

NOTAT

Dato: 24.04.2009
Kontor: Indfødsretskontoret
J.nr.: 2008/300-50
Sagsbeh.: MOO

Udredning om reglerne for dobbelt statsborgerskab i Danmark, i andre lande og i forhold til internationale konventioner

1 Baggrund

Det er et grundlæggende princip i den danske indfødsretslovgivning, at dobbelt statsborgerskab skal begrænses i videst muligt omfang.

Ny Alliance (NA - nu Liberal Alliance (LA)) fremsatte den 8. april 2008 forslag til folketingsbeslutning om dobbelt statsborgerskab B 87. Forslaget pålægger Folketinget inden den 1. januar 2009 at fremsætte de nødvendige lovforslag med henblik på, at danskere bosat i udlandet kan bibeholde deres danske indfødsret, når de opnår et andet statsborgerskab, samt at herboende udlændinge kan opnå dansk indfødsret uden at blive løst fra deres hidtidige statsborgerskab. Som baggrund for forslaget henviste NA blandt andet til, at den øgede globalisering skaber øget mobilitet og dermed større behov for at bevare mere end ét statsborgerskab.

Den 29. april 2008 behandlede Folketinget forslaget. Regeringen fastholdt under behandlingen af forslaget, at man fortsat ønsker at bibeholde det grundlæggende princip om, at dobbelt statsborgerskab i videst muligt omfang skal undgås. Regeringen var dog indstillet på at undersøge området nærmere, herunder andres landes lovgivning og praksis.

Forslaget bortfaldt ved folketingsårets udgang.

Ved indgåelsen af den politiske aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti den 22. september 2008 om blandt andet indfødsret blev det aftalt, at aftaleparterne på baggrund af en udredning, som Integrationsministeriet har iværksat, af reglerne om dobbelt statsborgerskab i Danmark, i andre lande og i forhold til internationale konventioner, vil overveje den fremtidige regulering af området.

Det Radikale Venstre (RV) har den 28. november 2008 fremsat forslag til folketingsbeslutning om dobbelt statsborgerskab B 55. Ifølge forslaget pålægger Folketinget regeringen snarest muligt at fremsætte de nødvendige lovforslag m.v., der sikrer, at udlændinge, som søger dansk indfødsret, selv får mulighed for at bestemme, om de vil opretholde eventuelle tidligere statsborgerskaber.

Ligeledes skal det være muligt for danske statsborgere, som søger statsborgerskab i et andet land, at opretholde den danske indfødsret.

Liberal Alliance (LA) fremsatte samme dag forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en kommission til undersøgelse af konsekvenserne ved en ændring af reglerne om dobbelt statsborgerskab B 56. Ifølge forslaget pålægger Folketinget regeringen at nedsætte en kommission, der skal undersøge konsekvenserne af en ændring af reglerne om dobbelt statsborgerskab, således at danskere bosat i udlandet kan bibeholde deres danske indfødsret, når de opnår statsborgerskab i et andet land, og således at herboende udlændinge med statsborgerskab i et andet land kan opnå dansk indfødsret uden at blive løst fra deres hidtidige statsborgerskab.

Førstebehandlingen af B 55 og B 56 fandt sted den 19. februar 2009, og den videre behandling af forslagene blev henvist til Indfødsretsudvalget.

Det blev under behandlingen understreget, at det fortsat er regeringens opfattelse, at dobbelt statsborgerskab skal begrænses i videst muligt omfang. Samtidig tilkendegav regeringen på ny, at regeringen er indstillet på at undersøge området nærmere, og at ministeriet er i gang med at indhente oplysninger fra andre lande.

Integrationsministeriet udsendte således allerede i maj 2008 på baggrund af regeringens tilsagn om at undersøge området nærmere, herunder andre landes lovgivning og praksis, et spørgeskema til de nordiske lande, Belgien, Frankrig, Holland, Luxembourg, Storbritannien, Tyskland, Østrig, Australien, Canada og USA vedrørende de respektive landes regler om dobbelt statsborgerskab såvel som erfaringerne vedrørende personer med dobbelt statsborgerskab, herunder vedtagelse af lovgivning eller iværksættelse af eventuelle tiltag med henblik på at løse de problemer, som måtte være forbundet med dobbelt statsborgerskab.

Ministeriet har anmodet landene om at redegøre for, under hvilke omstændigheder de accepterer dobbelt statsborgerskab, herunder om dette alene accepteres, såfremt det er erhvervet automatisk, eksempelvis ved fødsel, eller om dobbelt statsborgerskab tillige accepteres ved naturalisation.

Ministeriet har endvidere anmodet landene om at redegøre for deres erfaringer i forhold til en række konkrete problemstillinger vedrørende dobbelt statsborgerskab. Således er landene blevet bedt om at redegøre for deres erfaringer i forhold til spørgsmålet om dobbelte statsborgeres valgret og valgbarhed, retten til diplomatisk og konsulær bistand, dobbelte statsborgeres muligheder for ansættelse i det diplomatiske korps samt inden for andre erhverv, værnepligt og dobbelt statsborgerskab, retten til sociale ydelser, lovkonflikter på det familie- og strafferetlige område samt spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab og national sikkerhed.

Spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab, herunder de fordele og ulemper, som dobbelt statsborgerskab kan medføre, er endvidere blevet undersøgt i henholdsvis Sverige og Norge i forbindelse med et større udredningsarbejde med henblik på revision af disse landes statsborgerretslovgivninger.

I Sverige nedsattes således i januar 1997 et ekspertudvalg med den opgave at gennemgå den svenske statsborgerretslovgivning med henblik på en revision. Ekspertudvalget udarbejdede en betænkning (SOU 1999:34), der blandt andet berører spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab. I Norge blev et ekspertudvalg nedsat i februar 1999 med den opgave at udrede og udarbejde et

udkast til en ny norsk statsborgerretslov. Udvalget skulle i den forbindelse undersøge en række problemstillinger, herunder spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab. Den norske betænkning (NOU 2000:32) berører ligeledes problemstillingen om dobbelt statsborgerskab.

Både den svenske og norske betænkning indeholder således en gennemgang af de konkrete problemstillinger, som dobbelt statsborgerskab kan give anledning til, herunder spørgsmålet om dobbelte statsborgeres valgret og valgbarhed, retten til diplomatisk og konsulær bistand, dobbelte statsborgeres muligheder for ansættelse i det diplomatiske korps samt inden for andre erhverv, værnepligt og dobbelt statsborgerskab, samt spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab og national sikkerhed.

Der blev den 28. maj 2008 som opfølgning på førstebehandlingen i Folketinget af beslutningsforslag B 87 om ændring af reglerne om dobbelt statsborgerskab inden for rammerne af Folketingets Indfødsretsudvalg afholdt en folketingshøring om dobbelt statsborgerskab. Folketingshøringen blev indledt med to oplæg om dobbelt statsborgerskab i historisk belysning. Herudover redegjorde repræsentanter fra de svenske og norske udlændingemyndigheder for deres overvejelser vedrørende dobbelt statsborgerskab med baggrund i de ovenfor omtalte betænkninger, der gik forud for ændringen af landenes respektive statsborgerretslovgivninger.

Denne udredning indeholder en gennemgang af de grundlæggende principper og regler i dansk indfødsretslovgivning, af de relevante internationale konventioner på området, andre landes lovgivninger om dobbelt statsborgerskab, og en gennemgang af fordele og ulemper ved dobbelt statsborgerskab med udgangspunkt i landenes høringsvar i forhold til førnævnte problemstillinger, dog bortset fra Frankrig og Luxembourg, der endnu ikke har besvaret ministeriets henvendelse.

Udredningen indeholder endvidere en gennemgang af det svenske og norske ekspertudvalgs betragtninger og konklusioner i forhold til spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab, herunder i forhold til de problemstillinger, som ministeriet har berørt i sin høring til førnævnte lande.

Endelig indeholder udredningen oplysninger, som ministeriet har modtaget fra henholdsvis Justitsministeriet og Velfærdsministeriet i forhold til spørgsmålene om retten til sociale ydelser og lovkonflikter på det strafferetlige område.

2 Den danske indfødsretslovgivning i forhold til princippet om begrænsning af dobbelt statsborgerskab

Det er et grundlæggende princip i den danske indfødsretslovgivning, at dobbelt statsborgerskab skal begrænses i videst muligt omfang. Baggrunden herfor er, at det er den generelle politiske opfattelse, at en person opnår et særligt tilhørsforhold og loyalitet over for det land, hvor den pågældende er statsborger.

Efter grundlovens § 44 kan ingen udlænding opnå indfødsret uden ved lov. Kompetencen til at meddele statsborgerskab ved naturalisation er således henlagt til Folketinget.

Statsborgerretsområdet reguleres desuden af lov om indfødsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 om dansk indfødsret.

Indfødsretslovens regler suppleres af de retningslinjer for naturalisation, som fastlægges ved en aftale indgået af et flertal i Folketinget. De gældende retningslinjer er fastlagt i aftale af 22. september 2008 om indfødsret, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation.

Reglerne i indfødsretsloven og cirkulæreskrivelsen sigter mod at opfylde det grundlæggende princip om begrænsning af dobbelt statsborgerskab. Dette sker dels ved hjælp af regler i indfødsretsloven om fortabelse af dansk indfødsret i tilfælde af opnåelse af statsborgerskab i et andet land, dels ved hjælp af regler i cirkulæreskrivelsen om, at personer, der ønsker at erhverve dansk indfødsret ved naturalisation, som udgangspunkt skal opgive deres hidtidige statsborgerskab.

Danmark accepterer dog i flere sammenhænge, at personer med dansk indfødsret samtidig er i besiddelse af statsborgerskab i et eller flere lande, jf. nærmere nedenfor.

2.1 Lov om dansk indfødsret, jf. bekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 om dansk indfødsret

Princippet om at begrænse dobbelt statsborgerskab i videst muligt omfang følger blandt andet af indfødsretslovens § 7, nr. 1-2, hvorefter dansk indfødsret fortabes af den, der erhverver fremmed statsborgerret efter ansøgning eller udtrykkeligt samtykke eller erhverver fremmed statsborgerret ved at indtræde i offentlig tjeneste i et andet land. En sådan fortabelse har også virkning for den pågældendes ugifte barn under 18 år, medmindre barnets anden forælder vedbliver at være dansk og har del i forældremyndigheden over barnet, jf. lovens § 7, stk. 1 nr. 3.

Herudover følger det af indfødsretslovens §§ 3-4 (der gælder for nordiske statsborgere samt personer, der tidligere har erhvervet dansk indfødsret ved fødslen), at det ved erhvervelse af dansk indfødsret er en betingelse, at den, der afgiver erklæring, godtgør, at den pågældende derved mister sit statsborgerskab i andre stater, jf. lovens § 4 A, stk. 1. Kravet om dokumentation for tab af hidtidigt statsborgerskab gælder også for børn, der omfattes af en eller begge forældres erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring, jf. lovens § 5, stk. 2. Såfremt dokumentationskravet ikke er opfyldt, kan en erklæring om erhvervelse af dansk indfødsret afvises af den relevante myndighed, jf. lovens § 4 A, stk. 4. Den pågældende ansøger må herefter henvises til at søge dansk indfødsret ved naturalisation, i hvilken forbindelse der tillige stilles krav om afkald på hidtidigt statsborgerskab, jf. afsnit 2.2.

Dobbelt statsborgerskab accepteres dog i tilfælde, hvor Danmark internationalt er forpligtet hertil. Dette gælder blandt andet i forhold til personer, der er født med dobbelt statsborgerskab, herunder personer født af danske forældre i et land, hvor barnet tillige erhverver dette lands statsborgerskab ved fødslen som følge af territorialprincippet, f.eks. hvis det er født i Canada eller USA, eller i tilfælde, hvor et barn fødes af forældre med forskellig nationalitet.

Det følger således af indfødsretslovens § 1, at et barn erhverver dansk indfødsret ved fødslen, hvis faderen eller moderen er dansk. Er forældrene ikke gift, og er kun faderen dansk, bliver barnet dog kun dansk, hvis det fødes i Danmark, jf. lovens § 1, stk. 1, 2. pkt. Dette gælder, uanset om barnet samtidig opnår statsborgerskab i et andet land, f.eks. ved at den ene af forældrene er udenlandsk, eller ved at barnet fødes i udlandet.

Erhvervelse af dansk indfødsret som følge af forældrenes indgåelse af ægteskab (legitimation), jf. indfødsretslovens § 2, eller erhvervelse af dansk indfødsret ved adoption, jf. indfødsretslovens § 2 A, har efter indfødsretsloven ingen konsekvenser for den pågældendes eventuelle hidtidige statsborgerskab, hvorfor dobbelt statsborgerskab tillige kan opstå i disse tilfælde.

Det følger dog af indfødsretslovens § 8, at den, der er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, taber sin indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration, eller den, hun bemyndiger dertil, kan dog efter ansøgning indgivet inden dette tidspunkt tillade, at indfødsretten bevares.

2.2 Aftale af 22. september 2008 om dansk indfødsret, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation

Som følge af det grundlæggende princip om at begrænse dobbelt statsborgerskab i videst muligt omfang er det en betingelse for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren erklærer at være indstillet på at give afkald på sit hidtidige statsborgerskab. Hvis ansøgeren ikke automatisk mister sit statsborgerskab ved erhvervelsen af dansk indfødsret, stilles der krav om løsning fra det hidtidige statsborgerskab som betingelse for erhvervelsen af indfødsret, jf. retningslinjernes § 4, stk. 1.

Kravet om løsning stilles dog ikke over for ansøgere med flygtningestatus her i landet, ansøgere fra lande, hvor det erfaringsmæssigt er umuligt eller forbundet med overordentligt store vanskeligheder at blive løst, ansøgere, der har fået afslag på løsning fra hidtidigt statsborgerskab, eller ansøgere, der har dokumenteret, at den pågældende har gjort et seriøst, men forgæves forsøg på at blive løst fra sit hidtidige statsborgerskab, jf. retningslinjernes § 4, stk. 2.

3 Personer med dobbelt statsborgerskab i Danmark

Som beskrevet ovenfor indeholder dansk indfødsretslovgivning i dag regler, der sigter mod at varetage et grundlæggende princip om begrænsning af dobbelt statsborgerskab.

På trods heraf accepteres det i praksis i flere sammenhænge, at personer med dansk indfødsret tillige har statsborgerskab i et eller flere andre lande.

Dobbelt statsborgerskab opstår således i to tilfældegrupper:

- børn, der erhverver dobbelt statsborgerskab ved fødslen eller som følge af forældrenes efterfølgende dispositioner (indgåelse af ægteskab eller adoption),
- personer, der erhverver dansk indfødsret ved naturalisation uden at miste deres hidtidige statsborgerskab (gennem løsning).

På baggrund af en statistik over fordelingen mellem flygtninge og andre udlændinge, der er optaget på de love om indfødsrets meddelelse, som er vedtaget i perioden fra 2004-2008, er der gennemsnitligt tale om, at 40 % af de optagne hovedpersoner (personer, som er fyldt 18 år, eller personer under 18 år, som er optaget på en lov om indfødsrets meddelelse selvstændigt), er flygtninge.

I nedenstående tabel vises det samlede antal personer optaget på vedtagne love om indfødsrets meddelelse i perioden 2004-2008 samt fordelingen mellem flygtninge og andre udlændinge.

	2004	2005	2006	2007*	2008
Hovedpersoner omfattet af vedtagne love om indfødsrets meddelelse.	5740	5899	4250	1878	6262
- heraf flygtninge.	2644 (46%)	2265 (38%)	1541 (35%)	663 (35%)	2260 (36%)
Bipersoner omfattet af vedtagne love om indfødsrets meddelelse.	3762	4502	2433	1022	2982
Samlede antal personer omfattet af vedtagne love om indfødsrets meddelelse.	9502	10401	6683	2900	9244

*For så vidt angår 2007 blev der som følge af folketingsvalget den 13. november kun vedtaget én lov om indfødsrets meddelelse.

Det kan dog ikke heraf udledes, at samtlige af de gennemsnitligt 40 % bliver dobbelte statsborgere, idet spørgsmålet tillige afhænger af statsborgerretslovgivningen i de lande, hvor de omhandlede flygtninge er statsborgere.

Det kan således ikke udelukkes, at en ansøger om indfødsret, uanset at den pågældende er meddelt flygtningestatus og dermed ikke stilles over for et krav om løsning, i henhold til sit hidtidige hjemlands lovgivning automatisk fortaber sit statsborgerskab ved erhvervelse af et fremmed.

Udover de ovennævnte 40 %, som er flygtninge, hvoraf dog ikke alle erhverver dobbelt statsborgerskab, skal lægges en andel af børn, der er optaget som bipersoner, og over for hvilke der ikke stilles krav om løsning. Det er ikke muligt at trække statistiske oplysninger over bipersoners eventuelle flygtningestatus, og det er derfor heller ikke muligt at vurdere, hvor stor en andel af disse, der opnår dobbelt statsborgerskab.

Ved registrering i Det Centrale Personregister (CPR-registeret) registreres en person alene med ét statsborgerskab. Det er derfor ikke muligt ud fra CPR-registeret at konstatere, om en person er i besiddelse af to eller flere statsborgerskaber, ligesom Danmarks Statistik ikke ligger inde med statistikker over personer med dobbelt statsborgerskab.

Som anført ovenfor i afsnit 2.1. følger det af indfødsretslovens § 8, at den, der er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed

med Danmark, taber sin indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration, eller den, hun bemyndiger dertil, kan dog efter ansøgning indgivet inden dette tidspunkt tillade, at indfødsretten bevares.

Ministeriet modtager hvert år et antal ansøgninger om bevarelse af dansk indfødsret fra ansøgere bosat i udlandet. I nedenstående tabel er indført antallet af ansøgninger pr. år i perioden fra 2004-2008, heraf antallet af tilfælde, hvor ansøgeren har bevaret sin danske indfødsret.

	2004	2005	2006	2007	2008
Antal indkomne ansøgninger om bevarelse af dansk indfødsret	320	316	265	310	314
- heraf antal bevarelser	266	267	144	296	321

Det bemærkes, at antallet af indkomne ansøgninger for årene 2007 og 2008 ikke ækvivalerer med antallet af bevarelser. Baggrunden herfor er, at der i 2006 ikke blev truffet afgørelse i samtlige indkomne ansøgninger.

4 Internationale konventioner

Danmark har tiltrådt følgende konventioner, der er relevante for spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab:

- Europarådets konvention af 6. maj 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerskab og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerskab.

Intentionerne i konventionen er udtryk for den holdning til dobbelt statsborgerskab, der på tidspunktet for konventionens tilblivelse herskede i de fleste vesteuropæiske lande. Konventionens bestemmelser indeholder derfor en forpligtelse for de kontraherende stater til at begrænse tilfælde af dobbelt statsborgerskab.

- Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret.

Konventionen samler, supplerer og udbygger de internationale konventioner om statsborgerret, der eksisterede på tidspunktet for konventionens tilblivelse, og har blandt andet til formål at fastsætte visse internationale principper og standarder på området. Konventionen fastslår som nogle af sine afgørende principper, at enhver har ret til at besidde statsborgerskab, at statsløshed skal undgås, og at ingen vilkårligt skal kunne fratages sin nationalitet.

Herudover fremgår det af konventionens artikel 14, at en kontraherende stat skal tillade, at børn, som ved fødslen automatisk har erhvervet statsborgerret i forskellige lande, bevarer denne, ligesom en kontraherende stat skal tillade sine statsborgere at være i besiddelse af fremmed statsborgerret, såfremt denne erhverves automatisk ved ægteskab.

Endvidere fremgår det, at konventionens bestemmelser ikke begrænser en kontraherende

stats ret til i sin nationale lovgivning at bestemme, hvorvidt statsborgere, som erhverver eller er i besiddelse af statsborgerret i en anden stat, bevarer eller fortaber deres statsborgerret i den kontraherende stat, og hvorvidt erhvervelse eller bevarelse af statsborgerret er betinget af afkald på eller fortabelse af fremmed statsborgerret, jf. artikel 15.

Det følger endvidere af konventionens artikel 16, at en kontraherende stat ikke må gøre en persons erhvervelse eller bevarelse af statsborgerret betinget af, at vedkommende giver afkald på eller fortaber fremmed statsborgerret, såfremt afkald eller fortabelse ikke er mulig eller ikke med rimelighed kan påkræves.

Endelig fremgår det af konventionens artikel 17, stk. 1, at statsborgere, som bor i en kontraherende stat, og som har fremmed statsborgerret, i den kontraherende stat skal have samme rettigheder og forpligtelser som statens øvrige statsborgere. Denne bestemmelse vedrører dog efter stk. 2 ikke folkerettens regler vedrørende diplomatisk eller konsulær beskyttelse, som en kontraherende stat yder en af sine statsborgere, der samtidigt har fremmed statsborgerret og ikke de kontraherende staters anvendelse af internationale privatretlige regler i tilfælde af dobbelt statsborgerret.

Det grundlæggende princip i dansk indfødsretslovgivning om at begrænse dobbelt statsborgerskab i videst muligt omfang er dermed i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser på området.

Såfremt Danmark på sigt skulle beslutte at tillade dobbelt statsborgerskab eller beslutte, at dobbelt statsborgerskab skal kunne forbeholdes bestemte landes statsborgere, herunder eksempelvis statsborgere fra de øvrige EU-lande, skal Danmark enten opsiges hele Europarådets konvention af 6. maj 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerskab og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerskab eller på baggrund af en særlig aftale mellem de kontraherende parter af 2. april 2007 opsiges konventionens kapitel 1 om begrænsning i antallet af tilfælde af dobbelt statsborgerret.

Efter Europarådets konvention af 6. maj 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerskab og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerskab er der i henhold til artikel 7, stk. 1, mulighed for, at en kontraherende stat i forbindelse med ratifikationen af konventionen kan erklære ikke at ville anvende de i konventionens kapitel 1 fastsatte bestemmelser (forbehold). Konventionens kapitel 1 vedrører spørgsmålet om begrænsning af dobbelt statsborgerskab.

Følgende lande har ratificeret konventionen: Belgien, Danmark, Frankrig, Holland, Irland, Italien, Luxembourg, Norge, Spanien, Storbritannien, Sverige og Østrig. Heraf har Belgien, Frankrig, Irland, Luxembourg, Spanien, Storbritannien og Sverige i forbindelse med ratifikationen taget forbehold for anvendelsen af konventionens kapitel 1.

Ved aftale af 2. april 2007 mellem de kontraherende stater og Europarådets generalsekretær er der åbnet mulighed for, at en kontraherende stat kan opsiges konventionen delvist, dvs. at en stat kan vælge alene at opsiges konventionens kapitel 1.

Tyskland valgte allerede i 2001 med virkning fra 2002 at opsiges hele konventionen, da der ikke på daværende tidspunkt var mulighed for en partiel opsigelse af konventionen.

Danmark vil inden for sin forpligtelse efter Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret have mulighed for at differentiere, således at dobbelt statsborgerskab tillades over for visse statsborgere generelt i forbindelse med erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation, ligesom der herudover kan åbnes mulighed for, at der indgås aftaler med bestemte lande om erhvervelse af dobbelt statsborgerskab.

Tilsvarende vil Danmark i overensstemmelse med konventionerne på sigt kunne beslutte, at danske statsborgere, som er født i udlandet, som ved fødslen tillige har erhvervet et andet statsborgerskab end dansk, og som er omfattet af indfødsretslovens § 8 med den gældende ordlyd, ikke skal fortabe deres danske indfødsret ved det fyldte 22. år og dermed kan bibeholde deres dobbelte statsborgerskab. Baggrunden herfor er, at Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret i artikel 15 alene åbner op for muligheden for, at en kontraherende stat i sin nationale lovgivning blandt andet kan bestemme, hvorvidt statsborgere, som erhverver eller er i besiddelse af statsborgerret i en anden stat, bevarer eller fortaber deres statsborgerret i den kontraherende stat, og således ikke pålægger en kontraherende stat at have en bestemmelse herom.

I forhold til § 8 bemærkes det endvidere, at den gældende nordiske aftale af 14. januar 2002 mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om gennemførelse af visse bestemmelser om statsborgerret ikke er til hinder for, at danske statsborgere i sådanne tilfælde ikke skal fortabe deres danske indfødsret ved det fyldte 22. år og dermed kan bibeholde deres dobbelte statsborgerskab.

5 Andre landes lovgivning vedrørende dobbelt statsborgerskab

Flere lande både i og uden for Europa tillader dobbelt statsborgerskab. Sverige ændrede i 2001 sin statsborgerretslovgivning, således at dobbelt statsborgerskab accepteres fuldt ud, og i 2002 ændrede Australien sin statsborgerretslovgivning til fuldt ud at acceptere dobbelt statsborgerskab. Indtil denne lovændring i 2002 havde australske statsborgere, der frivilligt erhvervede et andet statsborgerskab, automatisk fortabt deres australske statsborgerskab. I 2003 ændrede Island og Finland deres lovgivning, og i 2007 ændrede Belgien sin statsborgerretslovgivning til fuldt ud at acceptere dobbelt statsborgerskab, ligesom Tyskland ændrede sin statsborgerretslov, således at dobbelt statsborgerskab accepteres for EU-borgere, statsborgere fra Schweiz samt for statsborgere fra lande, som Tyskland har indgået en aftale med i henhold til § 12 i den tyske statsborgerretslov, og som opnår tysk statsborgerskab ved naturalisation. Senest har Luxembourg i oktober 2008 ændret sin statsborgerretslovgivning, hvorefter dobbelt statsborgerskab accepteres fuldt ud med virkning fra den 10. juli 2009.

Om baggrund for ændringen af den belgiske statsborgerretslovgivning har Belgien over for ministeriet oplyst, at lovændringen er et udtryk for, at det belgiske parlament ønskede en statsborgerretslov, der tog højde for den øgede bevægelighed af personer over landegrænser, for stigningen i antallet af ægteskaber mellem personer med forskellige nationalitet samt for øget kulturel mangfoldighed. Endvidere ønskede det belgiske parlament at stoppe den forskelsbehandling, der fandt sted mellem fødte belgiske statsborgere, som efter den tidligere belgiske statsborgerretslovgivning måtte opgive deres belgiske statsborgerskab, såfremt de erhvervede statsborgerskab i et andet land, og personer, der opnåede belgisk statsborgerskab ved naturalisation, men som ikke derved automatisk mistede deres oprindelige statsborgerskab.

Af de lande, som ministeriet har taget kontakt til, accepterer Australien, Belgien, Canada, Finland, Frankrig, Island, Luxembourg, Storbritannien, Sverige og USA dobbelt statsborgerskab. Endvidere accepteres dobbelt statsborgerskab blandt andet af Irland, Italien og Schweiz.

Holland, Norge, Tyskland og Østrig accepterer som udgangspunkt ikke dobbelt statsborgerskab, medmindre dette er erhvervet automatisk, eksempelvis ved fødslen. Tyskland har dog i august 2007 ændret statsborgerretslovgivningen, således at dobbelt statsborgerskab accepteres for EU-borgere, statsborgere fra Schweiz samt statsborgere fra lande, som Tyskland har indgået en aftale med i henhold til § 12 i den tyske statsborgerretslov.

Således fastsætter § 12 i den tyske statsborgerretslov, at kravet om fortabelse af hidtidigt statsborgerskab i forbindelse med erhvervelse af tysk statsborgerskab kan fraviges, hvis dette følger af internationale aftaler, som Tyskland har underskrevet.

Om baggrunden for denne lovændring har Tyskland over for ministeriet oplyst, at der i Tyskland ikke længere er et politisk eller folkeligt ønske om at begrænse dobbelt statsborgerskab for EU-borgere, ligesom lovændringen også er et udtryk for et politisk ønske om at øge den europæiske integration.

Spanien accepterer alene dobbelt statsborgerskab i forhold til personer, der erhverver spansk statsborgerskab, og som er statsborgere i et spansk-amerikansk land (tidligere spansk koloni i Latin- og Sydamerika samt Brasilien), Andorra, Filippinerne, Guinea eller Portugal.

Spanske statsborgere, der erhvervede statsborgerskab i et land, der ikke var omfattet af ovenstående landeundtagelser, har tidligere mistet deres spanske statsborgerskab. I 2003 ændredes den spanske statsborgerretslovgivning dog således, at dobbelt statsborgerskab tillige accepteres for spanske statsborgere, der erhverver statsborgerskab i et andet land end et spansk-amerikansk land, Andorra, Filippinerne, Guinea eller Portugal. Bevarelsen af det spanske statsborgerskab forudsætter dog, at vedkommende senest 3 år efter erhvervelsen af nyt statsborgerskab overfor et spansk konsulat erklærer, at vedkommende ønsker at beholde det spanske statsborgerskab.

Endvidere blev der indført en bestemmelse, hvorefter spanske statsborgere, der har fortabt deres spanske statsborgerskab i forbindelse med erhvervelse af et nyt, kan generhverve dette uden at skulle frasige sig deres andet statsborgerskab.

Spanien stiller fortsat krav om, at personer fra andre lande end de spansk-amerikanske lande, Andorra, Filippinerne, Guinea og Portugal skal opgive deres tidligere statsborgerskab ved erhvervelse af spansk statsborgerskab.

Endvidere accepterer Estland, Letland og Litauen ikke dobbelt statsborgerskab.

6 Fordele og ulemper ved dobbelt statsborgerskab

I debatten om begrænsning eller accept af dobbelt statsborgerskab kan der fremføres argumenter både for og imod.

Blandt fordelene ved dobbelt statsborgerskab kan nævnes retten til fri indrejse i flere lande, retten til at arbejde eller studere i flere lande, retten til at overføre flere landes statsborgerskab til ens børn, retten til at eje fast ejendom i flere lande og retten til at vælge og blive valgt ved afholdelse af valg i to eller flere lande.

Blandt ulemperne kan nævnes risikoen for ikke at kunne opnå diplomatisk beskyttelse af det ene land ved ophold i det andet land, værnepligt i flere lande og risikoen for, at familieretslovgivningen i flere lande kommer i konflikt med hinanden.

Den danske regering fastholder princippet om i videst muligt omfang at begrænse dobbelt statsborgerskab. Som begrundelse herfor har der været henvist til, at de hensyn, som kan påpeges til støtte for at tillade dobbelt statsborgerskab, efter regeringens opfattelse må vige for hensynet til at sikre, at personer med dansk indfødsret så vidt muligt alene er nationalitetsmæssigt knyttet til Danmark.

Der har i den forbindelse været henvist til, at det efter regeringens opfattelse blandt andet er væsentligt at undgå, at en person gennem dobbelt statsborgerskab har valgret og valgbarhed i flere lande, og at alene personer, som fuldt ud har vedkendt sig at være danske, kan stemme og stille op til danske folketingsvalg.

Som tidligere nævnt er spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab, herunder de fordele og ulemper, som dobbelt statsborgerskab kan medføre, blevet undersøgt i henholdsvis Sverige og Norge i forbindelse med et større udredningsarbejde med henblik på revision af disse landes statsborgerretslovgivninger.

I forbindelse med revisionen af den svenske statsborgerretslov konkluderede det svenske ekspertudvalg i deres betænkning, at de problemer, som dobbelt statsborgerskab kan medføre, er relativt begrænsede, og at den enkelte persons interesse i at have dobbelt statsborgerskab vejer tungere end de problemer, der kan være forbundet med dobbelt statsborgerskab. På den baggrund anbefalede ekspertudvalget, at den svenske statsborgerretslovgivning blev ændret til at acceptere dobbelt statsborgerskab.

Den 1. marts 2001 trådte en ny svensk statsborgerretslov i kraft, der accepterer dobbelt statsborgerskab.

Det norske ekspertudvalg konkluderede i deres betænkning, at de problemer, som dobbelt statsborgerskab kan give anledning til, specielt i forhold til værnepligt og diplomatisk beskyttelse, ikke er af en sådan karakter, at de kan begrunde, at dobbelt statsborgerskab ikke skal accepteres. På den baggrund anbefalede udvalget, at den norske statsborgerretslov blev ændret, således at erhvervelse af norsk statsborgerskab ikke skal være betinget af fortabelse af hidtidigt statsborgerskab.

Den norske regering valgte ikke at følge udvalgets anbefaling vedrørende dobbelt statsborgerskab. Den norske regering lagde vægt på, at norsk statsborgerskab er et vigtigt symbol på tilhørsforhold og loyalitet til det norske politiske fællesskab og de principper, som dette fællesskab bygger på. Den norske regering fandt således, at retten til direkte deltagelse i national politik bør forudsætte, at det er klart, hvor den enkelte persons primære loyalitet ligger, især i det tilfælde, hvor vedkommendes oprindelsesland har andre interesser end Norge, hvorfor det ikke bør være muligt for den enkelte at påvirke beslutningsprocesserne i begge lande.

Endvidere ønskede den norske regering ikke at øge antallet af statsborgere med et dobbelt sæt af rettigheder, eksempelvis retten til flere pas og dobbelt valgret, da dette ifølge regeringen kan skabe utilfredshed og intolerance hos de statsborgere, der ikke har et dobbelt sæt af rettigheder.

I forhold til spørgsmålet om retten til diplomatisk beskyttelse af dobbelte statsborgere fandt den norske regering, at praksis viser, at det er vanskeligt at yde beskyttelse til personer med dobbelt statsborgerskab, hvis disse møder problemer i deres andet hjemland.

Endelig fandt den norske regering, at dobbelt statsborgerskab kan vanskeliggøre strafforfølgning, da dobbelt statsborgerskab kan medvirke til at nedbryde grænserne mellem landene. Dette kan medføre negative konsekvenser i forhold til internationalt politisamarbejde, f.eks. vedrørende beslaglægning af pas som fængslingsurrogat samt samarbejde om at hindre børnebortførelser.

Den norske statsborgerretslov bygger således fortsat på det princip, at erhvervelse af norsk statsborgerskab ved naturalisation som udgangspunkt er betinget af, at hidtidigt statsborgerskab fortabes.

I det følgende gennemgås en række konkrete problemstillinger i forhold til spørgsmål om dobbelte statsborgeres valgret og valgbarhed, retten til diplomatisk og konsulær bistand, dobbelte statsborgeres muligheder for ansættelse i det diplomatiske korps samt inden for andre erhverv, værnepligt og dobbelt statsborgerskab, retten til sociale ydelser, lovkonflikter på det familie- og strafferetlige område samt spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab og national sikkerhed. Oplysningerne er baseret på de høringssvar, som ministeriet har modtaget, de oplysninger, der fremgår af den svenske og norske betænkning, samt oplysninger, som ministeriet har modtaget fra Justitsministeriet og Velfærdsministeriet.

6.1 Valgret og valgbarhed i flere lande

På baggrund af de modtagne høringssvar kan det konkluderes, at de lande, som accepterer dobbelt statsborgerskab, som udgangspunkt også accepterer, at de af deres statsborgere, som er i besiddelse af dobbelt statsborgerskab, har dobbelt valgret og valgbarhed. Australiens forfatning indeholder dog en udtrykkelig bestemmelse om, at en person kun kan stille op til det australske parlament, hvis vedkommende ikke er statsborger i et andet land.

For så vidt angår den situation, at en person med dobbelt statsborgerskab stiller op til en lovgivende forsamling i flere lande på samme tid, har flere af landene i deres nationale lovgivning indsat bestemmelser med det formål at begrænse denne situation. Den østrigske statsborgerretslovgivning indeholder således en bestemmelse, hvorefter østrigsk statsborgerskab kan fratages en person, der er valgt ind i et andet lands lovgivende forsamling, såfremt det vurderes, at det skader østrigske interesser, at personen er medlem af denne forsamling. Efter den amerikanske lovgivning skal det vurderes, om en amerikansk statsborger ved at blive valgt ind i et andet lands lovgivende forsamling derved har ønsket at frasige sig sit amerikanske statsborgerskab, ligesom Sverige har en bestemmelse om, at man skal have været svensk statsborger i mindst 10 år for at kunne blive statsråd.

I den svenske betænkning indtog udvalget det synspunkt, at det bør være rimeligt og ønskeligt, at en person alene har stemmeret i ét land, og at dobbelt stemmeret derfor bør betragtes som en uønsket konsekvens af dobbelt statsborgerskab. Udvalget bemærkede i den forbindelse, at der ikke findes statistisk materiale, der viser, i hvilket omfang dobbelt stemmeret udnyttes, men at det har været opfattelsen i tidligere betækningsarbejder, at dette kun sker i begrænset omfang. Udvalget konkluderede derfor, at det må forventes at være forholdsvis få personer, som rent faktisk

udnytter deres dobbelte stemmeret, og at dette i praksis begrænser de negative konsekvenser, der måtte være forbundet med dobbelt stemmeret, hvorfor problemstillingen primært er af principiel karakter.

For så vidt angår problemstillingen vedrørende dobbelt valgbarhed konkluderede det svenske udvalg, at spørgsmålet, henset til kravene om nærvær, vælgerkontakt m.m., må anses for at være af teoretisk karakter uden en egentlig betydning.

Den norske betænkning er på linje med den svenske. Dobbelt valgret kan ifølge udvalget opfattes som principielt urigtigt. Udvalget bemærkede dog, at indvandrere, der har boet i Norge i tre år, har valgret og valgbarhed til lokalvalg, uanset at de også har mulighed for at deltage i lokalvalg i deres oprindelsesland. Det anses således ikke i denne situation for problematisk, at en persongruppe har valgret og er valgbare i flere lande på samme tid. Udvalget bemærkede endvidere, at det for så vidt angår den principielle karakter af spørgsmålet om dobbelt valgret og valgbarhed ikke kan være afgørende, hvorvidt der er tale om valg til lokale eller nationale forsamlinger. Spørgsmålet om dobbelt valgbarhed har ifølge udvalget utvivlsomt alene teoretisk karakter.

Endelig bemærkede det norske udvalg, at der er en formodning for, at det alene vil være et mindretal af persongruppen med dobbelt statsborgerskab, der har en interesse i at deltage i valg i deres oprindelsesland.

Den danske valglovgivning bygger på et princip, hvorefter valgret og valgbarhed til Folketinget som udgangspunkt er betinget af, at en person har bopæl her i riget. Således følger det af grundlovens § 29, at valgret til folketinget har enhver, som har dansk indfødsret og fast bopæl her i riget. Endvidere følger det af grundlovens § 30, at enhver, der har valgret til folketinget, tillige er valgbar. Således forudsættes det, at den, der er valgbar til Folketinget, har bopæl her i riget. Danske statsborgere, der permanent er bosat i udlandet, vil således som udgangspunkt ikke have valgret eller være valgbare i forbindelse med valg til Folketinget. Dog følger det af valglovens § 2, at personer, der er udsendt af den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget, anses for at have fast bopæl i riget. Endvidere følger det, at personer, der opholder sig i udlandet, ligeledes anses for at have fast bopæl her i riget, såfremt de agter at vende tilbage til Danmark inden for 2 år efter udrejsen.

6.2 Ret til diplomatisk og konsulær bistand

I forhold til spørgsmålet om ret til diplomatisk og konsulær bistand er der primært to problemstillinger, som gør sig gældende. Den første problemstilling vedrører den situation, hvor flere stater, hvor vedkommende er statsborger, yder diplomatisk beskyttelse mod en tredjestat. Den anden problemstilling vedrører den situation, hvor en stat ønsker at yde diplomatisk beskyttelse mod en anden stat, hvor vedkommende tillige er statsborger.

Spørgsmålet om diplomatisk beskyttelse er reguleret i Haag-konventionen af 12. april 1930 om visse spørgsmål vedrørende lovkonflikter om statsborgerskab. Det er få stater, som har tiltrådt konventionen, men mange af konventionens bestemmelser er accepteret som gældende folkeretlige principper.

I forhold til spørgsmålet om diplomatisk beskyttelse mod en tredjestat følger det af konventionens artikel 5, at såfremt en person med to eller flere statsborgerskaber opholder sig i en tredjestat, skal

denne person af tredjestaten alene anerkendes som værende statsborger i den stat, hvor han har fast bopæl, eller den stat, som han er tættest knyttet til.

For så vidt angår spørgsmålet om diplomatisk beskyttelse i forhold til en stat, hvor en person også er statsborger, følger det af konventionens artikel 4, at en stat ikke kan yde diplomatisk beskyttelse til en af sine egne statsborgere mod en anden stat, hvis statsborger vedkommende også er.

Den generelle opfattelse blandt de lande, som har besvaret ministeriets høring, er, at problemstillingen omkring retten til diplomatisk og konsulær bistand i forhold til dobbelte statsborgere kan løses ved at anvende den folkeretlige regel, der er kodificeret i artikel 4 i Haag-konventionen, hvorefter en stat ikke kan yde diplomatisk beskyttelse til en af sine egne statsborgere mod en anden stat, hvis statsborger vedkommende også er. Storbritannien henviser således direkte til konventionens artikel 4, mens Sverige, Tyskland og Østrig henviser til den folkeretlige regel, der er kodificeret i artikel 4.

Udenrigsministeriet har over for Integrationsministeriet oplyst, at Danmark anvender den folkeretlige regel, der er kodificeret i Haag-konventionens artikel 4. Danmark vil således som udgangspunkt ikke kunne yde diplomatisk bistand til en dansk statsborger, der opholder sig i et land, hvor vedkommende tillige er statsborger, hvis opholdsstaten modsætter sig dette.

I den svenske betænkning udtalte udvalget, at mulighederne for, at en stat kan yde diplomatisk bistand til en af sine statsborgere i den stat, hvor vedkommende tillige er statsborger, i realiteten afhænger af den anden stats gode vilje. På den baggrund konkluderede udvalget, at det er åbent, at dobbelte statsborgere befinder sig i en mere udsat position end personer, der alene er i besiddelse af ét statsborgerskab, og at dette er en negativ effekt af dobbelt statsborgerskab.

Udvalget i den norske betænkning bemærkede, at en potentiel konfliktsituation kan undgås ved, at en person med dobbelt statsborgerskab ikke besøger sit oprindelsesland, hvis et sådant besøg kan udgøre en sikkerhedsrisiko for vedkommende, og at det i den forbindelse er vigtigt, at vedkommende er bekendt med, at der kan forekomme en sådan risiko.

Sverige har i sit høringssvar understreget, at personer i forbindelse med, at de opnår svensk statsborgerskab ved naturalisation, vejledes om, at der kan forekomme situationer, hvor det ikke vil være muligt at yde diplomatisk bistand, såfremt vedkommende opholder sig i sit oprindelsesland.

6.3 Beskæftigelse i det diplomatiske korps

Diplomatiske relationer mellem stater er reguleret af FN's Wienerkonvention om Diplomatiske Relationer fra 1961. Danmark ratificerede den 2. oktober 1968 konventionen. En del af landene har i deres svar refereret til denne konvention. I forhold til, hvorvidt personer med dobbelt statsborgerskab kan beskæftiges i det diplomatiske korps, er landene stort set enige om, at det ikke er en hindring for sådan beskæftigelse, at en person er i besiddelse af dobbelt statsborgerskab. Flere af landene påpeger dog, at vedkommende person i sådanne situationer for at undgå en interessekonflikt ikke vil blive udstationeret i det land, hvor personen tillige er statsborger.

Finland påpeger, at landet i overensstemmelse med konventionens § 8, stk. 2, ikke accepterer, at en finsk statsborger, der også er statsborger i et andet land, er udstationeret på dette lands diplo-

matiske repræsentation i Finland. USA bemærker, at der som udgangspunkt ikke er et krav om, at en person ikke må være i besiddelse af dobbelt statsborgerskab for at kunne få beskæftigelse i det diplomatiske korps, men at alle personer, der søger ansættelse, skal bestå et sikkerhedstjek, og at det faktum, at en person er i besiddelse af dobbelt statsborgerskab, kan medføre, at vedkommende ikke består det påkrævede sikkerhedstjek.

Udenrigsministeriet har over for Integrationsministeriet oplyst, at dobbelt statsborgerskab som udgangspunkt ikke er en hindring for beskæftigelse i det diplomatiske korps. I forbindelse med en persons ansættelse i Udenrigsministeriet undersøges det, hvorvidt vedkommende er dobbelt statsborger. Såfremt en person med dobbelt statsborgerskab ønskes udstationeret til det land, hvor vedkommende også er statsborger, er Danmark i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, forpligtet til at spørge det modtagende land, om landet vil acceptere, at den pågældende person udstationeres på den danske repræsentation i pågældende land. Såfremt det modtagende land modsætter sig dette, vil udstationering ikke kunne finde sted. Ligeledes vil udstationering til en udenlandsk repræsentation i Danmark af en person med dobbelt statsborgerskab, hvoraf det ene er dansk, forudsætte dansk godkendelse.

6.4 Beskæftigelse inden for andre offentlige erhverv

Generelt kan det udledes af de modtagne høringsvar, at det ofte er en konkret vurdering, hvorvidt en person med dobbelt statsborgerskab kan komme i betragtning til et bestemt offentligt erhverv. Det kan dog ikke konkluderes, at der er en tendens til, at bestemte offentlige erhverv kun kan bestrides af personer, der ikke er i besiddelse af dobbelt statsborgerskab.

For så vidt angår Frankrig har den Franske Ambassade i København over for ministeriet oplyst, at det tidligere efter fransk lovgivning var tilfældet, at alene personer med fransk statsborgerskab kunne få ansættelse inden for offentlige erhverv. Den franske lovgivning er dog siden blevet ændret, således at det nu kun er inden for bestemte offentlige erhverv, at ansættelse forudsætter, at en person er fransk statsborger, f.eks. stillinger inden for forsvaret, politiet eller retsvæsenet, mens andre offentlige erhverv så som lærer, forsker eller læge kan besættes af personer, der er statsborgere i et EU- eller EØS-land.

Domstolsstyrelsen har over for Integrationsministeriet oplyst, at det er en forudsætning for udnævnelse til dommer, at vedkommende har dansk statsborgerskab, men at det ikke er en hindring for udnævnelse, såfremt vedkommende har dobbelt statsborgerskab. Det undersøges således alene i forbindelse med udnævnelse af en person til dommer, hvorvidt denne person har dansk statsborgerskab.

Rigspolitiet har over for Integrationsministeriet oplyst, at dobbelt statsborgerskab ikke er en hindring for ansættelse som politibetjent. Det er alene en forudsætning for ansættelse som politibetjent, at en person har dansk statsborgerskab.

For så vidt angår ansættelse i Det Danske Forsvar har Forsvarsministeriet over for Integrationsministeriet oplyst, at dobbelt statsborgerskab ikke er en hindring for ansættelse i forsvaret. Det undersøges dog i forbindelse med en persons ansættelse i Det Danske Forsvar, om denne person har dobbelt statsborgerskab. Dette sker med henblik på en vurdering af, hvorvidt ansættelse og eventuel udsendelse i international tjeneste vil kunne medføre konsekvenser for den pågældende som følge af den pågældendes dobbelte statsborgerskab, herunder om den omstændighed, at

den pågældende indtræder i Det Danske Forsvar, vil kunne medføre, at den pågældende mister sit andet statsborgerskab efter dette lands lovgivning. Således følger det f. eks. af § 28 i den tyske statsborgerretslov, at en tysk statsborger, der indtræder i et andet lands forsvar, automatisk vil miste sit tyske statsborgerskab, hvis vedkommende ikke forinden har opnået tilladelse fra det tyske forsvarsministerium til en sådan indtrædelse.

6.5 Værnepligt

Spørgsmålet om aftjening af værnepligt for personer med dobbelt statsborgerskab er på europæisk niveau reguleret, dels gennem den europæiske konvention af 6. maj 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret, dels gennem den europæiske konvention af 6. november 1997 om statsborgerret. Danmark ratificerede den europæiske konvention om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret den 29. august 1972 og den europæiske konvention om statsborgerret den 4. juni 2000.

Det følger af kapitel 2 i den europæiske konvention om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret, at en person med dobbelt statsborgerskab som udgangspunkt alene skal aftjene værnepligt i den stat, på hvis territorium han har fast bopæl, og at vedkommende, når han har aftjent sin værnepligt i denne stat, må anses for at have opfyldt sine militære forpligtelser over for enhver anden part, i hvis land han også har statsborgerskab.

Den europæiske konvention om statsborgerret følger princippet i 1963 konventionen, og det er således i konventionens artikel 21 bestemt, at personer med statsborgerskab i to eller flere kontraherende stater kun skal aftjene værnepligt i en af disse stater.

Finland, Sverige og Tyskland påpeger i deres høringssvar, at de har et system, hvorefter dobbelte statsborgere i overensstemmelse med 1963 og 1997 konventionerne alene skal aftjene værnepligt i den ene af den stat, hvor de er statsborgere. Endvidere påpeges det, at problemstillingen om værnepligt og dobbelt statsborgerskab ofte kan søges løst ved bilaterale aftaler landene imellem. Sverige og Finland har således indgået en aftale på området med USA.

Ifølge den finske lovgivning er en person med dobbelt statsborgerskab fritaget for at aftjene værnepligt i Finland, såfremt vedkommende i de seneste 7 år har haft fast bopæl i et andet land. Såfremt vedkommende har fast bopæl i Finland, kan han i overensstemmelse med den europæiske konvention om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret og den europæiske konvention om statsborgerret alene fritages for værnepligt, såfremt han har aftjent værnepligten i det land, hvor han også er statsborger.

Canada, Holland, Island og Storbritannien har ikke tvungen værnepligt og berører derfor som sådan ikke problemstillingen om værnepligt og dobbelt statsborgerskab. Australien, der heller ikke har tvungen værnepligt, bemærker, at der ikke er nogen forskrift efter australsk lov, der forhindrer, at en person med dobbelt statsborgerskab, hvoraf det ene er australsk, aftjener værnepligt i det land, hvor vedkommende tillige er statsborger, forudsat at dette land ikke er i krig med Australien. Såfremt dette er tilfældet, vil vedkommende person miste sit australske statsborgerskab.

I den norske betænkning er det vurderet, at problemstillingen om værnepligt og dobbelt statsborgerskab ikke længere har den store praktiske betydning henset til, at 1997 konventionen stiller staterne frit med hensyn til dobbelt statsborgerskab. Udvalget konkluderede, at eventuelle problemer, der måtte opstå i forbindelse med dobbelte statsborgeres aftjening af værnepligt, kan søges løst gennem internationale konventioner på området eller bilaterale aftaler landene imellem.

Udgangspunktet i norsk ret er, at en person med dobbelt statsborgerskab i overensstemmelse med 1963 konventionen alene skal aftjene værnepligt i et af de lande, hvor vedkommende er statsborger. Såfremt en fremmed statsborger opnår norsk statsborgerskab efter at have aftjent værnepligt i sit oprindelsesland, vil vedkommende i forbindelse med en eventuel aftjening af norsk værnepligt få fradrag for den tjenestetid, han måtte have aftjent i sit oprindelsesland.

I den svenske betænkning har ekspertudvalget påpeget, at problemstillingen om dobbelt statsborgerskab og værnepligt i praksis vil være begrænset til de situationer, hvor en person fra en stat, der ikke har tiltrådt 1963 konventionen eller har indgået en aftale med Sverige, opnår svensk statsborgerskab. Det konkluderes, at en sådan konflikt kun sjældent kan forventes at opstå, da flertallet af stater generelt indtager synspunktet, at en person med dobbelt statsborgerskab alene skal aftjene værnepligt i en af de stater, hvor vedkommende er statsborger.

Ekspertudvalget i både den svenske og norske betænkning anerkendte dog, at der kan forekomme situationer, hvor en person med dobbelt statsborgerskab kan risikere at skulle aftjene værnepligt i flere stater, fordi den værnepligt, som vedkommende har aftjent i Sverige eller Norge, ikke anerkendes af vedkommendes oprindelsesland.

Det svenske ekspertudvalg bemærkede i den forbindelse, at det er u hensigtsmæssigt, at en person med dobbelt statsborgerskab kan risikere at skulle aftjene værnepligt i flere stater, og at Sverige – i det omfang det bliver aktuelt – bør minimere risikoen herfor ved at søge at få aftaler i stand med de stater, hvor der kan opstå problemer. Udvalget bemærkede dog, at den enkelte person kan undgå at skulle aftjene værnepligt i flere stater ved ikke at rejse til den stat, som ikke accepterer, at vedkommende allerede har aftjent værnepligt i Sverige.

Det norske ekspertudvalg bemærkede, at det forhold, at en person med dobbelt statsborgerskab kan risikere at skulle aftjene værnepligt i flere stater, kan have betydning for den enkelte, f.eks. hvis den pågældende ønsker at rejse til oprindelseslandet, og at det derfor er vigtigt, at den pågældende er bekendt med denne risiko og véd, at muligheden for diplomatisk bistand fra norsk side vil være begrænset. Udvalget fandt dog ikke, at dette forhold burde være et argument for, at erhvervelse af norsk statsborgerskab skal være betinget af, at vedkommende mister sit hidtidige statsborgerskab.

Endvidere påpegede det norske ekspertudvalg, at der kan forekomme situationer, hvor en person med dobbelt statsborgerskab bliver optaget af en krigssituation i sit oprindelsesland og derfor ønsker at gøre en militærindsats dér, f. eks. som en del af en fredsbevarende styrke udsendt af den stat, hvor han også er statsborger, i dette tilfælde Norge. Udvalget vurderede, at der ikke er grund til at tro, at personer med dobbelt statsborgerskab skulle være stærkere engageret end norske statsborgere fra samme oprindelsesland, som ikke er dobbelte statsborgere, og at problemstillingen bør løses ved, at man ved sammensætningen af militære enheder til eksempelvis fredsbevarende styrker undgår at inkludere personer med en stærk tilknytning til landet.

I forhold til aktive krigshandlinger påpeger Australien, Tyskland og USA i deres høringssvar, at deres lovgivning indeholder bestemmelser, hvorefter dobbelte statsborgere, der indtræder i militæret i den stat, hvor de også er statsborgere, mister deres andet statsborgerskab, såfremt der er en krigstilstand mellem de to stater.

Forsvarsministeriet har over for Integrationsministeriet oplyst, at dobbelt statsborgerskab ikke er en hindring for aftjening af værnepligt i Danmark. Danmark anerkender i overensstemmelse med bestemmelserne i 1963 og 1997 konventionerne som hovedregel værnepligt aftjent af en person med dobbelt statsborgerskab i det land, hvor vedkommende også er statsborger, således at personen ikke vil skulle aftjene værnepligt i Danmark. Danmark har endvidere indgået bilaterale aftaler på området med en række lande, blandt andet Tyskland.

6.6 Sociale ydelser

Samtlige de lande, der har besvaret ministeriets forespørgsel vedrørende retten til sociale ydelser og dobbelt statsborgerskab konkluderer, at retten til sociale ydelser følger retten til lovligt ophold og ikke statsborgerskab. Der er således en generel tendens til, at retten til sociale ydelser ikke er bestemt af statsborgerskab, men af lovligt ophold.

For så vidt angår den danske lovgivning har Velfærdsministeriet over for Integrationsministeriet oplyst, at tilkendelse af velfærdsydelser på det sociale område som udgangspunkt ikke er betinget af dansk statsborgerskab, hvorfor dobbelt statsborgerskab ikke har betydning for retten til at modtage velfærdsydelser på det sociale område efter den danske lovgivning.

6.7 Lovkonflikter på det familie- og strafferetlige område

Kun enkelte af de adspurgte lande har berørt ministeriets spørgsmål vedrørende lovkonflikter på det familie- og strafferetlige område som følge af dobbelt statsborgerskab.

Østrig påpeger, at der kan forekomme problemer som følge af, at personer med dobbelt statsborgerskab kan være registreret med forskellige navne i de lande, hvor vedkommende er statsborger, og at det således kan være vanskeligt at identificere vedkommende. Østrig påpeger endvidere, at der kan forekomme lovkonflikter på det skatteretlige område, men at dette til dels kan undgås ved at indgå internationale aftaler om skattebeskatning.

Holland bemærker, at begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerskab kan sikre, at der ikke opstår situationer, hvor en person med dobbelt statsborgerskab er underlagt modstridende lovgivning i flere lande. Holland bemærker i den forbindelse, at den hollandske lovgivning indeholder bestemmelser om, hvordan eventuelle konflikter på det privatretlige område skal afgøres.

Endelig bemærker Sverige, at det er landets erfaring, at lovkonflikter på det familie- og strafferetlige område sjældent forekommer. Også Island bemærker, at landet ikke har oplevet problemer som følge af lovkonflikter i forbindelse med personer med dobbelt statsborgerskab.

Den norske regering anførte som en af begrundelserne for ikke at følge det norske ekspertudvalgs anbefaling om at tillade dobbelt statsborgerskab i forbindelse med naturalisation, at dobbelt statsborgerskab kan vanskeliggøre straffeforfølgning. Den norske regering anførte i den forbindelse, at dobbelt statsborgerskab kan medvirke til at nedbryde grænserne mellem landene, og at dette kan medføre negative konsekvenser i forhold til internationalt politisamarbejde, eksempelvis vedrøren-

de beslaglægning af pas som fængslingsurrogat samt samarbejde om at hindre børnebortførelser.

For så vidt angår den situation at en person med dobbelt statsborgerskab, hvoraf det ene er dansk, begår en forbrydelse i Danmark og herefter flygter til det land, hvor vedkommende også er statsborger, har Justitsministeriet over for Integrationsministeriet oplyst, at der kan opstå spørgsmål om, hvorvidt vedkommende kan udleveres til Danmark med henblik på retsforfølgning.

Justitsministeriet har oplyst, at hvis det pågældende land er medlem af Den Europæiske Union, vil udlevering af egne statsborgere kunne ske efter reglerne i Rådets rammeafgørelse (2000/584/RIA) af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (gennemført i dansk ret ved lov nr. 433 af 10. juni 2003). Justitsministeriet har endvidere oplyst, at Justitsministeriet ikke er i besiddelse af samlede oplysninger om, i hvilket omfang lande uden for EU tillader udlevering af egne statsborgere.

Endelig har Justitsministeriet oplyst, at Danmark i stedet for at anmode om udlevering af en person fra et andet land efter omstændighederne vil kunne anmode det pågældende land om at overtage retsforfølgningen fra Danmark, jf. nærmere reglerne i lov nr. 252 af 12. juni 1975 om overførsel til et andet land af retsforfølgning i straffesager, og jf. den europæiske konvention af 15. maj 1972 om samme emne. Det pågældende land vil imidlertid i visse tilfælde kunne afslå at overtage retsforfølgningen.

En person med dobbelt statsborgerskab, herunder det ene dansk, vil således efter omstændighederne kunne unddrage sig retsforfølgning for en forbrydelse begået her i Danmark ved at flygte til sit andet hjemland, hvis dette land ikke har mulighed for eller ønsker at udlevere egne statsborgere eller at overtage retsforfølgningen.

7 Dobbelt statsborgerskab og national sikkerhed

Spørgsmålet om national sikkerhed og dobbelt statsborgerskab er indgående behandlet i den svenske betænkning. Det nævnes i den svenske betænkning, at et af argumenterne mod dobbelt statsborgerskab er, at dobbelt statsborgerskab kan medføre dobbelte loyaliteter og loyalitetskonflikter, som i visse situationer kan udgøre en sikkerhedsrisiko. Det har på den anden side været anført, at det er andre forhold så som familierelationer og opholdsperiode, der har betydning, og at spørgsmålet om statsborgerskab ikke har afgørende betydning i forhold til spørgsmålet om sikkerhed.

I forbindelse med den svenske betænkning konsulterede udvalget det svenske Rigspoliti samt de svenske Sikkerheds- og Forsvarstjenester for så vidt angår spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab og national sikkerhed.

Rigspolitiet og Sikkerhedstjenesten vurderede, at den omstændighed, at en person er i besiddelse af dobbelt statsborgerskab, er underordnet i forhold til personens motivation til at begå kriminalitet mod svenske interesser. Drivkraften for en sådan virksomhed er ofte en anden, eksempelvis penge. Rigspolitiet og sikkerhedstjenesten havde således ingen principielle indvendinger mod at tillade dobbelt statsborgerskab, ligesom ingen af de to tjenester kendte til konkrete tilfælde, hvor dobbelt statsborgerskab skulle have været en motiverende faktor i forhold til udøvelse af terrorvirksomhed.

Udtalelsen fra den svenske Forsvarstjeneste er stort set på linje med Rigspolitiets og Sikkerhedstjenestens vurderinger. Forsvarstjenesten konkluderede således, at en persons loyalitet ikke er væsentlig afhængig af, hvorvidt en person alene er svensk statsborger, eller om personen er i besiddelse af dobbelt statsborgerskab. Forsvarstjenesten konkluderede ligesom Rigspolitiet og Sikkerhedstjenesten, at det som regel er andre faktorer så som penge eller tvang, der er afgørende for, hvor en persons loyalitet ligger.

Endvidere påpegede forsvarstjenesten, at der kan tænkes at forekomme problemer i forhold til de samarbejdsaftaler om teknologisk udveksling af oplysninger, som Sverige har indgået med andre stater. Disse samarbejdsaftaler indeholder forskrifter, hvorefter de udvekslede oplysninger ikke må indeholde information om udenlandske statsborgere, hvilket vil inkludere svenske statsborgere med dobbelt statsborgerskab. Forsvarstjenesten konkluderede dog, at et øget antal af dobbelte statsborgere vil have forholdsvis ringe sikkerhedsmæssige effekter.

Forsvarstjenesten berørte endvidere den problemstilling, at den omstændighed, at en person har dobbelt statsborgerskab, kan medføre, at en udenlandsk part kan stille spørgsmålstejn ved vedkommende persons loyalitet og upartiskhed, og at dette kan udgøre en risiko i forhold til vedkommende persons sikkerhed. Forsvarstjenesten brugte som eksempel den situation, at en svensk FN observatør med dobbelt statsborgerskab kan have svært ved at hævde sin neutralitet. Som følge af de problemstillinger, der kan opstå, anbefalede Forsvarstjenesten derfor et system, hvorefter det ikke for personer med dobbelt statsborgerskab skulle være muligt at opnå ansættelse som officer, reserveofficer eller i udlandsstyrkerne, ligesom det ikke skulle være muligt at opnå civil ansættelse i forsvarstjenesten.

Det svenske udvalg fandt ikke anledning til at støtte Forsvarstjenestens anbefaling.

I forlængelse af udtalelserne fra Rigspolitiet, Sikkerheds- og Forsvarstjenesterne bemærkede det svenske udvalg, at ingen af de lande, som udvalget har været i kontakt med i forbindelse med betænkningen, og som tillader dobbelt statsborgerskab, har erfaret, at personer med dobbelt statsborgerskab skulle udgøre en større risiko for den nationale sikkerhed end personer uden dobbelt statsborgerskab. Udvalget bemærkede endvidere, at resultatet af undersøgelsen tydeligt viser, at de sikkerhedsmæssige aspekter af dobbelt statsborgerskab internationalt set ikke opleves som noget umiddelbart problem.

Udvalget i den norske betænkning begrænsede sig for så vidt angår spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab og national sikkerhed til at bemærke, at indvandring kan udgøre en risiko både ved, at indvandrergruppen kan inkludere personer, som kommer til landet for at udøve efterretningsvirksomhed, og ved, at indvandrere kan være underlagt pres fra deres oprindelsesland. Udvalget konkluderede i den forbindelse, at det er vanskeligt at se, hvordan denne risiko skulle blive mindre derved, at en udlænding, som opnår norsk statsborgerskab, opgiver sit oprindelige statsborgerskab.

De høringsvar, som ministeriet har modtaget, berører stort set ikke problemstillingen om sikkerhedsbetragtninger og dobbelt statsborgerskab. Kun et fåtal af landene har besvaret spørgsmålet, herunder Island og Sverige, der begge konkluderer, at der i disse lande ikke har været problemer med personer, der har dobbelt statsborgerskab.

I det hollandske hørings svar nævnes, at der i Holland er forekommet situationer, hvor personer med dobbelt statsborgerskab er blevet retsfulgt for at have udgjort en sikkerhedsrisiko mod nationale interesser, men på tidspunktet for hørings svaret er der ikke faldet endelig dom i sagerne.

Efter den danske indfødsretslovgivning kan den, der i forbindelse med erhvervelsen af dansk indfødsret har udvist svigagtigt forhold, herunder ved forsætligt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie relevante oplysninger, ved dom frakendes indfødsretten, hvis det udviste forhold har været bestemmende for erhvervelsen, jf. § 8 A i lov om dansk indfødsret.

Dette gælder blandt andet tilfælde, hvor den pågældende i forbindelse med sin ansøgning om dansk indfødsret har afgivet urigtig erklæring om ikke at have gjort sig skyldig i forhold omfattet af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.), jf. retningslinjernes § 19, stk. 1, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation.

Endvidere kan den, som dømmes for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, ved dom frakendes sin danske indfødsret, jf. indfødsretslovens § 8 B. Til forskel fra § 8 A kan bestemmelsen dog kun anvendes, hvis den person, der frakendes indfødsretten, ikke derved bliver statsløs. Bestemmelsen er således begrænset til at vedrøre personer, der har dobbelt statsborgerskab.

8 Integration og dobbelt statsborgerskab

Sammenhængen mellem integration og statsborgerskab, herunder spørgsmålet om, hvorvidt krav om fortabelse af oprindeligt statsborgerskab i forbindelse med erhvervelse af nyt statsborgerskab er med til at fremme integrationen, er behandlet af udvalget i både den svenske og norske betænkning.

I forbindelse med udarbejdelsen af den svenske betænkning blev der afholdt en indvandrerrhøring, hvor spørgsmålet om sammenhængen mellem statsborgerskab og integration blev vurderet. Konklusionen af denne høring var blandt andet, at statsborgerskab ses at understøtte integration derved, at det for den enkelte person giver en identitetsfølelse og medfører en solidaritetsfølelse med det land, hvor vedkommende opnår statsborgerskab. Høringen påviste endvidere, at opnåelse af statsborgerskab kan medføre en følelse af respekt hos den person, der opnår statsborgerskab, og at denne følelse er motiverende i forhold til vedkommendes lyst til at uddanne sig og søge arbejde.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt krav om fortabelse af hidtidigt statsborgerskab i forbindelse med erhvervelse af nyt er fremmede for integration, bemærkede det norske udvalg, at det altid må påregnes, at indvandrere vil være knyttet til deres oprindelsesland, og at de vil lægge vægt på at bevare kontakten til familie og miljø. Udvalget konkluderede således, at selv om en person har en omfattende kontaktflade med samfundet i det land, hvor vedkommende ønsker at opnå statsborgerskab, må det lægges til grund, at vedkommende fortsat vil være faktisk og følelsesmæssigt tilknyttet til sit oprindelsesland, selv om han opnår statsborgerskab i et andet land.

Udvalget konkluderede på den baggrund, at tab af oprindeligt statsborgerskab i mange tilfælde ikke vil være definitivt, da fortabelse af hidtidigt statsborgerskab ikke er ensbetydende med, at personen reelt mister tilhørsforholdet til sit oprindelsesland.

Udvalget bemærkede endvidere, at mange lande har en lovgivning, hvorefter generhvervelse af statsborgerskab kan ske under lempeligere betingelser end dem, der generelt gælder for naturalisation.

9 Sammenfatning

Det kan sammenfattende konkluderes, at flere og flere lande tillader dobbelt statsborgerskab. Sverige ændrede i 2001 sin statsborgerretslovgivning, således at dobbelt statsborgerskab accepteres fuldt ud, mens Island og Finland tilsvarende har ændret deres lovgivning i 2003. I 2007 ændrede Belgien sin statsborgerretslovgivning til fuldt ud at acceptere dobbelt statsborgerskab, ligesom Tyskland ændrede sin statsborgerretslov, således at dobbelt statsborgerskab accepteres for EU-borgere, statsborgere fra Schweiz samt for statsborgere fra lande, som Tyskland har indgået en traktat med i henhold til § 12 i den tyske statsborgerretslov, og som opnår tysk statsborgerskab ved naturalisation. Senest har Luxembourg i oktober 2008 ændret lovgivningen, hvorefter dobbelt statsborgerskab accepteres fuldt ud.

Det kan endvidere konkluderes, at de lande, som fuldt ud accepterer dobbelt statsborgerskab, ikke umiddelbart har oplevet væsentlige problemer i forhold til de problemstillinger, som berøres i dette notat. Dette er tilfældet både for de lande, som i mange år har accepteret dobbelt statsborgerskab, samt for de lande, som inden for de seneste år har ændret deres lovgivning, således at dobbelt statsborgerskab accepteres fuldt ud. Således nævner eksempelvis Sverige i sit høringssvar, at gennemførelsen af lovændringen i 2001 ikke har medført problemer af betydning, samt at det for den enkelte person er positivt at kunne vælge at have dobbelt statsborgerskab som følge af, at vedkommende har tilknytning til to lande. Det konkluderes således i det svenske høringssvar, at reformen er blevet modtaget positivt af indvandrere såvel som af udenlandssvenskere.

For så vidt angår de lande, der som udgangspunkt alene accepterer dobbelt statsborgerskab, hvor dette er erhvervet automatisk, kan det konkluderes, at dette til dels er begrundet ud fra det synspunkt, at et statsborgerskab er et vigtigt symbol på tilhørsforhold og loyalitet, og at en person således ud fra principielle betragtninger alene bør være i besiddelse af ét statsborgerskab. Dette var blandt andet baggrunden for, at den norske regering ikke valgte at følge det norske ekspertudvalgs anbefaling om at ændre den norske statsborgerretslovgivning, uanset at udvalget i deres betænkning havde konkluderet, at fordelene ved at tillade dobbelt statsborgerskab er større end ulemperne.

Endvidere kan det konkluderes, at dobbelt statsborgerskab tillige søges begrænset ud fra betragtninger af mere praktisk karakter, såsom et ønske om at undgå lovkonflikter inden for det familie- og strafferetlige område og konflikter i forbindelse med diplomatisk bistand samt at undgå, at personer opnår flere sæt af rettigheder, eksempelvis valgret og valgbarhed i to eller flere lande. Dette skal dog sammenholdes med, at det er flere landes erfaringer, at potentielle konfliktsituationer i forhold til dobbelt statsborgerskab i mange tilfælde kan løses enten gennem internationale konventioner på området, eller ved at landene indbyrdes indgår samarbejdsaftaler på det pågældende område.

Sammenfattende kan det derfor konkluderes,

- at dobbelt statsborgerskab søges begrænset dels ud fra principielle betragtninger, dels ud fra mere praktiske betragtninger.
- at flere lande tillader dobbelt statsborgerskab.

- at nogle lande fastholder princippet om, at dobbelt statsborgerskab skal begrænses mest muligt ud fra principielle betragtninger.