabet følger statens mulighed for at yde statsborgeren beskyttelse i udlandet, som vi også har set det med det danske barn, som var i livsfare i en af de kurdiske lejre i Syrien, og som de danske myndigheder derfor hentede hjem.¹¹

Det skal tilføjes, at selv om en dansk statsborgers barn, der ville blive født i et forbudt område, i princippet ville kunne opnå et andet lands statsborgerskab ved fødslen, er det ikke nødvendigvis en garanti for, at barnet ville opnå en anden stats beskyttelse. Eksempelvis ville der, hvis et barn havde ret til en syrisk forælders statsborgerskab ved fødslen, være risiko for, at barnet ikke reelt kunne opnå beskyttelse, bl.a. fordi der er meget store problemer med at opnå fødselsregistrering m.v. i Syrien. Dermed er der risiko for statsløshed, både *de jure* og *de facto*.

I den forbindelse kommer det i betragtning, at den konference, der vedtog FN's Statsløsekonvention i 1961 i en slutakt anbefalede, at staterne så vidt muligt behandlede personer, der i praksis er statsløse (de facto statsløse personer), på samme måde som personer, der formelt er statsløse (de jure statsløse personer), med ret til at opnå staternes statsborgerskab.¹²

3.4. ANDRE INTERNATIONALE FORPLIGTELSE

I lovforslagets bemærkninger nævnes i korthed FN's Børnekonvention og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

Det fremgår af forslaget, at det er ministeriets opfattelse, at begge konventioner ikke finder anvendelse på forslaget om en ny § 1, stk. 2, i indfødsretsloven, da forslaget ikke ændrer på erhvervelse af dansk indfødsret for børn, der fødes i Danmark.

Det er instituttets opfattelse, at vurderingen af, om konventionerne finder anvendelse, beror på vanskelige jurisdiktionsspørgsmål, som instituttet ikke har fundet anledning til at overveje nærmere. Dette skyldes, at det under alle omstændigheder ikke har betydning for

¹¹ 'Mens danske børn venter, er svenske Mohammad Skråmo og hundredvis af andre IS-børn sluppet ud af Syriens lejre', artikel i Berlingske af 24. juni 2019, tilgængelig på:
<https://www.berlingske.dk/samfund/mens-danske-born-venter-er-svenske-mohammed-skramo-og-hundredvis-af-andre>.

¹² Jf. slutaktens resolutions I, tilgængelig her
<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b39620.pdf>

instituttets anbefaling om, at forslaget om indfødsretslovens § 1 ikke fremsættes for Folketinget.

3.4.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Udlændinge- og Integrationsministeriet redegør generelt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i forhold til retten til at opnå et bestemt statsborgerskab og i forhold til nægtelse af statsborgerskab.

I lovudkastet redegøres der ikke for specifikke bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men de domme, der henvises til fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, vedrører spørgsmål efter konventionens artikel 8 om retten til respekt for blandt andet privatlivet. Ministeriet er ikke kommet nærmere ind på spørgsmålet om overholdelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 om forbuddet mod usaglig forskelsbehandling.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 forbyder forskelsbehandling med hensyn til konventionens oplyste rettigheder på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Artikel 14 indebærer, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens. Enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling er kan herefter være ulovlig, medmindre forskelsbehandlingen har et sagligt formål, som er proportionalt. Staten har en vis skønsmargin i vurderingen af, om forskelsbehandlingen er lovlig.

Artikel 14 kan ikke stå alene, men kan alene anvendes, hvis der er tale om en problemstilling, som falder inden for anvendelsesområdet af en anden artikel i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Statsborgerskab udgør en del af en persons sociale identitet, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har lagt til grund, at nægtelse af statsborgerskab derfor kan være omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for privatlivet.¹³

Instituttet er af den opfattelse, at lovudkastets forslag om at fratage den mindre børnegruppe, som er født i et såkaldt forbudt område, retten til dansk statsborgerskab ved fødslen, rejser spørgsmål efter den

¹³ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Genovese mod Malta*, sagsnummer 53124/09, dom af 11. oktober 2012, præmis 33.

Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 8.

Børn omfattet af den foreslåede bestemmelse behandles forskelligt fra andre børn på grund af deres fødested. Det følger herefter af praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at der skal være en saglig grund til forskelsbehandlingen.

Der foreligger ikke retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om direkte sammenlignelig lovgivning i andre europæiske lande, allerede fordi Danmark så vidt vides er det eneste land, der har foreslået at indføre sådanne regler.¹⁴

Det kan derfor ikke forudses, hvordan Menneskerettighedsdomstolen vil se på spørgsmålet, men det er ikke afgørende for instituttets generelle anbefaling om, at forslaget om indfødsretslovens § 1 ikke fremsættes for Folketinget, jf. afsnit 3.2. ovenfor.

3.4.2. EU-retten

Fratagelse af danske forældres børns ret til at erhverve dansk statsborgerskab fra fødslen indebærer også en fratagelse af børnenes ret til at erhverve unionsborgerskab og unionsborgerrettigheder, jf. traktaten om EU's funktionsmåde (TEUF) artikel 20 om indførelse af et unionsborgerskab og om unionsborgeres rettigheder. Lovforslaget rejser derfor spørgsmål efter EU-retten, jf. herved Rottmann (C-135/08) og Tjebbes (C-221/17).

EU-Domstolen har i sin praksis, blandt andet i de netop nævnte domme, lagt til grund, at selv om det i overensstemmelse med folkeretten tilkommer medlemsstaterne at fastsætte betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, skal de overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne. Situationen for unionsborgere, som kun har statsborgerskab i en medlemsstat, og som ved fortabelse af dette statsborgerskab også vil fortabe unionsborgerskab og unionsborgerrettigheder, 'er efter sin natur og sine konsekvenser følgelig omfattet af EU-retten'.¹⁵

Efter instituttets opfattelse gælder det samme, hvis en stat ved lov vil fratage en lille gruppe af sine statsborgeres børn retten til at opnå dens

¹⁴ Se herved globalcit.eu, der har en oversigt over verdens landes måder for erhvervelse af statsborgerskab, mode A1b- Descent (born abroad): <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

¹⁵ EU-Domstolen, dom af 2. marts i sag C-135/08, Rottmann, præmis 42 og 45, og EU-Domstolen, dom af 12. marts 2019 i sag C-221/17, Tjebbes, præmis 31.

statsborgerskab og dermed unionsborgerskab, jf. herved hovedreglen i indfødsretslovens § 1, 1. pkt., og den foreslåede undtagelse fra hovedreglen. Sådanne sager vil efter instituttets opfattelse være omfattet af EU-retten.

Der kan i den forbindelse også henvises til Det Europæiske Parlaments resolution fra 2013 om salg af unionsborgerskab, hvori det anføres, at unionsborgerskabet indebærer, at man har en andel i Unionen og afhænger af en persons tilknytning til Europa og medlemsstaterne eller af en personlig tilknytning til EU-statsborgere.¹⁶

I et sådant tilfælde skal en medlemsstat 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.

Det kan ikke forudses, hvordan EU-Domstolen vil se på spørgsmålet, men det er ikke afgørende for instituttets generelle anbefaling om, at forslaget om indfødsretslovens § 1 ikke fremsættes for Folketinget, jf. afsnit 3.2. ovenfor.

Der henvises til Udlændinge- og Integrationsministeriets sagsnr. 2019-5245.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR

¹⁶ P7_TA(2014)0038, EU citizenship for sale, EP resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale (2013/2995(RSP)).