

Beretning afgivet af

# STATSLØSEKOMMISSIONEN

Kapitel 1-3

BIND 1

# STATSLØSEKOMMISSIONEN

## KAPITEL 1-3

1: STATSLØSEKOMMISSIONENS NEDSÆTTELSE, OPGAVE OG TILVEJEBRINGELSE AF OPLYSNINGER MV. RESUME.

2: RETSGRUNDLAGET FOR ERHVERVELSE AF INDFØDSRET. RETSVIRKNINGER AF INDFØDSRET

3: REGLERNE OM OFFENTLIGT ANSATTES ANSVAR OG UNDERSØGELSESKOMMISSIONERS RETLIGE VURDERINGER AF DETTE ANSVAR

## **Beretning afgivet af Statløsekommissionen**

Publikationen kan bestilles

via Justitsministeriets hjemmeside ([www.jm.dk](http://www.jm.dk))

eller hos

Rosendahls - Schultz Distribution

Herstedvang 10

2620 Albertslund

Telefon: 43 22 73 00

Fax: 43 63 19 69

[distribution@rosendahls.dk](mailto:distribution@rosendahls.dk)

ISBN: 978-87-92760-41-8 (tryk)

ISBN: 978-87-92760-46-3 (internet)

Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk A/S

Pris: Kr. 900,- pr. sæt ekskl. moms

# INDHOLDSFORTEGNELSE

## BIND 1

Forord .....	33
Kapitel 1 Statsløsekommissionens nedsættelse, opgave og tilvejebringelse af oplysninger mv. Resume.....	35
1.1 Baggrunden for kommissionens nedsættelse .....	35
1.2 Kommissorium .....	36
1.3 Spørgsmål fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen vedrørende udkast til kommissorium .....	38
1.4 Kommissionens nedsættelse og sammensætning .....	47
1.5 Afgrænsning af kommissionens opgaver .....	47
1.5.1 Tidsmæssig afgrænsning .....	48
1.5.2 Statslige forvaltningsmyndigheder .....	48
1.5.3 Oplysninger til Folketinget.....	49
1.6 Kommissionens tilvejebringelse af oplysninger .....	49
1.6.1 Skriftligt materiale mv. ....	49
1.6.1.1 Integrationsministeriet og Justitsministeriet.....	49
1.6.1.2 Statsministeriet.....	53
1.6.1.3 Udenrigsministeriet .....	54
1.6.1.4 Folketingets Indfødsretsudvalg .....	55
1.6.1.5 Materiale fra vidner .....	55
1.6.2 Vidner.....	55
1.6.2.1 Beskikkelse af bisiddere .....	55
1.6.2.2 Afhøringer.....	57
1.6.2.3 Skriftlige redegørelser fra vidner .....	60
1.7 Processuelle afgørelser mv. ....	60
1.7.1 Kendelse om navneforbud.....	60
1.7.2 Aktindsigt .....	62
1.7.3 Salær til bisiddere for tilstedeværelse under møder i kommissionen .....	63
1.8 Høring af vidner og bisiddere .....	66
1.9 Terminologi og anvendte forkortelser .....	68
1.10 Resume .....	70
1.10.1 Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse født i Danmark .....	70
1.10.1.1 Nationale retsregler om indfødsret ved naturalisation .....	70
1.10.1.2 Folkeretlige forpligtelser .....	71
1.10.1.3 Ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne.....	72

1.10.1.4	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	72
1.10.1.5	Sager hvor der ikke blev givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	73
1.10.1.6	Orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg og opfyldelse af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen .....	74
1.10.2	Nærmere om perioden fra 1991 til 1999 .....	75
1.10.3	Nærmere om perioden fra 2000 til 2007 .....	76
1.10.3.1	Behandling af ansøgninger om indfødsret.....	76
1.10.3.2	Embedsmænds rådgivning af ministre .....	78
1.10.3.3	Ministres kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark .....	80
1.10.4	Nærmere om perioden fra 2008 til 2010 .....	81
1.10.4.1	Opdagelsen af, at Danmark ikke i praksis opfyldte 1961-konventionen .....	81
1.10.4.2	Orientering af integrationsminister Birthe Rønn Hornbech .....	81
1.10.4.3	Berostillelse af sager .....	82
1.10.4.4	Forberedelse af ny forelæggelse for Birthe Rønn Hornbech ..	83
1.10.4.5	Forelæggelse for Birthe Rønn Hornbech i januar 2009 .....	83
1.10.4.6	Beslutning om indtil videre at behandle sagerne efter de gældende retningslinjer.....	85
1.10.4.7	Udførelse af beslutningen om at behandle sagerne efter de gældende retningslinjer .....	88
1.10.4.8	Mavebælte med indstilling om ikke at opfylde konventionerne.....	89
1.10.4.9	Beslutning om at overholde konventionerne.....	89
1.10.4.10	Ansvar for embedsmænd .....	89
1.10.5	Integrationsminister Birthe Rønn Hornbechs kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark .....	91
1.10.6	Integrationsministeriets overvejelser om tidligere orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg.....	93
1.10.7	Integrationsministeriets orientering af Statsministeriet.....	94
Kapitel 2	Retsgrundlaget for erhvervelse af indfødsret. Retsvirkninger af indfødsret.....	95
2.1	Erhvervelse af indfødsret .....	95
2.1.1	Grundlovens § 44.....	95
2.1.2	Automatisk erhvervelse af indfødsret .....	96

2.1.3	Erhvervelse af indfødsret ved erklæring.....	97
2.1.3.1	Lov nr. 252 af 27. maj 1950.....	98
2.1.3.2	Lov nr. 399 af 11. december 1968.....	98
2.1.3.3	Beslutning af 22. april 1977 om samtykke til ratifikation af 1961-konventionen .....	100
2.1.3.4	Lov nr. 1018 af 23. december 1998.....	100
2.1.3.5	Lov nr. 1102 af 29. december 1999.....	101
2.1.3.6	Lov nr. 311 af 5. maj 2004.....	106
2.1.3.7	Lov nr. 730 af 25. juni 2014.....	108
2.1.4	Erhvervelse af indfødsret direkte ved lov - naturalisation...	109
2.1.4.1	Naturalisationsproceduren.....	110
2.1.4.2	Betingelser for at erhverve indfødsret ved naturalisation ...	117
2.1.4.3	Internationale konventioner der forpligter Danmark til at give visse statsløse personer dansk indfødsret .....	129
2.1.4.4	Folkeretlige konventioner og dansk ret .....	152
2.1.4.5	Forvaltningsretlige spørgsmål .....	157
2.1.4.6	Har en minister pligt til at fremsætte lovforslag om ind- fødsrets meddelelse i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser – grundlovens § 21 mv. ....	166
2.1.5	Sammenfatning og vurdering af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen .....	169
2.1.5.1	1961-konventionen .....	169
2.1.5.2	Børnekonventionen .....	174
2.2	Retsvirkninger knyttet til opnåelse af dansk indfødsret.....	177
Kapitel 3 Reglerne om offentligt ansattes ansvar og om undersøgelses-		
	kommissioners retlige vurderinger af dette ansvar.....	183
3.1	Embedsmænds pligter og ansvar .....	184
3.1.1	Embedsmænds pligter .....	184
3.1.1.1	Pligten til at overholde gældende ret i almindelighed, god forvaltningsskik og internationale konventioner.....	184
3.1.1.2	Loyalitetspligt.....	186
3.1.1.3	Lydhedspligt.....	187
3.1.1.4	Særligt om overordnede embedsmænds pligter i forhold til underordnede embedsmænd og omvendt .....	189
3.1.1.5	Særligt om embedsmænds pligter i forhold til ministeren .	189
3.1.1.6	Redegørelse og betænkning om embedsmænds rådgivning og bistand til ministre .....	190
3.1.2	Embedsmænds ansvar.....	196
3.1.2.1	Strafansvar.....	196
3.1.2.2	Disciplinært ansvar.....	197

3.2	Undersøgelseskommissioners retlige vurderinger .....	202
3.2.1	Bevisvurderinger skal foretages med forsigtighed .....	202
3.2.2	Retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar .....	203
3.2.2.1	Retlige vurderinger skal formuleres forsigtigt .....	203
3.2.2.2	Udtalelser om embedsmænds fejl og forsømmelser .....	203
3.2.2.3	Udtalelser om embedsmænd, der ikke kan mødes med strafferetlige eller disciplinære foranstaltninger.....	204

## BIND 2

Kapitel 4	Perioden fra 1991 til 1999 .....	207
4.1	Retsgrundlag, organisation og sagsbehandling .....	208
4.1.1	Retsgrundlag .....	208
4.1.2	Organisation .....	213
4.1.3	Sagsbehandling.....	235
4.2	FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder .....	244
4.2.1	Beslutningsforslag B 22 af 31. januar 1991 om folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af børnekonventionen .....	244
4.2.2	Danmarks første rapport fra 1993 til FN's generalsekretær om de foranstaltninger, der var truffet for at virkeliggøre de rettigheder, der er anerkendt i børnekonventionen .....	251
4.2.3	Cirkulære af 6. februar 1992 om dansk indfødsret ved naturalisation .....	252
4.2.4	Cirkulære af 3. oktober 1997 om dansk indfødsret ved naturalisation .....	258
4.3	Indfødsretskontorets vejledning til et statsamt om fortolkning af indfødsretslovens § 3 – oktober 1996.....	260
4.4	Folketingets vedtagelse V 36 af 15. januar 1998 om bl.a. overholdelse af internationale konventioner og sikring af god forvaltningsskik .....	261
4.4.1	Forespørgsel F 21 af 25. november 1997 om bl.a. behandlingen af sager om naturalisation .....	262
4.4.2	Redegørelse fra Østersørådets kommissær Ole Espersen fra april 1996 om Kriterier og procedurer for erhvervelse af statsborgerskab i Østersørådets medlemsstater .....	262
4.4.3	Vedtagelse V 36 af 15. januar 1998 .....	268
4.5	Danmarks tiltrædelse i december 1998 af Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret .....	275

4.6	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra 1991 til 1999 .....	279
4.6.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	279
4.6.1.1	Afslag på optagelse på lovforslag af 13. september 1995 i sag 2 .....	279
4.6.1.2	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 13. september 1995 i sag 3 .....	282
4.6.1.3	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 26. februar 1998 i sag 5 og 6 .....	283
4.6.1.4	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 26. marts 1998 i sag 15, 16 og 17 .....	284
4.6.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	286
4.6.2.1	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 5. december 1994 i sag 4 efter forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg .....	286
4.6.2.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i 1995 i sag 1 .....	290
4.6.2.3	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse fra oktober 1997 til august 1999 i sag 7, 8, 13, 14, 18, 19, 9, 10, 11 og 12.....	291
4.6.3	Særligt angående børn født i Danmark af ugifte forældre, hvor moren havde britisk statsborgerskab, og faren havde dansk statsborgerskab .....	293
Kapitel 5	Perioden fra 1999 til 2007. ....	301
5.1	Retsgrundlag, organisation og sagsbehandling .....	302
5.1.1	Retsgrundlag .....	302
5.1.2	Organisation .....	306
5.1.3	Sagsbehandling.....	328
5.2	Lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret .....	406
5.2.1	Notits af 4. november 1999 til justitsministeren om eventuel indførelse af et vandelskrav i indfødsretslovens § 3.....	406
5.2.2	Notits af 5. november 1999 om fremsættelse af beslutningsforslag om indførelse af vandelskrav som betingelse for opnåelse af dansk indfødsret ved erklæring.....	408
5.2.3	Notat af 16. november 1999 om eventuel indførelse af et vandelskrav i forbindelse med erhvervelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 3.....	408



5.2.4	Justitsministerens besvarelse af spørgsmål i Folketinget den 16. november 1999.....	415
5.2.5	Beslutningsforslag B 36 af 17. november 1999 om indførelse af et vandelskrav som betingelse for opnåelse af dansk indfødsret ved skriftlig erklæring .....	417
5.2.6	Notat af 17. november 1999 om eventuel indførelse af et vandelskrav i forbindelse med erhvervelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 3.....	418
5.2.7	Beslutningsforslag B 40 af 18. november 1999 om folketingsbeslutning om stop for tildeling af dansk statsborgerskab ved erklæring.....	422
5.2.8	Beslutningsforslag B 42 af 18. november 1999 om folketingsbeslutning om stop for tildeling af indfødsret via statsamterne .....	423
5.2.9	Notat af 24. november 1999 om eventuel indførelse af et vandelskrav i forbindelse med erhvervelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 3.....	424
5.2.10	En sag fra Fyns Statsamt, hvor en person dømt til udvisning fik indfødsret ved erklæring.....	432
5.2.11	Materiale til justitsministeren til brug ved ministermøde den 7. december 1999 .....	434
5.2.12	Notits af 6. december 1999 om fremsættelse af lovforslag om ændring af indfødsretslovens § 3 .....	434
5.2.13	Justitsministerens besvarelse af spørgsmål i Folketinget den 8. december 1999 .....	440
5.2.14	Vedtagelse af forslag nr. 151 af 9. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret.....	441
5.2.15	Cirkulæreskrivelse af 21. december 1999 til samtlige statsamter .....	462
5.2.16	Cirkulæreskrivelse af 4. februar 2000 til samtlige statsamter .....	462
5.3	Interne møder i Indfødsretskontoret i perioden 1999-2007 .....	465
5.4	Integrationsministeriets interne vejledninger til brug for medarbejdernes behandling af ansøgninger om naturalisation – 1999 til 2004.....	467
5.5	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 4. maj 2000 i sag 20 og 21 og den 7. juni 2000 i sag 22 (børnekonventionen) ....	473
5.6	Vejledning til forældre, der havde fået afslag på ansøgning om naturalisation til sig selv og deres børn, der var omfattet af børnekonventionen .....	473

5.7	Justitsministeriets vejledning om behandling af indfødsretssager til politiet fra juli 2000 .....	481
5.8	Justitsministeriets vejledning om behandling af indfødsretssager til statsamterne fra december 2000 .....	483
5.9	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 25. september 2000 i sag 23 (børnekonventionen) .....	490
5.10	Regeringsskifte efter folketingsvalg 2001 og en ny udlændingepolitik .....	490
5.11	Ratifikation af Europarådskonventionen om statsborgerret .....	498
5.12	Henlæggelse den 20. marts 2002 i sag 26, 27, 28 og 29 (børnekonventionen) .....	500
5.13	Indfødsrets aftalen af 7. maj 2002 5.13.....	500
	5.13.1 Grundlaget for en ny aftale om indfødsret .....	501
	5.13.2 Indfødsrets aftalen af 7. maj 2002.....	527
	5.13.2.1 Cirkulæreskrivelse nr. 55 af 12. juni 2002 til samtlige politimestre, Politidirektøren i København, samtlige statsamter, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden i Grønland og Rigsombudsmanden på Færøerne .....	529
	5.13.2.2 Brev af 12. juni 2002 til Folketingets Indfødsretsudvalg ...	531
	5.13.2.3 Orienteringsbrev til ansøgerne om de nye retningslinjer ..	533
	5.13.2.4 Kontormøde i Indfødsretskontoret den 10. juli 2002 om bl.a. danskkrav til børn.....	534
	5.13.2.5 Brev af 3. oktober 2002 om dokumentation af dansk-kundskaber .....	535
	5.13.2.6 Notat af 4. oktober 2002 om konsekvenserne af 2002-aftalen for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	539
5.14	Fremsendelse den 21. januar 2003 af notat til Folketingets Indfødsretsudvalg om Danmarks internationale forpligtelser på statsborgerskabsområdet .....	542
5.15	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 3. januar 2003 i sag 30, 31 og 32 (børnekonventionen) .....	543
5.16	Vejledning af borgere på integrationsministeriets hjemmeside – marts 2003 .....	544
5.17	Indfødsretskontorets besvarelse af 20. maj 2003 af spørgeskema om statsløshed fra UNHCR .....	545
5.18	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 13. januar 2004 i sag 35 (børnekonventionen) – krav om dokumentation for dansk kundskaber til et barn omfattet af børnekonventionen .....	548

**BIND 3**

5.19	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 10. april 2003 i sag 33 og 34 (børnekonventionen) 5.19.....	565
5.20	Integrationsministeriets vejledning om behandling af indfødsrets-sager til politiet fra 2003 5.20 .....	565
5.21	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse juni 2003 til marts 2004 i sag 24, 25, 37, 38, 5, 6, 36 (alle børnekonventionen) ..	567
5.22	Lov nr. 311 af 5. maj 2004 om ændring af indfødsretsloven.....	572
5.22.1	Udateret notits om erklæringsbestemmelsen i indfødsrets-lovens § 3 .....	573
5.22.2	Notat af 11. juli 2003 om erklæringsbestemmelsen i indfødsretslovens § 3 .....	575
5.22.3	Håndskrevet notat fra møde den 10. august 2003 med Dansk Folkeparti.....	587
5.22.4	Møde med Dansk Folkeparti den 26. august 2003 .....	589
5.22.5	Udateret håndskrevet notat.....	595
5.22.6	Notater til brug for ministerens møde med Dansk Folkeparti den 2. september 2003 .....	595
5.22.7	Notat af 15. september 2003 om konsekvenserne af at ophæve indfødsretslovens § 3 .....	599
5.22.8	Aftale af 18. september 2003 mellem regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti om udlændingelovgivning og indfødsret .....	601
5.22.9	Mavebælte af 11. december 2003 med udkast til lovforslag.....	602
5.22.10	Høring over udkast til forslag om lov om ændring af indfødsretsloven .....	605
5.22.11	Vedtagelse af forslag nr. 138 af 28. januar 2004 om ændring af indfødsretsloven .....	607
5.23	Integrationsministeriets vejledning om behandling af indfødsrets-sager til statsamterne mv. fra juni 2004 .....	625
5.24	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 6. juli 2004 i sag 42 (børnekonventionen) .....	626
5.25	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 19. august 2004 i sag 39 (børnekonventionen) .....	626
5.26	Integrationsministeriets vejledning om behandling af indfødsrets-sager til politiet fra oktober 2004 .....	632
5.27	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 30. november 2004 i sag 40 og 41 (børnekonventionen) .....	633

5.28	Integrationsministeriets interne vejledninger til brug for Indfødsretskontorets medarbejders behandling af ansøgninger om naturalisation – oprindelige visdomsfaner .....	633
5.29	Folketingsvalg den 8. februar 2005 .....	645
5.30	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 20. april 2005 i sag 39 (1961-konventionen) .....	647
5.31	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 9. maj 2005 i sag 44 og den 18. oktober 2005 i sag 45 (børnekonventionen) .....	650
5.32	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 21. oktober 2005 i sag 43 (1961-konventionen) .....	651
5.33	Indfødsretsaftalen af 8. december 2005 .....	656
5.33.1	Integrationsministerens forhandlinger med Dansk Folkeparti om kravet til dansk kundskaber .....	656
5.33.2	Mødeindkaldelse af 28. februar 2005 .....	662
5.33.3	Folketingets Indfødsretsudvalgs praksis ved dispensation fra kravet om dokumentation for dansk kundskaber .....	663
5.33.4	Møde mellem integrationsministeren og regeringspartiernes medlemmer af Integrationsudvalget og Indfødsretsudvalget den 29. juni 2005 .....	666
5.33.5	Mavebælte af 3. august 2005 .....	668
5.33.6	Møde den 10. august 2005 mellem integrationsministeren og regeringspartiernes indfødsretsordførere .....	673
5.33.7	Mavebælte af 15. august 2005 med bl.a. notat af 12. august 2005 om internationale konventioner i relation til opnåelse af indfødsret for statsløse personer .....	677
5.33.8	Møde den 16. august 2005 mellem integrationsministeren, regeringspartiernes ordførere og Dansk Folkeparti .....	686
5.33.9	Mavebælte af 15. september 2005 .....	690
5.33.10	Mavebælte af 27. september 2005 .....	691
5.33.11	Førstebehandlingen af forslag L 41 om lov om indfødsrets meddelelse .....	691
5.33.12	Møder med regeringspartiernes ordførere og Dansk Folkeparti – oktober/november 2005 .....	692
5.33.13	Beslutning af 6. december 2005 om iværksættelse af udredning af rækkevidden af 1961-konventionen og reglerne om dobbelt statsborgerskab .....	693
5.33.14	Aftale af 8. december 2005 om indfødsret .....	707
5.34	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 13. december 2005 i sag 47 og 48 (børnekonventionen) .....	712
5.35	Skema til brug for ansøgning om naturalisation .....	712
5.36	Undtagelse af persongrupper fra kravet om indfødsretsprøve .....	713

5.37	Uopfordret notat af 10. januar 2006 fra Institut for Menneskerettigheder vedrørende aftale om indfødsret	720
5.38	Udredning af rækkevidden af 1961-konventionen og af reglerne om dobbelt statsborgerskab – januar 2006	725
5.39	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 1. februar 2006 i sag 46 (børnekonventionen)	727
5.40	Krav om dokumentation for danskkundskaber og indfødsretsprøve i marts 2006 i sag 52 (1961-konventionen)	729
5.41	Postmappen – ansøgninger der ved modtagelsen skulle forelægges for Dorit Hørlyck	730
5.42	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 16. marts 2006 og den 19. april 2006 i sag 51 og 53 (børnekonventionen)	730
5.43	Udredning af rækkevidden af 1961-konventionen og af reglerne om dobbelt statsborgerskab – notater af 24. maj 2006	731
5.44	Integrationsministerens svar af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder	739
5.45	Bidrag til Udenrigsministeriets besvarelse af spørgsmål S 5412 af 9. juni 2006 om opsigelse af 1961-konventionen	755
5.46	Krav om indfødsretsprøve i november 2006 i sag 57 (børnekonventionen)	757
5.47	Udredning af rækkevidden af 1961-konventionen og af reglerne om dobbelt statsborgerskab – notater af 23. januar 2007	758
5.48	Lean-processen og andre effektiviseringstiltag	761
5.49	Integrationsminister Rikke Hvilshøjs fastholdelse af 22. februar 2007 af afslag i sag 43	767
5.50	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 27. februar 2007 i sag 59, 60 og 61 (børnekonventionen)	770
5.51	Indfødsretskontorets interne vejledninger til brug for behandling af ansøgninger om naturalisation – maj 2007	774
	5.51.1 Visdomsfaner	776
	5.51.2 Sagsbehandlermanual	777
5.52	Møde med indfødsretsordførerne om udredning af rækkevidden af 1961-konventionen og af reglerne om dobbelt statsborgerskab den 22. marts 2007	788
5.53	Pjece: Er jeg blevet dansk statsborger ved fødslen?	795
5.54	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 1. juni 2007 i sag 57 (1961-konventionen)	795
5.55	Høringssvar af 13. juni 2007 vedrørende en forespørgsel fra UNHCR om bl.a. statsløse børn	796
5.56	Integrationsministeriets vejledning om behandling af indfødsrets-sager til politiet fra juni 2007	799

5.57	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 22. juni 2007 i sag 49 (1961-konventionen) .....	799
5.58	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 6. juli 2007 i sag 50 (1961-konventionen) .....	801
5.59	Udredning af reglerne om dobbelt statsborgerskab – juni til oktober 2007 .....	802
5.60	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 1. november 2007 i sag 58 (1961-konventionen) .....	803
5.61	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 2. november 2007 i sag 55 (1961-konventionen) .....	804
5.62	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 2. november 2007 i sag 70 (1961-konventionen) .....	806
5.63	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 5. november 2007 i sag 71 (1961-konventionen) .....	807
5.64	Kursus for medarbejdere ved politiet om dansk indfødsret den 12. november 2007 .....	808
5.65	Ny regering efter folketingsvalg den 13. november 2007 .....	809
5.66	Birthe Rønn Hornbechs tiltrædelse som integrationsminister .....	810
5.67	Anmodning fra Eva Ersbøll om aktindsigt i udredning vedrørende rækkevidden af 1961-konventionen .....	832
5.68	Eva Ersbølls ph.d.-afhandling af 23. november 2007 .....	836
5.69	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 17. december 2007 i sag 70 (1961-konventionen) .....	836
5.70	Dorit Hørlycks skriftlige bemærkninger til behandlingen af en række sager omfattet af 1961-konventionen .....	838
5.71	Vidneforklaringer om årsagen til, at sager omfattet af 1961-konven- tionen ikke blev behandlet i overensstemmelse med konventionen ..	841
5.72	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra 2000 til 2007 .....	852
5.72.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	853
5.72.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	853
5.72.2.1	1961-konventionen .....	853
5.72.2.2	Børnekonventionen .....	853
Kapitel 6	Perioden fra den 1. januar 2008 til den 4. august 2008. ....	855
6.1	Retsgrundlag, organisation og sagsbehandling .....	855
6.2	Januar til april 2008. Indfødsretskontorets opdagelse af, at 1961- konventionen ikke blev overholdt i sagsbehandlingen og kontorets umiddelbare initiativer i anledning heraf .....	860

6.2.1	Mailkorrespondance af 15. januar 2008 mellem Nanna Fischer og Dorit Hørlyck om indfødsret til personer født og opvokset i Danmark .....	860
6.2.2	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 18. januar 2008 i sag 57 (1961-konventionen) .....	862
6.2.3	Nanna Fischers forklaring om, hvordan hun opdagede, at 1961-konventionen ikke blev overholdt i sagsbehandlingen .....	863
6.2.4	Mailkorrespondance i februar 2008 mellem Kirsia Reinholt, Nanna Fischer og Dorit Hørlyck om bl.a. Danmarks forpligtelse efter 1961-konventionen .....	865
6.2.5	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 14. februar 2008 i sag 78 (1961-konventionen) og 15. februar 2008 i sag 64 (børnekonventionen) .....	875
6.2.6	Besvarelse af 21. februar 2008 af spørgsmål stillet af Folketingets Indfødsretsudvalg om sagsbehandling .....	879
6.2.7	Udredning af rækkevidden af 1961-konventionen og af reglerne om dobbelt statsborgerskab .....	884
6.2.8	Mavebælte af 25. februar 2008 angående Eva Ersbølls ph.d.-afhandling.....	885
6.2.9	Teamledermøde den 26. februar 2008 .....	894
6.2.10	Ansøgning fra en person omfattet af 1961-konventionen ...	898
6.2.11	Sagsbehandlermøde den 2. april 2008 .....	899
6.2.12	Udredning af rækkevidden af 1961-konventionen og af reglerne om dobbelt statsborgerskab .....	902
6.3	April til august 2008. Forelæggelse for afdelingschef Kim Lunding og udarbejdelse af mavebælte til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech .....	902
6.3.1	Mavebælte af 8. april 2008 .....	903
6.3.2	Drøftelser efter mavebæltet af 8. april 2008 .....	908
6.3.3	Danmarks 4. periodiske rapport til FN's Børnekomite under FN's Børnekonvention .....	913
6.3.4	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 23. maj 2008 i sag 81 (1961-konventionen) .....	914
6.3.5	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 1. juli 2008 i sag 63 (1961-konventionen).....	916
6.3.6	Forslag til punkt på dagsordenen om 1961-konventionen på nordisk statsborgerskabsmøde oktober 2008 .....	918
6.3.7	Forberedelse af et mavebælte til ministeren .....	923
6.3.8	Korrespondance i juli 2008 om ændring af sagsbehandlermanualen.....	926

6.3.9	Korrespondance i juli 2008 om fortolkning af børnekonventionen .....	927
6.3.10	Orientering af departementschef Claes Nilas .....	927
6.4	Mavebælte af 4. august 2008 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech .....	928
6.5	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra januar til august 2008 .....	933
6.5.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.....	936
6.5.2	Optagelse på lovforslag om indfødsretsmeddelelse .....	936
6.5.2.1	1961-konventionen .....	936
6.5.2.2	Børnekonventionen .....	940

## BIND 4

Kapitel 7	Perioden fra den 5. august 2008 til den 23. februar 2009. ....	945
7.1	Retsgrundlag, organisation og sagsbehandling .....	945
7.2	EF-Domstolens dom i Metock-sagen .....	946
7.3	5. august 2008 til 12. september 2008. Forelæggelse for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech. Beslutning om at stille sagerne i bero .....	948
7.3.1	Mavebælter af 4. og 15./18. august 2008 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech .....	948
7.3.2	Skriftlige oplysninger om møde i tilknytning til august-mavebælterne .....	956
7.3.3	Forklaringer om august-mavebælterne og om tiltag i anledning heraf.....	956
7.3.3.1	Morten Flamsholt Sørensen.....	957
7.3.3.2	Kirsa Reinholt .....	958
7.3.3.3	Nanna Fischer .....	960
7.3.3.4	Dorit Hørlyck .....	961
7.3.3.5	Kim Lunding .....	971
7.3.3.6	Christian Lützen .....	983
7.3.3.7	Claes Nilas .....	991
7.3.3.8	Karsten Dybvad.....	1012
7.3.3.9	Birthe Rønn Hornbech .....	1012
7.3.3.10	Anders Fogh Rasmussen .....	1038
7.3.4	Danmarks 4. rapport til FN's generalsekretær om de foranstaltninger, som var truffet for at virkeliggøre de rettigheder, der er anerkendt i børnekonventionen.....	1038



7.3.5	Behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen stilles i bero 12. september 2008 .....	1039
7.3.5.1	Forklaringer om beslutningen om at stille sagerne i bero ..	1040
7.3.6	Behandlingen af konkrete ansøgninger om naturalisation fra 4. august 2008 til 12. september 2008 .....	1048
7.3.6.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.....	1049
7.3.6.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1056
7.4	12. september 2008 til 23. januar 2009. Undersøgelse af de andre nordiske landes praksis .....	1056
7.4.1	Mailkorrespondance mellem Kirsas Reinholt og Nanna Fischer .....	1056
7.4.2	Aftale om indfødsret af 22. september 2008 .....	1058
7.4.3	Udredning af rækkevidden af 1961-konventionen og af reglerne om dobbelt statsborgerskab .....	1062
7.4.4	Mail-korrespondance om sprogkrav til børn omfattet af indfødsretsaftalens § 17 .....	1063
7.4.5	Integrationsministeriets kommentarer til Europarådets arbejdsgruppe om statsborgerskabs (Group of Specialists on Nationality) ”Draft Recommendation on the Avoidance of Statelessness of Children” .....	1064
7.4.6	Nordisk møde om statsborgerskab i Stockholm den 16. oktober 2008.....	1064
7.4.6.1	Forberedelse af mødet.....	1064
7.4.6.2	Nordisk møde om statsborgerskab i Stockholm den 16. oktober 2008.....	1073
7.4.6.3	Referat af nordisk møde om statsborgerskab i Stockholm den 16. oktober 2008 .....	1076
7.4.7	Lovforslag nr. L 53 af 30. oktober 2008 om indfødsrets meddelelse.....	1076
7.4.8	Vejledning til politiet om bl.a. behandling af ansøgninger om indfødsret ved naturalisation fra november 2008.....	1077
7.4.9	Drøftelse i Indfødsretskontoret af, om statsløse født i Danmark havde pligt til at underskrive erklæringer .....	1078
7.4.10	Ændring af 7. november 2008 af sagsbehandlermanualens fane 3 .....	1079
7.4.11	Folketingets Ombudsmands redegørelse om udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv.....	1080
7.4.12	Skriftlig høring af, hvordan de nordiske lande havde implementeret 1961-konventionen i lovgivning og praksis.....	1086

7.4.13	Forberedelse i øvrigt af ny forelæggelse for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech .....	1092
7.4.14	Sagerne, der ”lå i bunke” .....	1102
7.4.15	Udkast til mavebælte af 9. januar 2009 .....	1105
7.4.16	Ansøgninger, hvor der var tvivl om, hvorvidt ansøgeren var statsløs .....	1107
7.4.17	Drøftelser om mavebælte af 9. januar 2009 og møde den 14. januar 2009 .....	1107
7.4.18	Henvendelse til Statsministeriet angående 1961-konventionen .....	1110
7.4.19	En tilbagekaldelse af en ansøgning efter vejledning hos politiet – sag 758 .....	1118
7.4.20	En ansøgning fra en person omfattet af indfødsretsaftalens § 17 .....	1119
7.4.21	Udkast til mavebælte af 16. januar 2009 .....	1120
7.4.22	Nye sager omfattet af børnekonventionen/1961-konventionen .....	1122
7.4.23	Kontormøde den 22. januar 2009 .....	1123
7.4.24	Mavebælte af 23. januar 2009 .....	1123
7.4.25	Bilag til mavebælte af 23. januar 2009 .....	1132
7.4.25.1	Notat af 19. januar 2009 .....	1132
7.4.25.2	Udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg .....	1143
7.5	Perioden fra den 23. januar 2009 til den 23. februar 2009 .....	1146
7.5.1	Åbent samråd om EF-Domstolens dom i Metock-sagen...	1147
7.5.2	Kalendernoteringer om møde/møder efter mavebæltet af 23. januar 2009 .....	1147
7.5.3	Forklaringer i tilknytning til mavebæltet af 23. januar 2009 .....	1150
7.5.3.1	Morten Flamsholt Sørensen .....	1150
7.5.3.2	Kirsa Reinholt .....	1150
7.5.3.3	Dorit Hørlyck .....	1151
7.5.3.4	Christian Lützen .....	1152
7.5.3.5	Kim Lunding .....	1158
7.5.3.6	Claes Nilas .....	1162
7.5.3.7	Birthe Rønn Hornbech .....	1189
7.5.3.8	Anders Fogh Rasmussen .....	1206
7.5.4	Forklaringer om forløbet efter mødet eller møderne i anledning af mavebæltet af 23. januar 2009 og tilbagemeldingen til Indfødsretskontoret om, at Birthe Rønn Hornbech ville drøfte spørgsmålet med sine nordiske ministerkollegaer .....	1207

7.5.4.1	Kirsa Reinholt .....	1207
7.5.4.2	Dorit Hørlyck .....	1209
7.5.4.3	Kim Lunding .....	1213
7.5.5	Mavebælte af 16. februar 2009 .....	1218
7.5.6	Forklaringer om mavebælte af 16. februar 2009 .....	1221
7.5.6.1	Kirsa Reinholt .....	1221
7.5.6.2	Dorit Hørlyck .....	1223
7.5.6.3	Christian Lützen .....	1226
7.5.6.4	Kim Lunding .....	1229
7.5.6.5	Claes Nilas .....	1233
7.5.7	Mailkorrespondance i Indfødsretskontoret om kravene til børn omfattet af indfødsretsftalens § 17 .....	1242
7.5.8	Mavebælte af 19. februar 2009 .....	1247
7.5.9	Forklaringer om mavebælte af 19. februar 2009.....	1250
7.5.9.1	Kirsa Reinholt .....	1250
7.5.9.2	Dorit Hørlyck .....	1254
7.5.9.3	Christian Lützen .....	1255
7.5.9.4	Kim Lunding .....	1262
7.5.9.5	Claes Nilas .....	1264
7.5.10	Mavebælte af 20. februar 2009 .....	1270
7.5.11	Forklaringer i tilknytning til mavebælte af 20. februar 2009.....	1273
7.5.11.1	Morten Flamsholt Sørensen.....	1273
7.5.11.2	Kirsa Reinholt .....	1273
7.5.11.3	Dorit Hørlyck .....	1274
7.5.11.4	Christian Lützen .....	1279
7.5.11.5	Kim Lunding .....	1282
7.5.11.6	Claes Nilas .....	1284
7.5.11.7	Birthe Rønn Hornbech .....	1295
7.6	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 5. august 2008 til den 23. februar 2009.....	1303
7.6.1	Berostillelse .....	1303
7.6.2	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.....	1304
7.6.3	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1304
7.6.3.1	1961-konventionen .....	1304
7.6.3.2	Børnekonventionen.....	1305

## BIND 5

Kapitel 8	Perioden fra den 24. februar 2009 til den 28. januar 2010. ....	1323
8.1	Retsgrundlag, organisation og sagsbehandling. ....	1323
8.2	24. februar 2009-12. november 2009. Behandling af ansøgninger fra statsløse født i Danmark om naturalisation efter de almindelige retningslinjer. Nordiske møder i juni og oktober 2009. Forelæggelse for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 12. november 2009. ....	1323
8.2.1	Mail af 25. februar 2009 angående forberedelse af nordisk NSHF-møde (Den Nordiske Samrådsgruppe på Højt Niveau for Flygtningespørgsmål) i juni 2009.....	1324
8.2.2	Sagsbehandlermøde i Indfødsretskontoret 25. februar 2009.....	1324
8.2.3	Orientering af Kim Lunding om Birthe Rønn Hornbechs beslutning af 23. februar 2009 og overvejelser om mulige reaktioner på denne beslutning .....	1326
8.2.4	Mailkorrespondance i Indfødsretskontoret om behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark.....	1334
8.2.5	Kontaktgruppe for bedre videndeling på det internationale område .....	1336
8.2.6	Embedsmænd i Integrationsministeriets opfattelse af, hvilke forpligtelser 1961-konventionen og børnekonventionen pålagde Danmark i forhold til behandlingen af ansøgninger om naturalisation fra statsløse født i Danmark .....	1337
8.2.6.1	Morten Flamsholt Sørensen (juli 2007 – juni 2008).....	1339
8.2.6.2	Katrin Thorsvig Hansen (1. februar 2008 – 24. august 2012) .....	1340
8.2.6.3	Christian Werring Clem (1. november 2007 – ) .....	1342
8.2.6.4	Ditte Novella (1. april 2008 – 31. december 2010) .....	1343
8.2.6.5	Annemette Baldrup Ahn (1. oktober 2007 – 13. februar 2009) .....	1345
8.2.6.6	Ann-Britt Moos Møller (1. oktober 2007 – september 2008 og 2. januar 2012 – oktober 2012).....	1346
8.2.6.7	Anna Sofie Silberbrandt (1. november 2007 – 29. februar 2009) .....	1348
8.2.6.8	Naja Forman Jacobsen (1. april 2008 – juni 2010) .....	1350
8.2.6.9	Morten Thorsted (1. november 2007 – 20. marts 2011) ..	1352
8.2.6.10	Trine Priess Sørensen (maj 2004 – ).....	1354
8.2.6.11	Lene Nielsen (27. marts 2006 – ) .....	1357

8.2.6.12	Birgitte Borker Alberg (14. august 2007 – ) .....	1362
8.2.6.13	Nanna Fischer (1. juni 2006 – august 2008) .....	1364
8.2.6.14	Kirsa Reinholt (29. august 2005 (souschef fra 1. september 2008) – 30. juni 2012) .....	1364
8.2.6.15	Dorit Hørlyck (1. september 2004 – 1. november 2012)..	1367
8.2.6.16	Kim Lunding (august 2006 – ) .....	1368
8.2.7	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i marts 2009 .....	1368
8.2.7.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1371
8.2.7.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1387
8.2.8	Kontormøde i Indfødsretskontoret den 1. april 2009 angående håndhævelse af sprogkrav over for ansøgere omfattet af børnekonventionen .....	1393
8.2.9	Ændring af sagsbehandlermanualen den 15. april 2009 – statsløse børn omfattet af § 17 .....	1396
8.2.10	Vejledning til en borger vedrørende indfødsret til statsløse palæstinensere født i Danmark .....	1403
8.2.11	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i april 2009 .....	1403
8.2.11.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1403
8.2.11.2	Optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1406
8.2.12	Lovforslag nr. L 191 af 2. april 2009 om indfødsrets meddelelse .....	1409
8.2.13	Mail om forberedelse af NSHF-mødet (Den Nordiske Samrådsgruppe på Højt Niveau for Flygtningespørgsmål) .....	1410
8.2.14	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i maj 2009 .....	1411
8.2.14.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1411
8.2.14.2	Optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1418
8.2.15	Forberedelse af NSHF-mødet (Den Nordiske Samrådsgruppe på Højt Niveau for Flygtningespørgsmål) i Lardal, Norge, juni 2009 .....	1421
8.2.16	Møde i Folketingets Indfødsretsudvalg den 18. juni 2009 .....	1440
8.2.17	NSHF-mødet (Den Nordiske Samrådsgruppe på Højt Niveau for Flygtningespørgsmål) i Lardal, Norge, juni 2009 .....	1443

8.2.18	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i juni 2009 .....	1452
8.2.18.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.....	1452
8.2.18.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1456
8.2.19	Besvarelse af spørgsmål nr. 22 af 23. juni 2009 stillet af Folketingets Indfødsretsudvalg efter ønske fra Søren Krarup.....	1458
8.2.20	Mail af 24. juli 2009 fra Dorit Hørlyck til Kirsia Reinholt .....	1459
8.2.21	Beslutning om at drøfte sagen på det næste nordiske embedsmandsmøde i oktober 2009 .....	1460
8.2.22	Integrationsministeriets bemærkninger til Europarådets arbejdsgruppe om statsborgerskabs (Group of Specialists on Nationality) draft recommendation on the Nationality of Children and its explanatory memorandum .....	1464
8.2.23	Møde om statsborgerskab i København den 5. oktober 2009.....	1466
8.2.24	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra juli til september 2009.....	1473
8.2.24.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.....	1473
8.2.24.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1473
8.2.25	Oplæg til revision af indfødsretsaftalen 2009 .....	1482
8.2.26	Møde i Folketingets Indfødsretsudvalg den 22. oktober 2009 om bl.a. ansøgere, der efter Politiets Efterretningstjenestes vurdering kunne være en fare for statens sikkerhed.....	1482
8.2.27	Mailkorrespondance mellem Christian Lützen og Kim Lunding angående statsløse palæstinensere .....	1492
8.2.28	Mailkorrespondance i Indfødsretskontoret angående en undersøgelse for Dansk Folkeparti .....	1495
8.2.29	Besvarelse af en henvendelse fra en borger om indfødsret til statsløse palæstinensere født i Danmark.....	1497
8.2.30	Lovforslag nr. L 48 af 29. oktober 2009 om indfødsrets meddelelse .....	1498
8.2.31	Møde i IGC Working Group on Integration i Geneve den 5.-6. november 2009 .....	1499
8.2.32	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 1. oktober 2009 til den 12. november 2009 .....	1499

8.2.32.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.....	1499
8.2.32.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1507
8.2.33	Forelæggelse af sagen for Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 12. november 2009 .....	1510
8.2.33.1	Forberedelse af mavebælte af 12. november 2009 .....	1510
8.2.33.2	Mavebælte af 12. november 2009 .....	1530
8.2.33.3	Bilag til mavebælte af 12. november 2009 .....	1536
8.3	13. november 2009-28. januar 2010. Forelæggelse for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech. Orientering af Statsministeriets departementschef Karsten Dybvad. Orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg. ....	1550
8.3.1	Dokumenter om møder efter mavebælte af 12. november 2009 .....	1550
8.3.2	Forklaringer om forløbet efter afleveringen af mavebæltet af 12. november 2009.....	1551
8.3.2.1	Fuldmægtige/teamledere.....	1551
8.3.2.2	Kirsa Reinholt .....	1552
8.3.2.3	Dorit Hørlyck .....	1554
8.3.2.4	Christian Lützen .....	1557
8.3.2.5	Kim Lunding .....	1559
8.3.2.6	Claes Nilas .....	1566
8.3.2.7	Kim Lundings skriftlige kommentarer til Claes Nilas' forklaring .....	1581
8.3.2.8	Birthe Rønn Hornbech .....	1582
8.3.3	Henvendelse til Statsministeriets departementschef Karsten Dybvad .....	1610
8.3.4	Mavebælte af 3. december 2009 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech .....	1626
8.3.5	Besvarelse i december 2009 af spørgsmål fra ansøgerens advokat i sag 39.....	1631
8.3.6	Orientering af indfødsretsordførerne fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti ved breve af 8. januar 2010.....	1635
8.3.7	Henvendelse fra Søren Krarup fra Dansk Folkeparti og besvarelse heraf den 21. januar 2010.....	1642
8.3.8	Kontormøde i Indfødsretskontoret den 26. januar 2010 ..	1644
8.3.9	Orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg ved breve af 27. og 28. januar 2010 .....	1646
8.3.9.1	Integrationsminister Birthe Rønn Hornbechs brev af 27. januar 2010 til Folketingets Indfødsretsudvalg .....	1647

8.3.9.2	Integrationsminister Birthe Rønn Hornbechs fortrolige brev af 28. januar 2010 til Folketingets Indfødsretsudvalg .....	1652
8.3.10	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 12. november 2009 til den 28. januar 2010 .....	1660
8.3.10.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1660
8.3.10.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelser .....	1665

## BIND 6

Kapitel 9	Perioden efter januar 2010. ....	1673
9.1	Retsgrundlag, organisation og sagsbehandling .....	1674
9.2	Perioden fra den 29. januar 2010 til den 31. december 2010 .....	1675
9.2.1	Indfødsretskontorets behandling af konkrete ansøgninger om naturalisation fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i perioden fra den 29. januar 2010 til den 31. december 2010 .....	1675
9.2.1.1	Vejledning af medarbejderne i Indfødsretskontoret .....	1676
9.2.1.2	Genoptagelse af sager, hvor der i strid med 1961-konventionen eller børnekonventionen var givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	1691
9.2.1.3	Indfødsretskontorets undersøgelse af, om ansøgerne opfyldte betingelserne i konventionerne .....	1697
9.2.1.4	Indfødsretskontorets undersøgelser af, om ansøgerne opfyldte betingelserne i de almindelige retningslinjer.....	1697
9.2.1.5	Indfødsretskontorets indhentelse af erklæringer fra ansøgerne .....	1701
9.2.1.6	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 29. januar til den 31. december 2010.....	1702
9.2.2	Folketingets behandling af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i perioden fra den 29. januar 2010 til den 31. december 2010.....	1751
9.2.2.1	Lov nr. 592 af 4. juni 2010 om indfødsrets meddelelse...	1751
9.2.2.2	Lov nr. 1530 af 21. december 2010 om indfødsrets meddelelse.....	1752



9.2.3	Vejledning til borgere og myndigheder om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen i perioden fra den 29. januar 2010 til den 31. december 2010 .....	1771
9.2.3.1	Integrationsministeriets hjemmeside .....	1772
9.2.3.2	Skema til ansøgning om naturalisation .....	1782
9.2.3.3	Pjece – Er jeg blevet dansk statsborger ved fødslen? – mail af 5. marts 2010 .....	1782
9.2.3.4	Vejledning til politiet om retsstillingen for ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen ..	1784
9.2.3.5	Oplæg til revision af indfødsretsaftalen .....	1785
9.2.4	Andre tiltag angående administrationen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i perioden fra den 29. januar 2010 til den 31. december 2010.....	1788
9.2.4.1	Møde i IGC Working Group on Integration i Geneve den 8.-9. juni 2010 .....	1788
9.3	Perioden fra den 1. januar 2011 .....	1792
9.3.1	Integrationsminister Birthe Rønn Hornbechs svar af 6. januar 2011 til Folketingets Indfødsretsudvalg .....	1793
9.3.2	Omtale af sagen i medierne den 11. januar 2011.....	1798
9.3.3	Mailveksling mellem integrationsminister Birthe Rønn Hornbech og embedsmænd den 11. januar 2011 vedrørende bl.a. vejledning af statsløse på ministeriets hjemmeside .....	1808
9.3.4	Mailveksling mellem integrationsminister Birthe Rønn Hornbech og embedsmænd den 11. januar 2011 vedrørende behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse født i Danmark.....	1812
9.3.5	Udarbejdelse af vejledning til Integrationsministeriets hjemmeside den 11. januar 2011 om statsløse født i Danmark .....	1816
9.3.6	Mail af 11. januar 2011 fra Dorit Hørlyck til medarbejderne i Indfødsretskontoret om behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse født i Danmark .....	1825
9.3.7	Integrationsministeriets pressemeddelelse af 11. januar 2011.....	1825
9.3.8	Integrationsministeriets vejledning af politiet om statsløse født i Danmark.....	1827
9.3.9	Mails af 12. januar 2011 om udarbejdelse af en redegørelse til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech...	1827

9.3.10	Interview med integrationsminister Birthe Rønn Hornbech i Orientering, P1, den 12. januar 2011 .....	1828
9.3.11	Redegørelsen til integrationsministeren – notat af 13. januar 2011 .....	1833
9.3.12	Spørgsmål af 12., 13., og 14. januar 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech fra Folketingets Indfødsretsudvalg .....	1840
9.3.13	Mails af 13. januar 2011 fra integrationsminister Birthe Rønn Hornbech om Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen, retningslinjer mv. ....	1841
9.3.14	Mail af 14. januar 2011 fra Eva Ersbøll om oplysninger på Integrationsministerets hjemmeside om pligt til at underskrive erklæringer .....	1843
9.3.15	Integrationsministeriets pressemeddelelse af 14. januar 2011.....	1846
9.3.16	Interview med integrationsminister Birthe Rønn Hornbech i Orientering, P1, den 14. januar 2011 .....	1849
9.3.17	Mail af 16. januar 2011 fra Dorit Hørlyck vedrørende bidrag til statsministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 854 .....	1851
9.3.18	Kontormøde i Indfødsretskontoret den 17. januar 2011 ..	1853
9.3.19	Mavebælte af 14. januar 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech vedrørende Danmarks forpligtelser efter konventionerne og vejledning af statsløse født i Danmark.....	1853
9.3.20	Mailveksling mellem Dorit Hørlyck og Kim Lunding den 17. og 18. januar 2011 vedrørende ministeriets undersøgelse til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech...	1856
9.3.21	Forslag af 18. januar 2011 til folketingsbeslutning om opsigelse af 1961-konventionen.....	1857
9.3.22	Mavebælte af 20. januar 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech vedrørende ministeriets undersøgelse .....	1858
9.3.23	Mailveksling mellem Dorit Hørlyck og Kim Lunding den 21. januar 2011 vedrørende vejledning på hjemmesiden til statsløse født i Danmark .....	1870
9.3.24	Mavebælte af 26. januar 2011 til Kim Lunding vedrørende undersøgelsen til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech .....	1870

9.3.25	Spørgsmål af 25. januar 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech fra Folketingets Indfødsretsudvalg .....	1876
9.3.26	Mavebælter af 26. januar 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech vedrørende vejledning på hjemmesiden og af politiet samt ministeriets undersøgelse.....	1876
9.3.27	Mailveksling mellem Dorit Hørlyck og Nanna Fischer den 27. januar 2011 om ministeriets undersøgelse.....	1879
9.3.28	Mailveksling mellem Dorit Hørlyck og Kim Lunding den 27. og 28. januar 2011 om vejledning på hjemmesiden til statsløse født i Danmark .....	1882
9.3.29	Mailveksling mellem bl.a. Kim Lunding, Dorit Hørlyck og Nanna Fischer den 28. januar 2011 om skriftlig vejledning til statsløse, der kunne have fået forkert vejledning.....	1886
9.3.30	Mavebælte af 31. januar 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech vedrørende undersøgelsen.....	1887
9.3.31	Mail af 1. februar 2011 fra Dorit Hørlyck til Kim Lunding vedrørende en udtalelse fra integrationsminister Birthe Rønn Hornbech om fejlbehandlingen i Indfødsretskontoret.....	1924
9.3.32	Integrationsminister Birthe Rønn Hornbechs svar af 8. februar 2011 til Folketingets Indfødsretsudvalg .....	1926
9.3.33	Samråd i Folketingets Indfødsretsudvalg den 9. februar 2011.....	1926
9.3.34	Mavebælte af 10. februar 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech vedrørende handlingsplan for behandlingen af ansøgninger om dansk indfødsret fra statsløse personer født i Danmark.....	1940
9.3.35	Mail af 10. februar 2011 fra Kim Lunding til Claes Nilas .....	1943
9.3.36	Spørgsmål af 11. februar 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech fra Folketingets Indfødsretsudvalg .....	1944
9.3.37	Mailveksling mellem Dorit Hørlyck og bl.a. Nanna Fischer den 11. februar 2011 vedrørende handlingsplan for behandlingen af ansøgninger om dansk indfødsret for statsløse personer født i Danmark .....	1945

9.3.38	Mailveksling mellem Dorit Hørlyck og Nanna Fischer den 12. til 14. februar 2011 vedrørende ministeriets undersøgelse, vejledningsbrev til statsløse født i Danmark, nyt ansøgningsskema og almindelige bemærkninger til forslag til lov om indfødsrets meddelelse.....	1946
9.3.39	Mavebælte af 15. februar 2011 til Claes Nilas med Dorit Hørlycks redegørelse for behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse .....	1954
9.3.40	Mailveksling mellem Dorit Hørlyck og Nanna Fischer den 15. februar 2011 vedrørende ministeriets undersøgelse .....	1965
9.3.41	Mailveksling mellem integrationsminister Birthe Rønn Hornbech og embedsmænd den 15. til 17. februar 2011 i anledning af en artikel den 15. februar 2011 i Politiken ...	1973
9.3.42	Mail af 17. februar 2011 fra integrationsminister Birthe Rønn Hornbech til Claes Nilas, Kim Lunding og Christian Lützen om fortolkningen af Danmarks forpligtelser efter konventionerne .....	1978
9.3.43	Spørgsmål af 21., 22. og 24. februar 2011 samt 3. marts 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech fra Folketingets Indfødsretsudvalg .....	1983
9.3.44	Mail af 20. februar 2011 fra Nanna Fischer til Dorit Hørlyck og Kirsas Reinholt med baggrundnotat af 18. februar 2011 til Statsministeriet .....	1984
9.3.45	Mavebælte af 22. februar 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech vedrørende breve til statsløse født i Danmark, der kunne have fået forkert vejledning..	1986
9.3.46	Statsminister Lars Løkke Rasmussens pressemøde den 22. februar 2011.....	1987
9.3.47	Udkast af 23. februar 2011 til mavebælte til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech vedrørende bevillingsmæssige konsekvenser mv. af beslutning om, at ansøgninger om indfødsret fra statsløse skulle indgives direkte til Integrationsministeriet .....	1994
9.3.48	Mail af 23. februar 2011 fra Dorit Hørlyck til medarbejdere i Indfødsretskontoret om norske regler vedrørende statsløse .....	1996
9.3.49	Brev af 23. februar 2011 fra integrationsminister Birthe Rønn Hornbech til statsminister Lars Løkke Rasmussen ..	1999

9.3.50	Anmodning den 24. februar 2011 fra statsminister Lars Løkke Rasmussen til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech om at kommentere sagen offentligt.....	2004
9.3.51	Mavebælte af 24. februar 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech vedrørende vejledningsbrev til statsløse født i Danmark.....	2010
9.3.52	Mail af 25. februar 2011 fra Dorit Hørlyck til medarbejderne i Indfødsretskontoret vedrørende behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse født i Danmark.....	2011
9.3.53	Mavebælte af 25. februar 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech vedrørende ministeriets undersøgelse, vejledningsbreve til statsløse født i Danmark mv. .	2011
9.3.54	Mailkorrespondance i perioden fra den 18. februar 2011 til den 26. februar 2011 mellem integrationsminister Birthe Rønn Hornbech og bl.a. folketingsmedlemmerne Søren Krarup og Jesper Langballe.....	2041
9.3.55	Mailveksling mellem integrationsminister Birthe Rønn Hornbech og Eva Ersbøll den 26. februar 2011 .....	2050

## BIND 7

9.3.56	Interview med integrationsminister Birthe Rønn Hornbech i Politiken den 26. februar 2011 og i Jyllandsposten den 27. februar 2011 9.3.....	2057
9.3.57	Mails fra integrationsminister Birthe Rønn Hornbech til embedsmænd med opfølgning på mavebælte af 25. februar 2011.....	2062
9.3.58	Mavebælter af 27. og 28. februar 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech med udkast til vejledningsbrev til statsløse født i Danmark, nyt ansøgningsskema mv. ....	2069
9.3.59	Statsminister Lars Løkke Rasmussens tirsdagspressemøde den 1. marts 2011.....	2070
9.3.60	Mavebælte af 3. marts 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech vedrørende bl.a. bekendtgørelse om brugerbetaling i forbindelse med naturalisation og vejledningsbrev til statsløse født i Danmark .....	2077
9.3.61	Udsendelse af vejledningsbreve til statsløse født i Danmark.....	2078

9.3.62	Folketingets behandling den 4. marts 2011 af forslag til folketingsbeslutning om opsigelse af 1961-konventionen .....	2081
9.3.63	Udenrigsministeriets mail af 4. marts 2011 vedrørende Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen .....	2093
9.3.64	Artikel i Information den 5. marts 2011.....	2096
9.3.65	Mavebælte af 4. marts 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech vedrørende bl.a. vejledning på integrationsministeriets hjemmeside og Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.....	2097
9.3.66	Mavebælte af 7. marts 2011 til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech vedrørende bl.a. vejledning på integrationsministeriets hjemmeside og nyt ansøgnings-skema .....	2102
9.3.67	Udarbejdelse af redegørelse til statsministeren om Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark.....	2112
9.3.67.1	Skriftligt materiale med tilknytning til udarbejdelse af redegørelsen til statsministeren .....	2113
9.3.67.2	Redegørelse af 7. marts til statsministeren om Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark.....	2182
9.3.67.3	Vidneforklaringer om udarbejdelsen af redegørelsen til statsministeren.....	2228
9.3.68	Birthe Rønn Hornbechs fratrædelse som minister.....	2311
9.3.69	Opfølgning på initiativer anført i redegørelse af 7. marts 2011 til statsministeren.....	2312
9.3.69.1	Tiltag der var iværksat den 7. marts 2011 .....	2314
9.3.69.2	Mail af 9. marts 2011 fra Nanna Fischer om opfølgning på redegørelsen til statsministeren.....	2315
9.3.69.3	Menneskerettighedssektions overvågning af efterlevelse af internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet samt kvalitetssikring af sagsbehandlervejledninger m.v. ..	2315
9.3.69.4	Udarbejdelse af en årlig statsborgerskabsredegørelse om de internationale forpligtelser på området og den administrative praksis .....	2317
9.3.69.5	Departementschef Claes Nilas' møde med repræsentanter fra UNHCR den 18. marts 2011 .....	2317
9.3.69.6	Mail af 17. marts 2011 fra Kirska Reinholt til Indfødsretskontorets medarbejdere om opdatering af sagsbehandlermanualens fane 13.....	2320

9.3.69.7	Mavebælte af 25. marts 2011 til integrationsminister Søren Pind vedrørende erstatningskrav fra statsløse født i Danmark.....	2321
9.3.69.8	Møde mellem embedsmænd fra Integrationsministeriet og repræsentater fra Institut for Menneskerettigheder ....	2322
9.3.69.9	Undersøgelse af, om Indfødsretskontorets elektroniske sagsbehandlersystem automatisk kunne gøre opmærksom på, at man behandlede en sag vedrørende en person født statsløs i Danmark.....	2322
9.3.69.10	Årlige stikprøvekontroller af et antal sager.....	2323
9.3.69.11	Henvendelse af 8. juli 2011 fra Integrationsministeriet til UNHCR angående personer omfattet af 1961-konventionen, som kunne være en fare for landets sikkerhed.....	2323
9.3.70	Ny regering efter folketingsvalg den 15. september 2011.....	2337
9.3.71	Notat om indfødsretsområdet af 7. oktober 2011 .....	2338
9.3.72	Justitsminister Morten Bødskovs brev af 9. november 2011 til Folketingets Indfødsretsudvalg om personer til fare for statens sikkerhed .....	2339
9.3.73	Mavebælte af 24. januar 2012 med notat om tiltag der skal sikre, at sager om statsløse personer behandles korrekt .....	2341
9.3.74	Justitsminister Morten Bødskovs brev af 29. februar 2012 til Folketingets Indfødsretsudvalg om behandlingen af ansøgninger om dansk indfødsret fra personer, der er født statsløse i Danmark, som var fyldt 21 år.....	2342
9.3.75	Justitsminister Morten Bødskovs brev af 9. marts 2012 til Folketingets Indfødsretsudvalg om internationale konventioner, der involverer statsborgerrettsområdet .....	2343
9.3.76	Justitsminister Morten Bødskovs svar af 29. november 2012 til Folketingets Indfødsretsudvalg om vejledning af forældre til statsløse børn født i Danmark.....	2345
9.3.77	Justitsminister Morten Bødskovs brev af 21. marts 2013 til Folketingets Indfødsretsudvalg om behandlingen af ansøgninger indgivet af personer omfattet af børnekonventionen .....	2347
9.3.78	Aftale om indfødsret af 23. maj 2013 .....	2351
9.3.79	Justitsminister Morten Bødskovs brev af 13. august 2013 til Folketingets Indfødsretsudvalg om vejledning af forældre til børn født statsløse i Danmark.....	2353

9.3.80	Justitsminister Morten Bødskovs anmodning af 27. august 2013 om Folketingets Finansudvalgs tilslutning til tilvejebringelse af bevillingsmæssig hjemmel til økonomisk kompensation til statsløse født i Danmark....	2356
9.3.81	Lov nr. 730 af 25. juni 2014 om ændring af lov om dansk indfødsret .....	2357
9.3.82	Love om indfødsrets meddelelse .....	2359
9.3.82.1	Lov nr. 590 af 14. juni 2011 om indfødsrets meddelelse.....	2359
9.3.82.2	Lov nr. 1271 af 21. december 2011 om indfødsrets meddelelse.....	2363
9.3.82.3	Lov nr. 548 af 18. juni 2012 om indfødsrets meddelelse.....	2364
9.3.82.4	Lov nr. 1224 af 18. december 2012 om indfødsrets meddelelse.....	2365
9.3.82.5	Lov nr. 605 af 12. juni 2013 om indfødsrets meddelelse.....	2365
9.3.82.6	Lov nr. 1603 af 12. december 2013 om indfødsrets meddelelse.....	2367
9.3.82.7	Lov nr. 714 af 25. juni 2014 om indfødsrets meddelelse.....	2369
9.3.83	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden efter 1. januar 2011.....	2369
9.3.83.1	Genoptagelse af sager, hvor der tidligere var givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.....	2371
9.3.83.2	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.....	2373
9.3.83.3	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse .....	2373

**BIND 8-9 indeholder beretningens kapitel 10, Kommissionens sammenfatning og vurdering af det faktiske forløb fra 1991-2011, bilag samt en CD-rom. Indholdsfortegnelse hertil er indsat i bind 8.**





## FORORD

Justitsministeriet nedsatte den 23. august 2011 en undersøgelseskommission til undersøgelse af sagen om indfødsret til statsløse personer født i Danmark (herefter omtalt som Statsløsekommissionen eller kommissionen).

Kommissionen har gennemført sit arbejde fra oktober 2011 til juni 2015 og afgiver herved beretning om sin undersøgelse.

Beretningen består af en skriftlig beretning i ni bind og af en CD-rom, der findes i en lomme sidst i bind 9.

Kommissionen har modtaget og gennemgået mere end 100.000 sider dokumenter i papirform eller elektronisk, og disse dokumenter er i relevant omfang citeret eller refereret i beretningen. Hvis der inde i disse uddrag er udeladt tekst, er det angivet med tre prikker. Kommissionen har visse steder rettet åbenbare slåfejl mv. uden at angive dette i citaterne. Tilsvarende har kommissionen i et vist omfang foretaget typografiske ændringer, navnlig således at tekst, der i citaterne var gengivet med fremhævet tekst eller med en anden farve end sort, er gengivet i beretningen med almindelig sort tekst.

Vidneforklaringer afgivet for kommissionen er i det væsentlige gengivet eller refereret i den skriftlige beretning. Hvor kommissionen har citeret fra vidneforklaringer, er der i skarpe parenteser henvist til datoen for forklaringens afgivelse og det sidetal i den samlede protokol, hvor forklaringen er gengivet.

Bind 1 indeholder kapitel 1-3. I kapitel 1 redegøres for kommissionens undersøgelse, herunder undersøgelsens afgrænsning og kommissionens tilvejebringelse af oplysninger. Kapitlet indeholder endvidere et afsnit med den terminologi og de forkortelser, som kommissionen har anvendt. Endelig indeholder kapitlet et resume af beretningen. I kapitel 2 gennemgås retsgrundlaget for erhvervelse af indfødsret, og kapitlet indeholder en sammenfatning af bilag 21 om retsvirkninger knyttet til opnåelse af dansk indfødsret. I kapitel 3 gennemgås reglerne om offentligt ansattes ansvar og om undersøgelseskommissioners retlige vurderinger af dette ansvar.

Bind 2-7 indeholder kapitel 4-9 med kommissionens redegørelse for det samlede begivenhedsforløb fra 1991-2011, der knytter sig til statslige forvaltningsmyndigheders administration af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen. Redegørelsen har karakter af en bred sagsfremstilling og indeholder ikke kommissionens bevis- eller ansvarsvurderinger.

Bind 8-9 indeholder kapitel 10 med kommissionens sammenfatning og vurdering af det faktiske forløb fra 1991 til 2011, herunder kommissionens redegørelse for ministres kendskab til sagen og kommissionens vurderinger af, om embedsmænd skal søges draget til ansvar. Kapitlet er søgt udarbejdet således, at det kan læses selvstændigt, og det er forsynet med en indholdsfortegnelse i begyndelsen af bind 8. Kapitlet skal læses med det forbehold, at gengivelsen af dokumenter og forklaringer udgør en sammenfatning og dermed til en vis grad også en fortolkning af de forklaringer og dokumenter, der fremgår af den forudgående sagsfremstilling i kapitel 4-9. Herefter er som bilag 1-18 medtaget høringssvar fra de ministre og embedsmænd, der har været omfattet af undersøgelsen, kommissionens bemærkninger til disse høringssvar samt enkelte oversigter over behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse født i Danmark.

Sidst i bind 9 er indsat en CD-rom. CD-rommen indeholder den skriftlige beretning samt bilag 19-21, der alene findes på CD-rommen. Bilag 19 indeholder kommissionens samlede protokol med vidneforklaringer mv. (1.307 sider), bilag 20 indeholder en samlet oversigt med referater af 758 konkrete sager og bilag 21 indeholder et notat om retsvirkninger knyttet til opnåelse af dansk indfødsret.

Juni 2015

Peter Buhl, Claus Søgaard-Christensen og Karsten Revsbech

---

Chris Olesen

## KAPITEL 1

### Statsløsekommissionens nedsættelse, opgave og tilvejebringelse af oplysninger mv. Resume

#### 1.1 Baggrunden for kommissionens nedsættelse

Integrationsminister Birthe Rønn Hornbech orienterede i januar 2010 Folketingets Indfødsretsudvalg om, at Integrationsministeriet var blevet opmærksom på, at man havde behandlet ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen efter de almindelige retningslinjer for indfødsret. Ministeren oplyste, at der var givet afslag til en række ansøgere, og at deres sager ville blive genoptaget.

De fleste af disse ansøgere var blandt de 35 ansøgere omfattet af 1961-konventionen, der var optaget på lovforslag nr. L 38 om indfødsrets meddelelse, som integrationsministeren fremsatte den 28. oktober 2010. Optagelsen af ansøgere, der ikke opfyldte de almindelige betingelser for at få indfødsret, og den forudgående fejlagtige behandling af ansøgere i Integrationsministeriet gav anledning til debat i forbindelse med lovforslagets behandling i Folketinget. I januar 2011 blev sagen omtalt i medierne, og Birthe Rønn Hornbech blev indkaldt i samråd i Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på bl.a. at oplyse, hvad ministeriet havde gjort for at leve op til konventionen, og om der var givet instruks fra ministre om at give afslag.

Sagen var efter samrådet den 9. februar 2011 fortsat genstand for megen opmærksomhed i medierne, og statsminister Lars Løkke Rasmussen meddelte på et tirsdagspressemøde den 22. februar 2011, at han havde bedt integrationsministeren om et notat om forløbet.

Den 7. marts 2011 afleverede Integrationsministeriet en redegørelse om ministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark til statsministeren. Af denne redegørelse fremgik bl.a., at det var i februar 2008, at Integrationsministeriet havde opdaget fejlen, at der var givet 36 fejlagtige afslag, og at Folketinget burde have været orienteret på et væsentligt tidligere tidspunkt.

Den 8. marts 2011 meddelte statsministeren, at regeringen i lyset af de mange spørgsmål, sagen havde givet anledning til, havde besluttet at nedsætte en undersø-

gelseskommission. Det fremgik endvidere, at Birthe Rønn Hornbech fratrådte som integrationsminister og kirkeminister.

## 1.2 Kommissorium

Statsløsekommissionens kommissorium af 25. maj 2011 har følgende indhold:

”Kommissorium for en undersøgelseskommission i sagen om indfødsret til statsløse personer

1. Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af sagen om indfødsret til statsløse personer.

Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til statslige forvaltningsmyndigheders administration af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer omfattet af FN's konvention fra 1961 om begrænsning af statsløshed og FN's konvention fra 1989 om barnets rettigheder.

Undersøgelsen og redegørelsen skal omfatte perioden fra ændringen af indfødsretsloven i 1999 (lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret) til Integrationsministeriet i januar 2010 orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen.

Undersøgelseskommissionen skal, i det omfang den finder det relevant, også inddrage forhold, der vedrører FN's konvention om barnets rettigheder i perioden fra 1991, hvor Danmark ratificerede denne konvention, og frem.

Undersøgelseskommissionen skal bl.a. undersøge og redegøre for, i hvilket omfang ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer er blevet behandlet efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret og ikke efter de mere lempelige betingelser, som følger af Danmarks internationale forpligtelser efter de nævnte FN-konventioner. Det forudsættes i den forbindelse, at undersøgelseskommissionen generelt beskriver, hvilke retsvirkninger der er knyttet til opnåelse af dansk indfødsret.

I det omfang ansøgninger fra statsløse personer er blevet behandlet efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret og ikke efter de mere lem-

pelige betingelser, skal undersøgelseskommissionen bl.a. undersøge og redegøre for, hvad der i givet fald var baggrunden for dette, herunder om der var iværksat administrative tiltag med henblik på, at de pågældende ansøgninger blev behandlet efter de mere lempelige betingelser.

Herudover skal undersøgelseskommissionen undersøge og redegøre for, i hvilket omfang de skiftende ministre med ansvar for indfødsretsområdet har haft kendskab til behandlingen af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer, herunder til spørgsmål der vedrører forholdet til Danmarks forpligtelser efter de nævnte FN-konventioner.

Undersøgelseskommissionen skal i den forbindelse desuden undersøge og redegøre for, hvornår Integrationsministeriet blev opmærksom på, at behandlingen af de pågældende ansøgninger rejste spørgsmål i forhold til FN-konventionerne, samt hvilke skridt der herefter blev taget. Denne del af undersøgelsen og redegørelsen skal bl.a. omfatte baggrunden for, at Integrationsministeriet efter at være blevet opmærksom på, at der kunne rejses spørgsmål i forhold til FN-konventionerne, indtil videre fortsatte med at behandle ansøgningerne efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret. Undersøgelseskommissionen skal også undersøge og redegøre for Integrationsministeriets overvejelser om at orientere Folketingets Indfødsretsudvalg efter at være blevet opmærksom på spørgsmålet om forholdet til FN-konventionerne, herunder om ministeriet forud for orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010 havde overvejet at orientere udvalget på et tidligere tidspunkt. Undersøgelseskommissionen skal herudover undersøge og redegøre for, om nogen i Integrationsministeriet underrettede Statsministeriet om sagen.

Undersøgelseskommissionen skal også inddrage forhold, der vedrører, hvordan Integrationsministeriet – som opfølgning på orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010 – efterfølgende har administreret det pågældende sagsområde.

På baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse skal undersøgelseskommissionen efter § 4, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde, ligesom kommissionen efter lovens § 4, stk. 4, skal foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

2. Kommissionen bør tilrettelægge sit arbejde således, at den så vidt muligt kan afgive beretning om resultatet af sin undersøgelse senest tre år efter, at kommissionen er endeligt nedsat.

Hvis kommissionen ikke kan afgive beretning inden det nævnte tidspunkt, anmodes kommissionen om at orientere justitsministeren skriftligt om baggrunden herfor og om, hvornår kommissionen forventer at kunne afgive sin beretning.”

### 1.3 Spørgsmål fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen vedrørende udkast til kommissorium

Justitsministeren havde forud for udarbejdelsen af det endelige kommissorium forelagt et udkast for Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Dette udkast gav anledning til, at udvalget stillede en række spørgsmål til afgrænsning af kommissoriet, og kommissoriet blev endvidere drøftet på et møde i udvalget den 7. april 2011. Nedenfor gengives et uddrag af disse spørgsmål og af justitsministerens svar af 6. april 2011.

Spørgsmål nr. 2:

”Ministeren bedes redegøre for, hvorfor undersøgelseskommissionen i sagen om indfødsret til statsløse personer ifølge kommissoriet ikke også skal fokusere på Statsministeriets eventuelle rolle.”

Svar:

”Der er i udkastet til kommissorium lagt op til, at kommissionen skal undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til statslige forvaltningsmyndigheders administration af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer omfattet af FN’s konvention fra 1961 om begrænsning af statsløshed og FN’s konvention fra 1989 om barnets rettigheder.

Udkastet til kommissorium indeholder ikke begrænsninger med hensyn til, hvilke statslige forvaltningsmyndigheder der vil være omfattet af undersøgelsen. I det omfang forhold i Statsministeriet måtte vise sig at være relevante for at give en dækkende beskrivelse af det samlede begivenhedsforløb i sagen, skal kommissionen derfor undersøge og redegøre for disse forhold. Statsministeriets eventuelle rolle i sagen er således omfattet af udkastet til kommissorium.”

Spørgsmål nr. 4:

”Ministeren bedes redegøre for, hvorfor undersøgelseskommissionen i sagen om indfødsret til statsløse personer ifølge kommissoriet ikke skal undersøge, hvilke konsekvenser de forskellige stramninger siden 1999 af reglerne for erhvervelsen af statsborgerskab har haft for her fødte statsløse personer, som retmæssigt burde have fået statsborgerskab i henhold til FN’s konvention om begrænsning af statsløshed og FN’s børnekonvention.”

Svar:

”Der er i udkastet til kommissorium lagt op til, at kommissionens undersøgelse og redegørelse bl.a. skal omfatte, i hvilket omfang ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer er blevet behandlet efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret og ikke efter de mere lempelige betingelser, som følger af Danmarks internationale forpligtelser efter de i spørgsmålet nævnte FN-konventioner. I udkastet til kommissorium er det i tilknytning hertil anført, at det forudsættes, at kommissionen generelt beskriver, hvilke retsvirkninger der er knyttet til opnåelse af dansk indfødsret.

Det ligger heri, at kommissionen i forbindelse med sin undersøgelse og redegørelse generelt skal beskrive, hvilke konsekvenser der er forbundet med manglende opnåelse af de retsvirkninger, som er knyttet til meddelelse af dansk indfødsret. Det vil sige, at kommissionen generelt skal beskrive – herunder i lyset af de stramninger for opnåelse af dansk indfødsret, der følger af de gennemførte ændringer af indfødsretsbestemmelserne siden 1999 – hvilke konsekvenser en eventuel fejlagtig sagsbehandling i forhold til statsløse personer omfattet af de omhandlede FN-konventioner kan have haft for de pågældende.

Der er derimod ikke lagt op til, at undersøgelseskommissionen konkret for hver enkelt statsløs person skal undersøge og redegøre for, hvilke specifikke konsekvenser en eventuel fejlagtig behandling af ansøgninger om indfødsret måtte have haft for de pågældende.

Justitsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at det i forarbejderne til lov om undersøgelseskommissioner er anført, at en undersøgelseskommission ikke bør få til opgave at tage stilling til en partstvist – eksempelvis en erstatnings sag mellem staten og private – og i forlængelse heraf heller ikke bør få til opgave at tilvejebringe det faktiske grundlag for sådanne tvister (betænkning over forslag til lov om undersøgelseskommissioner afgivet af Udvalget for Forretningsordenen – folketings tidende 1998-99, tillæg B, bl.a. side 791-792).



I det omfang undersøgelseskommissionen fik til opgave at undersøge og redegøre for de konkrete konsekvenser af en eventuel fejlagtig sagsbehandling for den enkelte statsløse omfattet af de omhandlede FN-konventioner, kan det ikke afvises, at kommissionen – udover at skulle undersøge en række meget personlige forhold hos de pågældende – skulle undersøge og redegøre for bl.a. forhold, som det ville være op til de almindelige domstole at tage stilling til under en eventuel konkret retssag.

Det kan i øvrigt i denne forbindelse oplyses, at flere statsløse personer har anlagt retssag mod Integrationsministeriet og den tidligere integrationsminister med påstand om bl.a. torterstatning samt påstand om at ”modtage betaling for tab opstået som følge af den foretagne administration vedrørende statsborgerskab i Danmark”.

På den baggrund har Justitsministeriet fundet det rigtigt at afgrænse udkastet til kommissorium som anført.”

Spørgsmål nr. 7:

”Ministeren bedes redegøre for, hvorfor undersøgelseskommissionen i sagen om indfødsret til statsløse personer ifølge kommissoriet kun skal omfatte perioden fra ændringen af indfødsretsloven i 1999 og til Integrationsministeriet i januar 2010 orienterer Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen.”

Svar:

”Der er i udkastet til kommissorium lagt op til, at undersøgelsen skal omfatte perioden fra ændringen af indfødsretsloven i 1999 til Integrationsministeriet orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010.

Der er endvidere lagt op til, at undersøgelseskommissionen, i det omfang den finder det relevant, også kan inddrage forhold, der vedrører, hvordan Integrationsministeriet – som opfølgning på orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010 – efterfølgende har administreret det pågældende sagsområde.

Afgrænsningen af tidsperioden for kommissionens undersøgelse er sket ud fra ønsket om, at kommissoriet skal være så bredt, at alle de spørgsmål, som sagen har givet anledning til i offentligheden mv., vil kunne undersøges fyldestgørende af kommissionen.

De spørgsmål, der har været rejst i sagen, har været koncentreret om perioden efter 1999, idet det først er med ændringen af indfødsretsloven i 1999 – der bl.a. medførte, at såvel ikke-statsløse som statsløse personer omfattet af FN's konvention om begrænsning af statsløshed, som havde begået kriminalitet, ikke længere havde mulighed for at afgive erklæring om dansk indfødsret over for et statsamt – at der opstod en væsentlig forskel i retstillingen mellem statsløse og ikke-statsløse personer. Forskellen bestod bl.a. i, at personer omfattet af FN's konvention om begrænsning af statsløshed ikke kunne nægtes indfødsret med henvisning til begået kriminalitet, medmindre den pågældende var fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller var idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.

På den anførte baggrund har Justitsministeriet vurderet, at udkastet til kommissorium bør afgrænses til perioden efter ændringen af indfødsretsloven i 1999.

Justitsministeriet har imidlertid efterfølgende noteret sig, at Integrationsministeriet i et brev til 378 personer født statsløse i Danmark bl.a. har anført, at ”statsløse personer i perioden fra 1991, hvor Danmark ratificerede FN's konvention om barnets rettigheder [...] kan være vejledt forkert om deres rettigheder [...]”.

Integrationsministeriet har i den forbindelse over for Justitsministeriet oplyst, at børn, der ikke er født statsløse i Danmark, som udgangspunkt ikke selvstændigt – det vil sige uden samtidig ansøgning fra forældrene – kan ansøge om indfødsret, da en sådan selvstændig ansøgning først kan indgives, når barnet fylder 18 år. Det gælder dog ikke, hvis det pågældende barn er født statsløs i Danmark, idet vedkommende så vil være omfattet af FN's konvention om barnets rettigheder, som Danmark ratificerede i 1991. Det kan derfor siden 1991 ikke udelukkes, at børn født statsløse i Danmark af myndighederne – i strid med den retsstilling, der følger af FN's konvention om barnets rettigheder, uanset at denne retsstilling siden februar 1992 er fremgået af retningslinjerne for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation – har fået oplyst, at de først kunne indgive ansøgning om indfødsret, når de var blevet 18 år.

På denne baggrund har Justitsministeriet fundet det rigtigt at justere kommissoriet således, at det i kommissoriet anføres, at undersøgelseskommissionen, i det omfang den finder det relevant, inden for kommissoriets øvrige rammer også kan inddrage forhold, der vedrører FN's konvention om barnets rettigheder i perioden fra 1991, hvor Danmark ratificerede denne konvention, og frem. Justitsministeriet agter at foretage den fornødne ændring i kommissoriet,

inden det sendes til de instanser, der skal afgive indstilling om kommissionens sammensætning.

I udkastet til kommissorium er det angivet, at undersøgelseskommissionen skal undersøge perioden frem til januar 2010, hvor Integrationsministeriet orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen. Det fremgår af denne orientering bl.a., at Integrationsministeriet var blevet opmærksom på en række spørgsmål om manglende efterlevelse af de omhandlede FN-konventioner, og at ministeriet fremover ville optage ansøgere omfattet af FN-konventionerne på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selvom de pågældende ikke opfylder de almindelige betingelser herfor.

Det er i udkastet til kommissoriet anført, at undersøgelseskommissionen, i det omfang den finder det relevant, også kan inddrage forhold, der vedrører, hvordan Integrationsministeriet – som opfølgning på orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010 – efterfølgende har administreret det pågældende sagsområde. Det indebærer, at kommissionen får lejlighed til at undersøge, om Integrationsministeriet efter orienteringen af Indfødsretsudvalget i januar 2010 har fulgt op på de forhold, som ministeriet orienterede udvalget om.”

Spørgsmål nr. 8:

”Ministeren bedes redegøre for, hvorfor undersøgelseskommissionen i sagen om indfødsret til statsløse personer ifølge kommissoriet kun – i det omfang den finder det relevant – kan inddrage forhold, der vedrører, hvordan Integrationsministeriet (som opfølgning på orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010) efterfølgende har administreret det pågældende sagsområde. Spørgsmålet stilles bl.a. i lyset af, at Integrationsministeriet først i januar 2011 informerer de statsløse om deres rettigheder på [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk), og at Integrationsministeriet først i 2011 tog direkte kontakt til de statsløse personer, som kunne have erhvervet dansk statsborgerskab i henhold til konventionerne, hvis de var blevet vejledt korrekt om deres rettigheder.”

Svar:

”Der kan henvises til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 7 (Alm.del) fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.”

Spørgsmål nr. 9:

”Ministeren bedes redegøre for, om undersøgelseskommissionen i sagen om indfødsret til statsløse personer også skal se på de eksempler, der har været, hvor ministeriet er blevet gjort opmærksom på, at konventionen om statsløse gav særlige rettigheder, og de eksempler, der har været på, at ministeriet selv har gjort opmærksom på, at konventionen om statsløse gav særlige rettigheder, og om dette har givet anledning til undersøgelser af ministeriets praksis og/eller andre overvejelser i ministeriet.”

Svar:

”Som det fremgår af udkastet til kommissorium, skal kommissionen undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til statslige forvaltningsmyndigheders administration af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer omfattet af FN’s konvention fra 1961 om begrænsning af statsløshed og FN’s konvention fra 1989 om barnets rettigheder.

Som det videre fremgår af udkastet til kommissorium, skal kommissionen i den forbindelse undersøge og redegøre for, hvornår Integrationsministeriet blev opmærksom på, at behandlingen af de pågældende ansøgninger rejste spørgsmål i forhold til FN-konventionerne, samt hvilke skridt der herefter blev taget. Denne del af undersøgelsen og redegørelsen skal bl.a. omfatte baggrunden for, at Integrationsministeriet efter at være blevet opmærksom på, at der kunne rejses spørgsmål i forhold til FN-konventionerne, indtil videre fortsatte med at behandle ansøgningerne efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret.

De i spørgsmålet omtalte forhold vil således være omfattet af udkastet til kommissorium.”

Spørgsmål nr. 11:

”Ministeren bedes redegøre for, om undersøgelseskommissionen i sagen om indfødsret til statsløse personer også skal se på det forhold, at integrationsministeren underrettede regeringspartierne ordførere skriftligt, før hun orienterede Folketinget.”

Svar:

”Som det fremgår af udkastet til kommissorium, skal kommissionen undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til statslige forvaltningsmyndigheders administration af ansøgninger om indfødsret til

statsløse personer omfattet af FN's konvention fra 1961 om begrænsning af statsløshed og FN's konvention fra 1989 om barnets rettigheder.

Da undersøgelsen og redegørelsen skal omfatte det samlede begivenhedsforløb, vil de i spørgsmålet omtalte forhold således være omfattet af udkastet til kommissorium.”

Spørgsmål nr. 12:

”Ministeren bedes redegøre for, om undersøgelseskommissionen i sagen om indfødsret til statsløse personer vil kunne undersøge aspekter af sagen, som kommissionen mener er væsentlige at få belyst, selv om disse ikke er nævnt i kommissoriet.”

Svar:

”Som det fremgår af udkastet til kommissorium, skal kommissionen undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til statslige forvaltningsmyndigheders administration af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer omfattet af FN's konvention fra 1961 om begrænsning af statsløshed og FN's konvention fra 1989 om barnets rettigheder.

Som det videre fremgår af udkastet til kommissorium, skal undersøgelsen og redegørelsen omfatte perioden fra ændringen af indfødsretsloven i 1999 til Integrationsministeriet i januar 2010 orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen. Undersøgelseskommissionen kan desuden, i det omfang den finder det relevant, også inddrage forhold, der vedrører, hvordan Integrationsministeriet – som opfølgning på orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010 – efterfølgende har administreret det pågældende sagsområde.

Som det fremgår af den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 7 (Alm.del) fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, agter Justitsministeriet endvidere at justere kommissoriet således, at det i kommissoriet anføres, at undersøgelseskommissionen, i det omfang den finder det relevant, inden for kommissoriets øvrige rammer også kan inddrage forhold, der vedrører FN's konvention om barnets rettigheder i perioden fra 1991, hvor Danmark ratificerede denne konvention, og frem.

På baggrund af sin undersøgelse og redegørelse skal kommissionen foretage retlige vurderinger, der belyser, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

Inden for disse overordnede rammer og rammerne fastsat i lov om undersøgelseskommissioner, vil kommissionen have mulighed for at undersøge alle spørgsmål mv., som den finder væsentlige.”

Spørgsmål nr. 13:

”Ministeren bedes redegøre for, om undersøgelseskommissionen i sagen om indfødsret til statsløse personer også skal se på, hvilke skridt ministeriet tog i perioden fra ministeriet blev opmærksomme på problemet og frem til Folketinget og pressen i januar-februar 2011 stillede spørgsmål til den side af sagen, for at rette op på fejlene i forhold til de personer der havde fået afslag eller slet ikke havde søgt på grund af forkert eller manglende vejledning.”

Svar:

”Som det fremgår af udkastet til kommissorium, skal undersøgelsen og redegørelsen omfatte perioden fra ændringen af indfødsretsloven i 1999 til Integrationsministeriet i januar 2010 orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen.

Justitsministeriet agter dog – som det fremgår af den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 7 (Alm.del) fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen – at justere kommissoriet således, at det i kommissoriet anføres, at undersøgelseskommissionen, i det omfang den finder det relevant, inden for kommissoriets øvrige rammer også kan inddrage forhold, der vedrører FN’s konvention om barnets rettigheder i perioden fra 1991, hvor Danmark ratificerede denne konvention, og frem.

Det fremgår af udkastet til kommissorium, at undersøgelseskommissionen, i det omfang den finder det relevant, også kan inddrage forhold, der vedrører, hvordan Integrationsministeriet – som opfølgning på orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010 – efterfølgende har administreret det pågældende sagsområde.

Undersøgelseskommissionen vil således kunne inddrage de i spørgsmålet omtalte forhold, i det omfang den finder det relevant.”

Spørgsmål nr. 14:

”I tilknytning til nedsættelsen af undersøgelseskommissionen i sagen om indfødsret til statsløse personer bedes ministeren redegøre for,

- hvorfor kommissoriet omfatter temaer, som der ikke er tvivl om, f.eks. hvilke regler der findes på området (side 1, 4. afsnit) i det bemærkes, at der så vidt vides ikke er retskyndige med kendskab til konventioner, som har stillet spørgsmål ved det.
- hvorfor undersøgelseskommissionen ikke også skal undersøge, om andre ministerier og ministre har været inddraget i de spørgsmål om fortolkning af de nævnte FN-konventioner, tildeling af indfødsret til statsløse og orientering af Folketinget.”

Svar:

”Det fremgår af side 1, 4. afsnit, i udkastet til kommissorium, at undersøgelseskommissionen bl.a. skal undersøge og redegøre for, i hvilket omfang ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer er blevet behandlet efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret og ikke efter de mere lempeelige betingelser, som følger af Danmarks internationale forpligtelser efter FN-konventionerne om barnets rettigheder og om begrænsning af statsløshed. Det forudsættes i den forbindelse, at undersøgelseskommissionen generelt beskriver, hvilke retsvirkninger der er knyttet til opnåelse af dansk indfødsret.

Der er med det pågældende afsnit lagt op til, at kommissionen skal undersøge og redegøre for, i hvilket omfang ansøgninger om meddelelse af indfødsret fra statsløse personer ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med betingelserne i de nævnte FN-konventioner. Det vil i den forbindelse naturligvis være op til den uafhængige undersøgelseskommission selv at vurdere, i hvilket omfang det vil være relevant at behandle spørgsmålet om den nærmere fortolkning af de pågældende FN-konventioner.

For så vidt angår sidste del af spørgsmålet kan der henvises til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 2 (Alm.del) fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.”

Justitsministeren fremsendte den 11. april 2011 et revideret udkast til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, idet han samtidig anførte, at udkastet var ændret på en række punkter. Bl.a. var det nu anført, at kommissionen, i det omfang den fandt det relevant, også skulle inddrage forhold, der vedrørte børnekonventionen i perioden fra 1991, hvor Danmark ratificerede denne konvention, og frem. Endvidere fremgik det nu, at undersøgelseskommissionen skulle undersøge og redegøre for, om Integrationsministeriet underrettede Statsministeriet om sagen. Endelig fremgik det, at undersøgelseskommissionen skulle inddrage forhold, der vedrørte, hvordan Integrationsministeriet – som opfølgning på orienteringen af Folketingets

Indfødsretsudvalg i januar 2010 – efterfølgende havde administreret det pågældende sagsområde.

## 1.4 Kommissionens nedsættelse og sammensætning

Justitsministeriet udpegede den 23. august 2011 landsdommer Peter Buhl, Vestre Landsret, til formand for undersøgelseskommissionen og advokat Claus Søgaard-Christensen samt professor, dr. jur. Karsten Revsbech, Aarhus Universitet, som medlemmer af kommissionen. Peter Buhl er udpeget efter fælles indstilling fra præsidenterne for Vestre Landsret og Østre Landsret. Claus Søgaard-Christensen er udpeget efter indstilling fra Advokatsamfundet.

Samtidig udpegede ministeriet advokat Poul Heidmann til udspørger for kommissionen.

Dommer Chris Olesen, Retten i Esbjerg, nu landsdommer i Vestre Landsret, har varetaget hvervet som juridisk sekretær for kommissionen.

Sekretariatet har i øvrigt været bistået af sekretærerne Niels Erik Nielsen og Carsten Pedersen, begge Vestre Landsret, og Anette Glud samt af studentermedhjælperne Natascha Gotfred Jørgensen og Espen Søby Botheim, alle på deltid. Endvidere har retsbetjent Bo Schytter, Retten i Roskilde, bistået i forbindelse med afviklingen af afhøringerne.

Kommissionen har afholdt 40 interne møder. Ifølge lov om undersøgelseskommissioner § 5, stk. 1, afgør kommissionen i samråd med udspørgeren, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges. Advokat Poul Heidmann har derfor deltaget i de interne møder før, i forbindelse med og i et vist omfang efter den periode, hvor der er sket afhøringer.

Kommissionen underrettede den 14. marts 2014 skriftligt justitsminister Karen Hækkerup om, at der ikke ville kunne foreligge en trykt beretning inden for tidsrammen på tre år fra nedsættelsen af kommissionen og om baggrunden herfor.

## 1.5 Afgrænsning af kommissionens opgaver

Kommissionen har tilrettelagt sin undersøgelse med henblik på at redegøre for de problemstillinger, som er indeholdt i kommissoriet.



Kommissionen har herunder fundet det relevant at inddrage forhold, der vedrører børnekonventionen i perioden fra 1991 til 1999.

Nedenstående tre forhold giver anledning til supplerende bemærkninger om afgrænsningen af kommissionens opgave.

### **1.5.1 Tidsmæssig afgrænsning**

Kommissionens undersøgelse omfatter for så vidt angår administrationen af ansøgninger omfattet af børnekonventionen perioden fra 1991, og for så vidt angår administrationen af ansøgninger omfattet af 1961-konventionen perioden fra den 31. december 1999.

I forhold til begge konventioner omfatter undersøgelsen i første række perioden indtil Integrationsministeriet i januar 2010 orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen.

Der fremgår videre af kommissoriet, at kommissionen skal inddrage, hvordan Integrationsministeriet efter orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010 administrerede sagsområdet.

Kommissionen har undersøgt behandlingen af konkrete ansøgninger omfattet af konventionerne, som var modtaget i Integrationsministeriet senest den 25. januar 2011.

Da kommissionen endvidere skal fremkomme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde, har kommissionen yderligere undersøgt, hvilke generelle tiltag som indtil efteråret 2014 er foretaget af Integrationsministeriet og Justitsministeriet i relation til ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne.

### **1.5.2 Statslige forvaltningsmyndigheder**

Det fremgår af kommissoriet, at undersøgelsen skal omfatte ”statslige forvaltningsmyndigheders” administration af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen.

Kommissionen har tilrettelagt undersøgelsen således, at der er taget udgangspunkt i den administration af konventionerne, som er foregået i forbindelse med Justitsministeriets/Integrationsministeriets Indfødsretskontors behandling af ansøgninger om indfødsret ved naturalisation. I det omfang, at andre statslige forvaltningsmyndigheder har været involveret heri, eller der har været andre berøringsflader, har kommissionen tillige undersøgt dette, når det har været relevant. Det gælder Statsforvaltningen/statsamterne, Politiet, Udenrigsministeriet og Justitsministeriet (mens

indfødsretsområdet hørte under Integrationsministeriet). Kommissionen har ikke undersøgt sagsbehandlingen i de enkelte politikredse (som modtog ansøgninger om naturalisation) eller i Statsforvaltningen/statsamterne (som administrerede erklæringsordningen efter indfødsretslovens § 3).

Undersøgelsen omfatter forvaltningsmyndigheder og således ikke Folketinget. Det kan imidlertid på dette område være vanskeligt at trække en klar grænse mellem forvaltningsmyndighedernes funktioner og Folketingets lovgivningsarbejde. Det skyldes, at indfødsret efter grundlovens § 44 skal gives ved lov, og at Folketinget har overladt det til et kontor i et ministerium (Indfødsretskontoret) at behandle ansøgninger i overensstemmelse med retningslinjer fastsat af Folketinget. Denne sagsbehandling minder om sædvanlig forvaltningsvirksomhed, men er forberedelse af lovgivning. Kommissionen har i undersøgelsen af de enkelte sager lagt hovedvægten på Indfødsretskontorets behandling af sagerne, indtil personer blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller fik afslag herpå. Kommissionen har kun i mindre omfang undersøgt det efterfølgende (lovgivende) arbejde i Folketinget eller i Folketingets Indfødsretsudvalg, og i det omfang det er sket, er det med få undtagelser baseret på offentligt tilgængeligt materiale, navnlig Folketingstidende.

### 1.5.3 Oplysninger til Folketinget

Kommissionen skal efter kommissoriet undersøge, hvilke overvejelser Integrationsministeriet gjorde sig i forhold til at orientere Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen på et tidligere tidspunkt, end det faktisk skete. Det er ikke en del af kommissoriet, at kommissionen i øvrigt skal undersøge og redegøre for, om ministre med ansvar for indfødsret har givet urigtige oplysninger til Folketinget. Folketinget er imidlertid både i forbindelse med fastlæggelsen af generelle retningslinjer og administrativ praksis og i forbindelse med behandlingen af konkrete sager involveret i sagsområdet. Herefter og da ministre i visse situationer har haft pligt til at inddrage Folketinget, har kommissionen ikke ment sig afskåret fra at undersøge og redegøre for den rådgivning og de informationer, som ministre eller embedsmænd i sådanne situationer har givet til Folketinget til brug for behandlingen af (eventuelt kommende) lovforslag, idet dette i sammenhængen må anses som et led i forvaltningsmyndigheders administration af konventionerne.

## 1.6 Kommissionens tilvejebringelse af oplysninger

### 1.6.1 Skriftligt materiale mv.

#### 1.6.1.1 Integrationsministeriet og Justitsministeriet

Kommissionen anmodede den 21. september 2011 Integrationsministeriet og Justitsministeriet om at påbegynde indsamlingen af det materiale, som kunne være af

betydning for kommissionens undersøgelse, således at materialet kunne udleveres, når kommissionens sekretariat var etableret og klar til at modtage materialet.

Kommissionen meddelte den 7. november 2011 Justitsministeriet, at kommissionen var klar til at modtage materialet, og den 1. december 2011 modtog kommissionen kopi af de første generelle sager. Den 22. december 2011 fremsendte Justitsministeriet kopi af de første konkrete sager om indfødsret ved naturalisation fra ansøgere, der er født statsløse i Danmark, og den 3. februar 2012 og den 8. marts 2012 fremsendte ministeriet de sidste af de i alt 758 konkrete sager og de sidste af de generelle sager, som efter ministeriets opfattelse kunne være af betydning for undersøgelsen.

På baggrund af en gennemgang af det modtagne materiale anmodede kommissionen i perioden fra den 23. marts 2012 til den 12. november 2014 i breve med i alt 73 anmodninger Justitsministeriet om yderligere materiale eller besvarelse af spørgsmål, og Justitsministeriet har løbende fremsendt yderligere materiale og besvaret de stillede spørgsmål. Kommissionen har i alt modtaget mere end 100.000 sider dokumenter i papirform eller elektronisk.

Kommissionen har bl.a. modtaget intern mailkorrespondance mellem navnlig medarbejdere i Indfødsretskontoret samt Christian Lützen, Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech. De fleste mails er modtaget i papirform, men i forhold til mails til eller fra Dorit Hørlyck og Christian Lützen har kommissionen fået udleveret en usb-nøgle med alle mails, hvori ordet ”statsløs” indgik.

Justitsministeriet oplyste i november 2012 på kommissionens forespørgsel, at Integrationsministeriet ikke havde taget en backup af mails i forbindelse med overvejelserne eller beslutningen om at nedsætte en undersøgelseskommission. Slettede mails blev opbevaret elektronisk i 30 dage efter sletningen.

Kommissionen har bl.a. anmodet om en journalplan og en journaloversigt over alle sager, undtagen konkrete ansøgningsager, oprettet i Indfødsretskontoret i perioden 1999-2011. Justitsministeriet har herefter fremsendt en journalplan og en journaloversigt over generelle sager oprettet i Indfødsretskontoret i perioden fra den 1. januar 1999 til den 31. december 2011.

Kommissionen har på baggrund af en gennemgang af journaloversigten anmodet om at få tilsendt yderligere et antal sager, og kommissionen har herunder stikprøvevis kontrolleret sager omfattet af Integrationsministeriets journaloversigter i sagsgruppe 36 (Konkrete forespørgsler om indfødsretsforhold, herunder vedrørende naturalisation, bevis, erklæring, forhold til udenlandsk lovgivning mv.).

Kommissionen har efter aftale med Justitsministeriet modtaget kopi af dokumenterne i stedet for de originale sager. I november 2012 gennemgik kommissionens formand og juridiske sekretær i Justitsministeriet de originale dokumenter i de generelle sager, som kommissionen havde modtaget, for at kontrollere, at alle dokumenter var kopieret og udleveret. Kommissionen fandt i den forbindelse et ikke tidligere fremsendt internt referat af det nordiske embedsmandsmøde om statsborgerret i København den 5. oktober 2009. Herudover fandt kommissionen ikke nyt materiale af betydning.

Kommissionens formand og juridiske sekretær gennemgik endvidere i marts 2013 i Justitsministeriet på ministeriets foranledning mapper med alle de mavebælter, der var udarbejdet af Indfødsretskontoret fra 2004 og frem. Denne gennemgang førte til, at kommissionen udbad sig yderligere materiale, der navnlig angik Indfødsretskontorets organisation og sagsbehandling. Der fremkom ikke herved nyt materiale angående behandlingen af ansøgninger fra statsløse personer født i Danmark.

Efter at et vidne for kommissionen havde forklaret, at hun mente, at der i sagens materiale manglede referater fra sagsbehandlermøder, anmodede kommissionen Justitsministeriet om at undersøge, om der i Indfødsretskontoret eller blandt medarbejdere i kontoret måtte findes yderligere mødereferater end dem, som kommissionen allerede havde modtaget. Justitsministeriet konstaterede herefter, at der var yderligere referater, som kommissionen ikke havde modtaget, og fremsendte disse til kommissionen.

Kommissionen har som anført modtaget 758 konkrete sager fra Justitsministeriet, hvor statsløse personer født i Danmark i perioden fra 1991 til den 25. januar 2011 har søgt om indfødsret ved naturalisation. Sagerne er modtaget i papirform og har udgjort i alt ca. 35.000 sider.

Justitsministeriet har oplyst, at sagerne er søgt frem ud fra følgende kombinerede kriterier:

- ansøgninger indgivet i perioden fra den 1. januar 1991 til den 25. januar 2011
- personer født i Danmark
- personer registreret som statsløse
- personer i alderen 0 til 21 år på ansøgningstidspunktet.

Kommissionen har ved sin undersøgelse kunnet konstatere, at der er eksempler på, at ansøgers nationalitet har været registreret forkert, således at statsløse fejlagtigt var angivet som havende et statsborgerskab eller omvendt. Kommissionen har ikke undersøgt, om der blandt de mere end 100.000 ansøgninger om naturalisation

indgivet siden 1991 måtte være ansøgere, der er blevet behandlet forkert, fordi de stod registreret som værende statsborgere i et andet land, selv om de reelt var født statsløse i Danmark.

Kommissionen har undersøgt de 758 sager med henblik på at vurdere, i hvilket omfang ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i praksis er blevet behandlet efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret og ikke efter de mere lempelige betingelser, som følger af Danmarks internationale forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Sagerne indeholder oplysninger om bl.a. ansøgernes cpr-nr., økonomi, vandel og helbredsmæssige forhold. For så vidt angår ansøgerne omfattet af børnekonventionen indeholder sagerne også oplysninger om forældrenes navne, bopæl, forældremyndighed og cpr-numre.

Kommissionen har til brug for sin undersøgelse udarbejdet korte referater af de 758 sager. Referaterne findes samlet som bilag 20 på den CD-rom, som er indsat sidst i bind 9, og i sagsfremstillingen i kapitel 4-9.

Referaterne er nummereret fortløbende fra 1 til 758 af kommissionen. Referaterne indeholder oplysning om, hvornår ansøgning om indfødsret er indleveret til politiet, den konvention, som ansøgeren var omfattet af på ansøgningstidspunktet, tidspunktet for meddelelse af afslag eller meddelelse om optagelse på lovforslag samt det år, hvor ansøgeren fik indfødsret. Hvis en ansøger først fyldte 18 år, mens sagen blev behandlet, er dette markeret således, at det fremgår, at ansøgeren var omfattet af både børnekonventionen og 1961-konventionen.

Referaterne er anonymiserede. I forbindelse med udarbejdelsen af beretningen har kommissionen for yderligere at anonymisere sagerne fjernet ansøgernes fødselsår og datoen for tildeling af dansk indfødsret fra referaterne. De fjernede oplysninger er erstattet med tre prikker. Fjernelsen af fødselsåret indebærer, at man ikke af beretningen kan udlede, om ansøgerne opfyldte de aldersmæssige krav, der kunne stilles efter 1961-konventionen og børnekonventionen. I sag 80 er anonymiseringen mere omfattende end beskrevet.

I visse sager indeholder referatet en mere udførlig gennemgang af sagsbehandlingen. Det er navnlig tilfældet, hvis ansøgerne har fået afslag, eller hvis ansøgerne er pålagt at dokumentere, at de opfyldte de almindelige betingelser for indfødsret.

Indtil 2006 blev Indfødsretskontorets medarbejders interne notater påført sagen med håndskrift, typisk på omslaget eller på en særlig tjekliste. Fra 2006 blev disse

notater ført elektronisk. Notaterne er medtaget i kommissionens beskrivelse af de enkelte sager, hvis de illustrerer, at sagsbehandlerne enten var eller ikke var opmærksom på, at ansøgeren var statsløs og født i Danmark. Det samme gælder notater, der illustrerer sagsbehandlerens opfattelse af, hvilke krav den statsløse skulle opfylde for at kunne optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Det vil altid være beskrevet, hvis det af de interne notater fremgår, at spørgsmålet om opfyldelse af krav, der ikke kunne kræves opfyldt, har været forelagt for ministeren og/eller for ledende medarbejdere. Det vil endvidere være beskrevet, hvis ansøgerne efter ansøgningens indlevering er anmodet om at opfylde almindelige betingelser.

Kommissionen har ikke beskrevet alle led i sagsbehandlingen. Sagsbehandlingskridt, som vedrører opfyldelse af krav, der utvivlsomt kunne stilles over for statsløse omfattet af konventionerne, er som udgangspunkt ikke omtalt i beskrivelserne. Det gælder i første række undersøgelse af, om kravene i konventionerne var opfyldt, herunder om ansøgerne har været statsløse, hvilket i flere tilfælde har givet anledning til, at Indfødsretskontoret har foretaget undersøgelse af faktiske og/eller juridiske forhold. Selve denne afklaring af, om ansøgeren var statsløs, er som udgangspunkt ikke omtalt i kommissionens beskrivelse i sagerne. Det samme gælder undersøgelse af, om ansøgeren var født i Danmark. Spørgsmål om underskrift af ansøgningen, betaling af gebyr og om bopæl i Danmark på ansøgningstidspunktet er heller ikke omtalt.

Spørgsmål af almindelig forvaltningsretlig karakter eller spørgsmål sidestillet hermed har ikke været genstand for systematisk undersøgelse. Det gælder eksempelvis partshøring og begrundelse.

Referaterne angiver navne på fuldmægtige (jurister), ledende medarbejdere og ministre, som har været involveret i sagen, mens kontorfunktionærer/HK-sagsbehandlere ikke er beskrevet med navn.

### 1.6.1.2 Statsministeriet

Kommissionen anmodede den 12. april 2012 Statsministeriet om at fremsende kopi af eventuelt materiale, der kunne være relevant for kommissionens undersøgelse, herunder materiale modtaget i forbindelse med det daværende Integrationsministeriums redegørelse af 7. marts 2011 til statsministeren.

Statsministeriet oplyste den 3. maj 2012, at ministeriet ikke sås at have modtaget underretning om, at Integrationsministeriet var blevet opmærksom på, at behandlingen af ansøgninger fra statsløse personer født i Danmark rejste spørgsmål i forhold til FN-konventionerne.

For så vidt angår Integrationsministeriets redegørelse om ministeriets behandling af ansøgninger fra statsløse personer født i Danmark oplyste Statsministeriet, at ministeriet ud over den endelige udgave af redegørelsen var i besiddelse af et antal udkast til redegørelsen, der var sendt til embedsmænd i Statsministeriet eller udleveret på møder med Integrationsministeriet, forud for at redegørelsen blev afgivet. Statsministeriets brev var vedlagt fem udkast til integrationsministerens redegørelse til statsministeren. To udkast var udleveret i forbindelse med møder, mens tre udkast var fremsendt pr. mail den 6. og 7. marts 2011.

Statsministeriet oplyste endelig, at ministeriet herudover ikke sås at være i besiddelse af materiale, der kunne være relevant for kommissionens arbejde.

Efter at afdelingschef Kim Lunding ved en afhøring i kommissionen den 25. april 2013 havde forklaret, at han i tidsrummet mellem den 9. og 23. januar 2009 telefonisk havde kontaktet den medarbejder i Statsministeriets juridiske afdeling, som var kontaktperson vedrørende udlændingeområdet, angående 1961-konventionen, anmodede kommissionen ved brev af 29. april 2013 Statsministeriet om at være behjælpelig med at identificere den pågældende medarbejder. Kommissionen stillede herefter skriftlige spørgsmål til tre embedsmænd, der tidligere havde været ansat i Statsministeriet.

### 1.6.1.3 Udenrigsministeriet

Kommissionen anmodede den 16. maj 2012 Udenrigsministeriet om at fremsende kopi af ministeriets sager vedrørende folketingsbeslutning af 22. april 1977 om Danmarks tiltrædelse af 1961-konventionen. Kommissionen anmodede endvidere Udenrigsministeriet om at oplyse, hvorvidt ministeriet varetog opgaver i relation til konventionen samt om at oplyse, hvorvidt ministeriet havde haft korrespondance eller anden kontakt med Udenrigsministeriet, Justitsministeriet eller Integrationsministeriet angående 1961-konventionen, herunder om ministeriet havde givet vejledning om fortolkningen af børnekonventionen til enten Justitsministeriet eller Integrationsministeriet.

Ved fremmøde i Udenrigsministeriet gennemgik kommissionens juridiske sekretær den 29. august og 9. oktober 2012 ministeriets sager vedrørende 1961-konventionen og børnekonventionen, og Udenrigsministeriet fremsendte i forlængelse af gennemgangen kopi af udvalgte sagsakter.

Udenrigsministeriet har yderligere besvaret spørgsmål stillet af kommissionen vedrørende Udenrigstjenestens bistand til statsløse født i Danmark med fast bopæl i Danmark.

Endelig har Udenrigsministeriet hos de britiske myndigheder til brug for kommissionen indhentet oplysninger om britisk statsborgerskabslovgivning.

#### 1.6.1.4 Folketingets Indfødsretsudvalg

Kommissionen har fra Folketingets Indfødsretsudvalg modtaget svar på spørgsmål vedrørende tre møder i udvalget, hvor der blev behandlet ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen, og vedrørende et lukket samråd den 14. december 2010.

#### 1.6.1.5 Materiale fra vidner

Den 24. januar 2013 modtog kommissionen fra Dorit Hørlycks bisidder, advokat Jacob Goldschmidt, forskelligt materiale fra Dorit Hørlyck, herunder en ”gul slip” til et mavebælte af 19. februar 2009. Om den gule slip, som kommissionen ikke havde modtaget fra Justitsministeriet, oplyste advokat Jacob Goldschmidt:

”På den gule slip ses påtegninger fra Christian Lützen og Claes Nilas.

...

Dorit Hørlyck Kristensen har ingen forklaring på, hvordan den originale gule slip er strandet på hendes kontor, og er usikker på, om en kopi heraf er lagt på sagen.”

Kommissionen har endvidere fra bl.a. Eva Ersbøll, Lene Nielsen, Anna Sofie Silberbrandt, Niels Beckman, Christian Lützen, Niels Preisler, Søren Krarup, Bertel Haarder og Birthe Rønn Hornbech modtaget skriftligt materiale, som er medtaget i beretningen i det omfang, det har været relevant.

### 1.6.2 Vidner

#### 1.6.2.1 Beskikkelse af bisiddere

Kommissionen har afhørt 44 vidner, se nedenfor i afsnit 1.6.2.2. Af disse har 42 efter lov om undersøgelseskommissioner § 21, stk. 1, fået tilbud om beskikkelse af en bisidder. 40 af vidnerne har taget imod dette tilbud. Der har medvirket 21 bisiddere.

Følgende har været beskikket som bisiddere:

Advokat Hanne Rahbæk har været beskikket for Mette Johansen, Frank Mathiesen, Niels Beckman, Torben Steffensen, Birgit Kleis, Rikke Steffensen og Oluf Engberg.

Advokat Henrik Christrup har været beskikket for Michael Lunn og Frank Jensen.

Advokat Just Justesen har været beskikket for Jeppe Torp Vestentoft.



Advokat Anders Valentiner-Branth har været beskikket for Henrik Grunnet, Niels Preisler og Bertel Haarder.

Advokat Jacob Goldschmidt har været beskikket for Dorit Hørlyck.

Advokat Søren Narv Pedersen har været beskikket for Nanna Fischer.

Advokat Mads Krarup har været beskikket for Kirsia Reinholt.

Advokat Henrik Karl Nielsen har været beskikket for Katrin Rán Dragsted.

Advokat Jon Lauritzen har været beskikket for Trine Priess Sørensen, Maja Markman, Charlotte Vesth, Birgitte Borker Alberg, Morten Flamsholt Sørensen, Katrin Thorsvig Hansen, Morten Thorsted og Ditte Novella.

Advokat Stine Gry Johannessen har været beskikket for Lene Nielsen.

Advokat Pernille Skovgaard Møller har været beskikket for Christian Werring Clem, Annemette Baldrup Ahn, Naja Forman Jacobsen og Anna Sofie Silberbrandt.

Advokat Finn C. Larsen har været beskikket for Ann-Britt Moos Møller.

Advokat Henrik Stagetorn har været beskikket for Rikke Hvilshøj.

Advokat Rasmus Hoffery Nielsen har været beskikket for Christian Lützen.

Advokat Nicolai Westergaard har været beskikket for Kim Lunding og Anders Fogh Rasmussen.

Advokat Søren Juul har været beskikket for Claes Nilas.

Advokat Bjørn Høberg-Petersen har været beskikket for Birthe Rønn Hornbech. Endvidere har advokat John Petersen fra den 17. september 2014 været beskikket som supplerende bisidder for Birthe Rønn Hornbech.

Advokat Steen Lassen har været beskikket for Karsten Dybvad.

Advokat Gunnar Homann har været beskikket for Christian Kettel Thomsen.

Advokat Nicolai Mallet har været beskikket for Lars Løkke Rasmussen.

### 1.6.2.2 Afhøringer

Kommissionen afholdt den 25. oktober 2012 et berammelsesmøde med bisidderne, hvor disse fik en frist til at meddele eventuelle bemærkninger til kommissionens afhøringsplan. Kommissionen berammede herefter afhøringerne, og kommissionen har i perioden mellem den 3. december 2012 og den 9. december 2013 afhørt 44 vidner fordelt på 27 afhøringsdage.

Afhøringerne er foregået i lokaler på Fremtidsvej 1, Søborg. Forklaringerne er afgivet i offentlige møder.

I forbindelse med indkaldelsen til afhøringen blev vidnerne eller deres bisiddere orienteret om, hvilken periode kommissionen agtede at afhøre dem om. Indkaldelsen var vedlagt et dokument med en overordnet angivelse af afhøringens temaer og med henvisning til de sider fra ekstrakten, som afhøringen navnlig ville ske på baggrund af. Kommissionen oplyste, at sidereferencerne var vejledende, og at vidnet måtte påregne, at der kunne blive spurgt til andre dokumenter, ligesom der ikke nødvendigvis vil blive spurgt til alle de anførte sider.

Med nogle få undtagelser, der fremgår af protokollerne, fik vidnerne at vide, at de ikke havde pligt til at svare på spørgsmål<sup>1</sup>.

Afhøringerne blev optaget elektronisk. Efter afhøringerne har kommissionen på basis af disse optagelser udarbejdet en protokol med gengivelse af vidnernes forklaringer. Udkast til gengivelsen har været forelagt de enkelte vidner, og alle gengivelser er godkendt af det vidne, der har afgivet forklaringen. De elektroniske optagelser er slettet i forbindelse med beretningens afgivelse.

Der er nedenfor – og i beretningen i øvrigt – anvendt den stillingsbetegnelse, som vidnerne havde på det tidspunkt, hvor de har beskæftiget sig med sagen på en sådan måde, at de er indkaldt for at afgive forklaring. Det markeres således ikke ved at skrive ”daværende”, ”tidligere” eller lignende, hvis vidnerne ikke længere har de samme stillinger.

Følgende vidner har afgivet forklaring for kommissionen i denne rækkefølge:

---

1 Jeppe Torp Vestentoft, der på tidspunktet for afhøringen ikke var ansat i staten, blev vejledt om, at han havde pligt til at svare på spørgsmål, og at han udtalte sig under strafansvar. Baggrunden herfor var, at det efter kommissionens vurdering ikke var muligt at gøre ansvar gældende mod ham allerede som følge af den forløbne tid og af hans ansættelsesforhold. Han er efterfølgende blevet ansat i staten på ny, således at det principielt vil være muligt at gøre et disciplinært ansvar gældende.

1. Kontorchef Torben Steffensen (Indfødsretskontoret 1985-1992)
2. Kst. kontorchef Jens Bech Stausbøll (Indfødsretskontoret 1993-1995)
3. Souschef Niels Beckman (Indfødsretskontoret 1991-2005)
4. Kontorchef Birgit Kleis (Indfødsretskontoret 1995-2000)
5. Afdelingschef Torsten Hesselbjerg (Justitsministeriet 1993-1999)
6. Departementschef Michael Lunn (Justitsministeriet 1991-2011)
7. Justitsminister Frank Jensen (1996-2001)
8. Fuldmægtig Mette Johansen (Indfødsretskontoret 2001-2002)
9. Kontorchef Rikke Steffensen (Indfødsretskontoret 2000-2002)
10. Kontorchef Oluf Engberg (Indfødsretskontoret 2002-2004)
11. Fuldmægtig Jeppe Torp Vestentoft (Indfødsretskontoret 2003-2004)
12. Afdelingschef Henrik Grunnet (Integrationsministeriet 2001-2005)
13. Departementschef Niels Preisler (Integrationsministeriet 2001-2005)
14. Integrationsminister Bertel Haarder (2001-2005)
15. Medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti og formand for Folketingets Indfødsretsudvalg Allan Niebuhr (2005-2007)
16. Kontorchef Dorit Hørlyck (Indfødsretskontoret 2004-2012)
17. Souschef Nanna Fischer (Indfødsretskontoret 2006-2008)
18. Fuldmægtig/souschef Kirska Reinholdt (Indfødsretskontoret 2005-2012)
19. Fuldmægtig Frank Mathiesen (Indfødsretskontoret 2001-2003)
20. Fuldmægtig Katrin Rán Dragsted (Indfødsretskontoret 2002-2008)

21. Fuldmægtig Trine Priess Sørensen (Indfødsretskontoret 2004-)
22. Fuldmægtig Maja Markman (Indfødsretskontoret 2002-2006)
23. Fuldmægtig Charlotte Vesth (Indfødsretskontoret 2003 og 2006-2007)
24. Fuldmægtig Lene Nielsen (Indfødsretskontoret 2006-)
25. Fuldmægtig Birgitte Borker Alberg (Indfødsretskontoret 2007-)
26. Fuldmægtig Morten Flamsholt Sørensen (Indfødsretskontoret 2007-2008)
27. Fuldmægtig Katrin Thorsvig Hansen (Indfødsretskontoret 2008-2012)
28. Fuldmægtig Christian Werring Clem (Indfødsretskontoret 2007-)
29. Fuldmægtig Morten Thorsted (Indfødsretskontoret 2007-2011)
30. Fuldmægtig Ditte Novella (Indfødsretskontoret 2008-2010)
31. Fuldmægtig Annemette Baldrup Ahn (Indfødsretskontoret 2007-2009)
32. Fuldmægtig Ann-Britt Moos Møller (Indfødsretskontoret 2007-2008 og 2011-2012)
33. Fuldmægtig Anna Sofie Silberbrandt (Indfødsretskontoret 2007-2009)
34. Fuldmægtig Naja Forman Jacobsen (Indfødsretskontoret 2008-2010)
35. Integrationsminister Rikke Hvilshøj (2005-2007)
36. Ministersekretær/kontorchef Christian Lützen (Integrationsministeriet 2005-2011)
37. Afdelingschef Kim Lunding (Integrations- og Justitsministeriet 2001-)
38. Departementschef Claes Nilas (Integrationsministeriet 2005-2011)
39. Integrationsminister Birthe Rønn Hornbech (2007-2011)
40. Departementschef Karsten Dybvad (Statsministeriet 2005-2010)

41. Departementschef Christian Kettel Thomsen (Statsministeriet 2010-)

42. Statsminister Anders Fogh Rasmussen (2001-2009)

43. Statsminister Lars Løkke Rasmussen (2009-2011)

44. Kontorchef Niels Henrik Larsen (Familiesammenføringskontoret 2007-2011)

### 1.6.2.3 Skriftlige redegørelser fra vidner

Efter lov om undersøgelseskommissioner § 9, stk. 2, har enhver pligt til skriftligt at redegøre for forhold, hvorom kommissionen anmoder om redegørelser, og til skriftligt at besvare spørgsmål, som kommissionen stiller.

Kommissionen har anmodet enkeltpersoner om at besvare spørgsmål skriftligt, enten som alternativ til vidneafhøringer eller som supplement til vidneafhøringer. I det omfang, at dette er sket, har kommissionen sendt spørgsmål og svar til bisidderne i sagen, og de har fået mulighed for at stille supplerende spørgsmål.

Kommissionen har som nævnt i afsnit 1.6.1.2 stillet skriftlige spørgsmål til tidligere medarbejdere i Statsministeriet.

Kommissionen har endvidere stillet skriftlige spørgsmål til Niels Beckman, Dorit Hørlyck, Niels Henrik Larsen og Birthe Rønn Hornbech.

Endelig har Christian Lützen, Kim Lunding og Birthe Rønn Hornbech på eget initiativ sendt skriftlige udtalelser til kommissionen.

Den høring af vidner, som kommissionen efter lov om undersøgelseskommissioner skal foretage, omtales i afsnit 1.8 nedenfor.

## 1.7 Processuelle afgørelser mv.

### 1.7.1 Kendelse om navneforbud

Inden afhøringen af det første vidne den 3. december 2012 orienterede kommissionens formand om, at der i forbindelse med afhøringerne ville blive stillet spørgsmål på baggrund af konkrete ansøgninger om indfødsret, og at der i den forbindelse ville kunne fremkomme oplysninger om ansøgernes rent private forhold om eksempelvis helbred, økonomi og kriminalitet. Kommissionen havde derfor anmodet bisidderne om ikke at nævne ansøgernes navne under afhøringerne.

Formanden oplyste videre, at kommissionen påtænkte at nedlægge forbud mod at offentliggøre navne mv. på ansøgerne for at sikre deres anonymitet.

Efter at bisiddere og repræsentanter fra pressen havde haft lejlighed til at udtale sig, traf kommission følgende afgørelse:

”Der vil i forbindelse med afhøringerne blive stillet spørgsmål på baggrund af konkrete sager vedrørende ansøgninger om indfødsret, og der vil i den forbindelse kunne fremkomme oplysninger om ansøgernes rent private forhold om eksempelvis helbred, økonomi og kriminalitet.

Efter karakteren af disse oplysninger sammenholdt med formålet med den undersøgelse, som kommissionen skal foretage, finder kommissionen, at betingelserne for at nedlægge et navneforbud er opfyldt for de 758 ansøgere, der er omfattet af undersøgelsen (statsløse personer i alderen 0-21 år, der er født i Danmark og som i perioden fra 1991-2011 har søgt om statsborgerskab ved naturalisation), idet disse personer ellers vil blive udsat for en unødvendig krænkelse, jf. lov om undersøgelseskommissioner § 30, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3.”

Der blev herefter nedlagt forbud mod offentligt at gengive navne, stilling eller bopæl for de 758 ansøgere, der er omfattet af undersøgelsen (statsløse personer i alderen 0-21 år, der er født i Danmark og som i perioden fra 1991-2011 har søgt om statsborgerskab ved naturalisation). Kommissionen tilkendegav i den forbindelse, at forbuddet kunne ophæves, hvis de berørte personer gav samtykke hertil.

Kommissionen ophævede samme dag efter anmodning navneforbuddet for to navngivne ansøgere.

I anledning af navneforbuddet blev kommissionen den 4. december 2012 kontaktet pr. mail af en journalist, der udtrykte undren over det generelle navneforbud, som journalisten opfattede som et nybrud.

Kommissionen svarede journalisten den 5. december 2012 således:

”I Statsløsekommissionens sag indgår 758 individuelle sager, og det er ansøgerne i disse sager, som kommissionens navneforbud angår. Det uddrag af hjemmesiden, som du har fremhævet, er en måde at beskrive, hvilke sager som indgår i kommissionens undersøgelse, og som navneforbuddet altså angår.

Kommission skal undersøge myndighedernes administration af disse ansøgninger, og det er repræsentanter fra myndighederne, der er indkaldt som vid-

ner og har fået beskikket bisiddere. De enkelte ansøgere er ikke af kommissionen blevet individuelt orienteret om, at deres sag indgår i kommissionens undersøgelse. De har godt nok på kommissionens hjemmeside kunnet læse, at kommissionen har modtaget mere end 750 sager, hvor statsløse personer omfattet af børnekonventionen eller konventionen om begrænsning af statsløshed siden 1991 har ansøgt om indfødsret, men de har ikke haft særlig anledning til selv at rejse spørgsmålet om navneforbud. I mange af de 758 sager indgår oplysninger, der normalt karakteriseres som fortrolige, herunder om gæld til det offentlige, kriminalitet eller sygdomme. Kommissionen overvejede derfor spørgsmålet om navneforbud og fandt, at en model med et generelt forbud, der kunne ophæves efter anmodning, var den, der bedst afvejede hensynet til ansøgerne i forhold til den (mente vi) beskedne samfundsmæssige interesse i at kende navnene på ansøgerne. Kommissionen tilkendegav som bekendt, at hvis en ansøger omfattet af forbuddet ikke fandt behov for at være beskyttet af navneforbud, ville kommissionen på anmodning ophæve dette. Det var det, der senere skete i forhold til de to ansøgere, som Danmarks Radio havde kontakt med. Det kan heller ikke udelukkes, at andre hensyn vil kunne føre til, at navneforbuddet kan ophæves efter anmodning.

I straffesager nedlægges generelle navneforbud ikke, idet forbud kun kan nedlægges ”efter anmodning” fra den, hvis identitet ikke ønskes offentliggjort, jf. retsplejelovens § 31a. Det er derfor ikke mærkeligt, at kommissionens afgørelse opleves som et ”nybrud”. Denne regel gælder imidlertid ikke for undersøgelseskommissioner, hvor forholdet er reguleret i lov om undersøgelseskommissioner § 30. Det er tidligere forekommet, at der er nedlagt et generelt navneforbud, nemlig i Skattefradragskommissionen, som den 11. november 2004 nedlagde forbud mod at nævne alle andre virksomheder end TDC (Skattefradragskommissionen beretning Del 1, side 81).”

### 1.7.2 Aktindsigt

Ifølge § 29 i lov om undersøgelseskommissioner gælder offentlighedsloven ikke for den virksomhed, der udøves af en undersøgelseskommission, og der er derfor som udgangspunkt ikke mulighed for at få aktindsigt i det materiale, som indgår i kommissionens undersøgelse.

Andre myndigheder må endvidere ikke uden samtykke fra kommissionen give aktindsigt efter offentlighedsloven i materiale, der indgår i undersøgelsen, jf. § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner.

Myndighederne vil således i det omfang, at myndigheden måtte være indstillet på at imødekomme anmodninger om aktindsigt i sådant materiale, skulle indhente samtykke fra kommissionen.

Ifølge forarbejderne til lov om undersøgelseskommissioner skal kommissionen vurdere, om udlevering af materialet vil være skadeligt for kommissionens udførelse af sin undersøgelse.

Kommissionen har modtaget syv henvendelser fra Justitsministeriet og en henvendelse fra Statsministeriet med anmodning om kommissionens stillingtagen til, om der kunne meddeles samtykke til, at ministerierne på baggrund af anmodninger om aktindsigt udleverede materiale, der indgik i undersøgelsen.

Kommissionen har i alle otte tilfælde meddelt samtykke til, at der blev givet aktindsigt.

Kommissionen har endvidere modtaget en anmodning om aktindsigt i kommissionens materiale fra en advokat til brug for en retssag anlagt mod det tidligere Integrationsministerium og Birthe Rønn Hornbech. Anmodningen angik en række dokumenter, der indgik i undersøgelsen, og anmodningen støttedes på reglerne i forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven.

Kommissionen imødekom ikke anmodningen, idet kommissionen henviste til sin tavshedspligt efter lov om undersøgelseskommissioner § 25, stk. 1, og til, at der ikke efter de påberåbte regler var hjemmel til at give aktindsigt i de relevante akter.

### **1.7.3 Salær til bisiddere for tilstedeværelse under møder i kommissionen**

Ifølge § 24, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner fastsættes salær og godtgørelse til bisidderne efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager. Undersøgelseskommissionen afgiver en indstilling til justitsministeren, som fastsætter salæret.

I forbindelse med beskikkelsen af bisidderne skrev kommissionen følgende:

”Efter § 22 i lov om undersøgelseskommissioner har De ret til at overvære alle kommissionens møder (bortset fra interne møder). Den periode, som kommissionen undersøger, strækker sig over ca. 20 år. Kommissionen vil på baggrund af Deres oplysninger om, hvilke afhøringer De påregner at overvære, vurdere, om der er anledning til på forhånd at tilkendegive, at visse afhøringer skønnes klart eller åbenbart ikke at vedrøre Deres klient. Kommissionen vil i



givet fald overveje at indstille til Justitsministeriet, at der alene ydes nedsat eller intet salær for deltagelse i de pågældende afhøringer.”

I berammelsesmødet med bisidderne den 25. oktober 2012 udleverede kommissionen en plan over afhøringerne. Planen var opbygget således, at der var afsat 19 dage til afhøringen af vidnerne samt ni reservedage. To dage var reserveret til eventuel fortsat afhøring af vidnerne nr. 1-19, to dage var reserveret til eventuel fortsat afhøring af vidnerne nr. 20-34, mens en dag var reserveret til eventuel fortsat afhøring af vidnerne nr. 35-43. Endvidere var to dage reserveret til eventuelle supplerende afhøringer af vidnerne nr. 1-19, mens to dage var reserveret til eventuelle supplerende afhøringer af vidnerne nr. 20-43. Det var således muligt på forhånd at vide, hvilke dage man som bisidder skulle reservere til afhøringer.

I mødet oplyste kommissionen, at det i første omgang var op til bisidderne at skønne over, hvilke afhøringer bisidderne burde overvære af hensyn til varetagelse af klientens interesser, og at det måtte indgå i denne vurdering, hvilken periode klienten havde været ansat/udnævnt, og hvilken funktion klienten havde varetaget.

Oplysninger fra bisidderne om, hvilke afhøringer de fandt at burde overvære, gav i det væsentlige ikke kommissionen anledning til bemærkninger. I forhold til seks bisiddere, der alle alene repræsenterede fuldmægtige eller tidligere fuldmægtige i Indfødsretskontoret, tilkendegav kommissionen dog, at den agtede at indstille til Justitsministeriet, at der i forhold til disse ikke blev tilkendt salær for eventuel deltagelse i afhøringerne på tre bestemte dage.

Kommissionen anførte som begrundelse, at det var kommissionens vurdering, at bisidderne fuldt ud kunne varetage deres klienters interesse uden selv at være til stede ved disse afhøringer. Videre anførte kommissionen, at bisidderne ville få fremsendt referat af afhøringerne, og at bisidderne ville kunne anmode om genafhøring af vidnerne, hvis dette var af betydning for klienternes retsstilling.

Fire af de seks bisiddere mødte til afhøringerne to af dagene, og heraf anmodede tre bisiddere om salær for deltagelse i afhøringerne.

I overensstemmelse med sin tilkendegivelse indstillede kommissionen til Justitsministeriet, at de pågældende bisiddere ikke skulle honoreres for deltagelsen i afhøringerne, idet det var kommissionens vurdering, at det ikke havde haft betydning for varetagelsen af de pågældendes opgaver som bisiddere, at de havde været til stede under afhøringerne.

Kommissionen anførte supplerende om spørgsmålet ved fremsendelsen af salærindstillingerne til Justitsministeriet:

”Man kan ... rejse det spørgsmål, om bisiddere har en ubetinget ret til at blive honoreret efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager, når de benytter sig af retten til at være til stede under møder i en undersøgelseskommission. Eller om der kan stilles krav til relevansen af bisidderens tilstedeværelse. Der er – kommissionen bekendt – ikke nogen praksis herom fra andre undersøgelseskommissioner. Det er dog forekommet, at undersøgelseskommissioner mere uformelt har tilkendegivet over for enkelte bisiddere, at deres tilstedeværelse under nogle afhøringer ikke syntes relevant for varetagelsen af deres opgave.

For så vidt angår straffesager med flere tiltalte henvises til Højesterets kendelse i U 2003.1757/3H og til landsretspræsidenternes vejledende takster fra 1. oktober 2012, hvor det i pkt. C.1. i afsnittet om sager om særlig økonomisk kriminalitet hedder:

”... Der ydes ikke salær, hvis det på forhånd er åbenbart og tilkendegivet, at et retsmøde ikke kan vedrøre vedkommende forsvarers klient, f.eks. fordi retsmødet angår et forhold, der ingen forbindelse har til det eller de forhold, klienten er tiltalt for, og som heller ikke på anden måde kan have forbindelse til denne.”

En kommissionsundersøgelse har ikke på samme måde som en straffesag en præcis ramme, nemlig tiltalen, i forhold til de berørte personer. Efter kommissionens opfattelse gør de samme forhold sig imidlertid gældende i denne undersøgelse, idet det for en række vidner på forhånd har kunnet vurderes, at bedømmelsen af deres adfærd ikke ville kunne påvirkes af, at deres bisidder var til stede under bestemte afhøringer. ...

Kommissionens undersøgelse angår et tidsforløb, der strækker sig over ca. 20 år, og vidnerne har som nævnt været involveret i dette forløb på forskellig måde, i forskelligt omfang, på forskellige tidspunkter og er underlagt forskellige ansvarsnormer. Dette må efter kommissionens opfattelse afspejle sig i behovet for tilstedeværelse under afhøringer, således at Justitsministeriet kan bestemme, at bisiddere ikke i alle tilfælde skal honoreres for deltagelse i møder. Som nævnt har kommissionen redegjort nærmere for dette i de indstillinger, hvor det har været relevant.”

I lyset af de afhøringer, der havde fundet sted indtil den 16. januar 2013, vurderede Kommissionen, at en bisidders tilstedeværelse ved yderligere et antal afhøringer ikke havde betydning for varetagelsen af klientens interesser, hvilket kommissionen den 21. januar 2013 tilkendegav over for bisidderen. Denne anmodede efterfølgende om salær for deltagelse i en afhøring omfattet af tilkendegivelsen. Kommissionen indstillede over for Justitsministeriet, at den pågældende bisidder ikke skulle honoreres for deltagelsen i afhøringen.

Justitsministeriet fastsatte salæret til bisidderne i overensstemmelse med kommissionens indstillinger.

## 1.8 Høring af vidner og bisiddere

Ifølge § 23, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner skal kommissionen efter bevisførelsen orientere de berørte vidner og bisiddere om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende det pågældende vidne, som kommissionen overvejer at give udtryk for.

Vidner og bisiddere har herefter efter lovens § 23, stk. 4, ret til at komme med en skriftlig udtalelse.

I overensstemmelse hermed har kommissionen den 19. december 2014 og den 19. februar 2015 sendt uddrag af udkast til beretningens kapitel 10 med sammenfatninger og vurderinger til bisiddere og vidner. Vidner og bisiddere fik frist til den 31. januar 2015 og til den 20. februar 2015 for afgivelse af en eventuel udtalelse.

Kommissionen sendte de afsnit af udkast til sagsfremstillingen i kapitel 10, der angik den periode, hvor de enkelte vidner var beskæftiget med området. For så vidt angår afsnittene om ministres kendskab til behandlingen af sagerne og om kommissionens vurderinger af embedsmænds ansvar blev disse som udgangspunkt alene sendt til de vidner, som de vedrørte. Kommissionen gjorde herfra de undtagelser, at Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech også modtog de afsnit, der vedrørte hinandens forhold (afsnit 10.15, 10.16.3 og 10.16.4), dog således at den samlede vurdering af Kim Lundings og Claes Nilas' forhold ikke blev sendt til andre end dem selv. Efter anmodning fik også Dorit Hørlyck udleveret de samme afsnit som ovennævnte. Endelig fik Kim Lunding og Claes Nilas i forbindelse med en supplerende høring, jf. nedenfor, fremsendt udkast til beretningens kapitel 2 om bl.a. retsgrundlaget for erhvervelse af indfødsret.

Ifølge forarbejderne til lov om undersøgelseskommissioner har de berørte ministre eller embedsmænd og de pågældendes bisiddere ikke krav på, at undersøgelseskommissionen iværksætter en høring over indlæg, der er modtaget fra andre berørte ministre/embedsmænd og deres bisiddere. Hvis undersøgelseskommissionen finder det hensigtsmæssigt, kan den beslutte at iværksætte en sådan høringsprocedure. Efter indholdet af høringssvarene fra Kim Lundings og Claes Nilas' bisiddere har kommissionen givet disse lejlighed til at kommentere hinandens udtalelser.

Kommissionen har endvidere meddelt vidnerne Mette Johansen, Frank Mathiesen, Allan Niebuhr og Niels Henrik Larsen, at kommissionen ikke overvejede at give udtryk for faktiske eller retlige forhold vedrørende dem.

Kommissionen har modtaget udtalelser fra

- advokat Hanne Rahbæk (bilag 1)
- advokat Just Justesen (bilag 2)
- advokat Henrik Karl Nielsen (bilag 3)
- Katrin Rán Dragsted (bilag 4)
- advokat Søren Narv Pedersen (bilag 5)
- advokat Mads Krarup (bilag 6 og 7)
- advokat Jacob Goldschmidt (bilag 8, 9 og 10)
- advokat Nicolai Westergaard (bilag 11 og 12)
- advokat Søren Juul (bilag 13 og 14)
- advokat Bjørn Høberg-Petersen og advokat John Petersen (bilag 15 og 16).

Følgende har enten ikke afgivet udtalelser eller har meddelt, at de ikke har bemærkninger:

- Jens Bech Stausbøll
- Torsten Hesselbjerg
- advokat Henrik Christrup
- advokat Anders Valentiner-Branth
- advokat Henrik Stagetorn
- advokat Finn C. Larsen
- advokat Stine Gry Johannessen
- advokat Pernille Skovgaard Møller
- advokat Jon Lauritzen
- advokat Rasmus Hoffery Nielsen
- advokat Gunnar Homann
- advokat Steen Lassen
- advokat Nicolai Mallet.

Kommissionens bemærkninger til udtalelserne fremgår af et notat, der er optaget som bilag 17 til beretningen.

## 1.9 Terminologi og anvendte forkortelser

Kommissionen har benyttet en terminologi og nogle forkortelser, som medmindre andet fremgår af sammenhængen betyder følgende:

1961-konventionen: FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed.

Børnekonventionen: FN's konvention af 20. november 1989 om barnets retsstilling.

Konventionerne: Både 1961-konventionen og børnekonventionen.

Europarådskonventionen/1997-konventionen: Europæisk konvention af 6. november 1997 om statsborgerret.

1999-loven: Lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret.

2004-loven: Lov nr. 311 af 7. juni 2004 om ændring af indfødsretsloven.

1992-cirkulæret: Cirkulære nr. 11077 af 6. februar 1992 om dansk indfødsret ved naturalisation.

1997-cirkulæret: Cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997 om dansk indfødsret ved naturalisation.

1999-cirkulæret: Cirkulære nr. 90 af 16. juni 1999 om dansk indfødsret ved naturalisation.

2002-aftalen: Indfødsretsftale indgået den 7. maj 2002 af Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti (cirkulæreskrivelse nr. 55 af 12. juni 2002).

2005-aftalen: Indfødsretsftale indgået den 8. december 2005 af Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti (cirkulæreskrivelse nr. 9 af 12. januar 2006).

2008-aftalen: Indfødsretsftale indgået den 22. september 2008 af Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti (cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008).

2013-aftalen<sup>2</sup>: Indfødsretsftale indgået den 23. maj 2013 af Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Enhedslisten (cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013).

Afslag: Ministeriets meddelelse til en ansøger om, at ansøgeren ikke er blevet optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Omfatter også den situation, at en ansøger, der er blevet optaget på et lovforslag, efterfølgende tages af dette.

Indfødsret: Betegnelse for statsborgerskab/statsborgerret, som anvendes i grundloven, indfødsretsloven, kommissoriet for undersøgelseskommissionen og derfor også i beretningen.

Indfødsretsudvalget: Folketingets Indfødsretsudvalg.

Konkrete sager: Ansøgninger om indfødsret fra borgere, herunder fra statsløse omfattet af konventionerne. Udtrykket anvendes i modsætning til sager vedrørende generelle problemstillinger, som ministeriet behandler.

Lukkedag: Dato fastsat af ministeriet med henblik på færdiggørelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse. Efter lukkedagen vil optagelse af nye ansøgere ske på næstkommende lovforslag.

Mavebælte: En skriftlig orientering til en minister eller en overordnet embedsmand eventuelt med en indstilling om, at den pågældende træffer en bestemt afgørelse.

Ministeren: Ministeren med ansvar for indfødsretsområdet.

Ministeriet: Det ministerium, som har ansvaret for behandlingen af ansøgninger om indfødsret ved naturalisation.

Naturalisation: Betegner i dansk ret erhvervelse af dansk indfødsret ved lov.

---

2 1992-cirkulæret, 1997-cirkulæret, 1999-cirkulæret, 2002-aftalen, 2005-aftalen, 2008-aftalen og 2013-aftalen er cirkulærer eller aftaler indgået af et flertal af partierne i Folketinget med retningslinjer for, hvilke ansøgere der skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse. I beretningen beskrevet som de almindelige betingelser eller de gældende retningslinjer.

Optaget på lovforslag: Optagelse af en ansøger på et udkast til lovforslag om indfødsrets meddelelse, som ministeren senere vil fremsætte til behandling i Folketinget.

Sagsbehandler: Udtrykket vil, hvor det anvendes, uden at sagsbehandlerens navn nævnes, oftest betegne en kontorfunktionær.

UNHCR: De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissariat (The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees).

## 1.10 Resume

Kommissionen har i kapitel 10 sammenfattet resultatet af sin undersøgelse. Sammenfatningen er søgt udarbejdet således, at den kan læses selvstændigt. Den har derfor fået et omfang, der gør, at kommissionen har valgt også at udarbejde dette resume. Det er vigtigt at gøre sig klart, at der er udeladt mange oplysninger i resumeet, og at andre oplysninger er gengivet uden stor præcision.

Resumeet indeholder en overordnet gennemgang af behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse født i Danmark indgivet i perioden fra 1991 indtil 25. januar 2011 og dernæst en kronologisk gennemgang af forløbet inddelt i perioderne fra 1991 til 1999, fra 2000 til 2007 og fra 2008 til 2010 samt af kommissionens vurdering af forløbet.

Endelig redegør resumeet for kommissionens undersøgelse af to spørgsmål omfattet af kommissoriet, nemlig om man på et tidligere tidspunkt overvejede at orientere Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen, og om Statsministeriet blev orienteret om sagen.

### 1.10.1 Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse født i Danmark

#### 1.10.1.1 Nationale retsregler om indfødsret ved naturalisation

Den centrale bestemmelse om indfødsret er grundlovens § 44, der fastslår, at ”Ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov.” Bestemmelsen suppleres af indfødsretslovens § 6, stk. 1, der fastslår, at ”Indfødsret kan erhverves ved naturalisation i henhold til grundloven.”

Indfødsret ved naturalisation sker ved lov, og optagelse af ansøgere på lovforslag foregår således, at det relevante ministerium (i praksis Indfødsretskontoret) administrerer ansøgninger om naturalisation efter visse retningslinjer, som er dannet ved

politiske aftaler, som et flertal i Folketinget står bag. Der har i hele undersøgelsesperioden været fastsat sådanne ”gældende retningslinjer” eller ”almindelige betingelser” i indfødsretscirkulærer eller indfødsretsftaler. Disse betingelser har angået bl.a. dansk kundskaber, vandel og økonomiske forhold. Retningslinjerne har dannet grundlag for Indfødsretskontorets beslutning om, hvorvidt ansøgere skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, om de skulle have afslag herpå, eller om ansøgningerne skulle forelægges for Folketingets Indfødsretsudvalg, således at udvalget kunne afgøre, om de skulle optages på lovforslaget. Folketinget har herefter behandlet lovforslagene. De ansøgere, der af Indfødsretskontoret har fået afslag på indfødsret, har ikke fået deres ansøgning forelagt for Folketinget.

### 1.10.1.2 Folkeretlige forpligtelser

Danmark har tiltrådt FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed (1961-konventionen) og FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder (børnekonventionen). Efter disse konventioner er Danmark folkeretligt forpligtet til at give statsløse, der er født i Danmark, og som ansøger om indfødsret i alderen 0-17 år (børnekonventionen) eller 18-20 år (1961-konventionen), indfødsret på særligt lempelige betingelser.

Da Danmark i 1977 med Folketingets tiltrædelse ratificerede 1961-konventionen, kunne ansøgere omfattet af konventionen ligesom andre udlændinge, der opfyldte nogle krav om alder, ophold og bopæl i Danmark, få indfødsret ved at afgive erklæring herom til et statsamt. Ved ændringer i indfødsretsloven blev denne mulighed begrænset i 1999 og helt fjernet i 2004, således at ansøgerne kun kunne opnå indfødsret ved naturalisation. I forbindelse med disse lovændringer blev det i forarbejderne til lovene oplyst, at ansøgere, der opfyldte de betingelser, der var nævnt i konventionen, ville blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de gældende retningslinjer. Ved vedtagelsen af lovene tiltrådte Folketinget denne måde at implementere konventionen på. Implementeringen kom ikke til at fremgå af indfødsretsloven (kun af forarbejderne til loven) eller af de cirkulærer/aftaler om indfødsret, der var gældende i undersøgelsesperioden.

I forbindelse med at Folketinget i 1991 tiltrådte, at Danmark ratificerede børnekonventionen, blev det drøftet, hvordan man kunne sikre, at Danmark levede op til pligten til at give indfødsret til børn, der blev født statsløse i Danmark. Indenrigsministeren oplyste i den forbindelse til Folketinget, at der ved at indsætte en bestemmelse om forpligtelsen efter børnekonventionen i indfødsretscirkulæret på det nærmeste ville være sikkerhed for, at disse børn opnåede dansk indfødsret. Folketingets Indfødsretsudvalg tiltrådte herefter i 1992, at der blev optaget en sådan bestemmelse i cirkulæret, og der har været en sådan bestemmelse i hele undersøgelsesperioden.



### 1.10.1.3 Ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne

I perioden fra 1991 til den 25. januar 2011 modtog de ministerier, der behandlede ansøgninger om indfødsret, 758 ansøgninger fra personer, som var født statsløse i Danmark, og som var i alderen 0-20 år på ansøgningstidspunktet. Kommissionen har undersøgt behandlingen af disse ansøgninger.

Der var i de første år kun få ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne. Således blev kun ca. 10 procent af ansøgningerne modtaget i perioden fra 1992 til 2007, mens de resterende ca. 90 procent blev modtaget i perioden fra 2008 til den 25. januar 2011.

De 758 sager kan inddeles i tre grupper, nemlig ansøgere omfattet af børnekonventionen på 0-11 år, ansøgere omfattet af børnekonventionen på 12-17 år og ansøgere omfattet af 1961-konventionen på 18-20 år. Den aldersmæssige inddeling af ansøgere omfattet af børnekonventionen har sammenhæng med, at der efter de almindelige betingelser ikke blev stillet krav om eksempelvis dokumentation for dansk kundskaber for børn i alderen 0-11 år, hvorimod børn, der var fyldt 12 år, skulle dokumentere dansk kundskaber og i visse tilfælde også bestå en indfødsretsprøve.

De 0-11-årige udgør ca. 60 procent af det samlede antal ansøgninger, de 12-17-årige udgør godt 30 procent af det samlede antal ansøgninger og de 18-20-årige udgør knap 10 procent af de 758 ansøgninger.

### 1.10.1.4 Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Af de 758 modtagne ansøgninger blev der givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse til 44 ansøgere. I seks af sagerne blev der givet to afslag, således at der blev givet 50 afslag i alt. 29 af afslagene blev givet til ansøgere omfattet af 1961-konventionen og 21 til ansøgere omfattet af børnekonventionen.

Ansøgerne opfyldte alle de betingelser, der kunne stilles efter konventionerne, og afslagene var derfor i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser.

Afslagene blev givet, fordi ansøgerne ikke opfyldte de almindelige betingelser for at få indfødsret ved naturalisation. De af de almindelige betingelser, der ikke var opfyldt, var alder (syv sager), dansk kundskaber (otte sager), indfødsretsprøve (ni sager), både dansk kundskaber og indfødsretsprøve (fem sager), selvforsørgelse (to sager), tidsubegrænset opholdstilladelse (to sager) og sigtelse eller straf (16 sager). En ansøger var af Politiets Efterretningstjeneste vurderet til at kunne være en fare for landets sikkerhed.

Bortset fra én sag har alle ansøgerne senere genansøgt om dansk indfødsret, og de har alle fået dansk indfødsret.

Bortset fra én sag har afslagene betydet, at ansøgerne er blevet optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse senere, end de ville være blevet, hvis de var blevet optaget, når det i forbindelse med sagens behandling kunne konstateres, at de opfyldte de betingelser, som Danmark kunne stille efter konventionerne. Denne senere optagelse på lovforslag har i praksis betydet, at ansøgerne har fået indfødsret senere. Forsinkelsen har udgjort mellem seks måneder og seks år, i gennemsnit ca. 22 måneder.

Kommissionen har i kapitel 2, afsnit 2.2 og bilag 21 redegjort for retsvirkningerne af indfødsret og dermed generelt for de konsekvenser, som forsinkelsen med indfødsret kan have haft. Forskellen på, om en person med fast bopæl i Danmark har dansk indfødsret eller ikke har dansk indfødsret, er navnlig i den senere del af undersøgelsesperioden blevet mindre. Personer uden dansk indfødsret har dog også i den senere del af undersøgelsesperioden været afskåret fra vigtige rettigheder, f.eks. valgret og valgbarhed til Folketinget og til Europa-Parlamentet (medmindre de var statsborgere i en anden EU-medlemsstat) samt erhvervelse af et nationalitetspas. Endvidere hører det med i billedet, at udlændinges retsstilling eller generelle situation på flere områder er mere usikker end danske statsborgeres, idet udlændinge i forhold til flere love er afhængige af myndighedernes konkrete vurdering af, om der skal gribes ind med hjemsendelse eller udvisning mv., og om der på visse områder kan gives dispensation.

#### **1.10.1.5 Sager hvor der ikke blev givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse**

I de resterende 714 ud af undersøgelsens 758 sager blev der ikke givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, der var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

For så vidt angår de 18-20-årige blev sådanne ansøgninger i perioden fra 2004, hvor den første ansøgning blev modtaget, og indtil 2010 i det hele behandlet efter de almindelige betingelser. Disse ansøgere blev således kun optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de opfyldte de krav om bl.a. danskkundskaber, økonomi, vandel og indfødsretsprøve, som fremgik af den gældende indfødsretsaf tale.

For så vidt angår de 12-17-årige har der været en forskellig opfattelse over tid og blandt de enkelte embedsmænd i Indfødsretskontoret med hensyn til, om de skulle opfylde krav om danskkundskaber, indfødsretsprøve og vandel. Der har som følge heraf været en uens praksis med hensyn til, om de skulle opfylde disse krav. Fra april 2009 er alene vandelskravet blevet håndhævet.

For så vidt angår de 0-11-årige er ansøgerne optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Der har generelt for denne aldersgruppe ikke været stillet krav om dokumentation af dansk kundskaber eller opfyldelse af andre af de almindelige betingelser, og det er heller ikke konstateret i forhold til ansøgere omfattet af børnekonventionen.

I de sager, hvor ministerierne fremsatte krav, der var i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser, har det betydet, at behandlingen af sagerne er blevet forsinket. Forsinkelse i sagsbehandling har kun medført forsinkelse med indfødsret, hvis opfyldelse af et krav om dokumentation har betydet, at en ansøger blev optaget på et senere forslag til lov om indfødsrets meddelelse, end ansøgeren kunne være optaget på, hvis kravet ikke havde været fremsat.

Kommissionen kan kun med sikkerhed fastslå, at det har ført til, at ansøgere har fået indfødsret senere, end de kunne have fået, i seks tilfælde. Forsinkelserne er opstået i perioden fra 2004 til 2011 og har udgjort mellem 3 og 18 måneder, i gennemsnit 8½ måned.

Kommissionen kan ikke fastslå, om der også er ansøgere, der på grund af manglende vejledning om konventionerne har ventet med at søge om indfødsret, indtil de havde bestået en danskprøve eller indfødsretsprøven, eller indtil en sigtelse var afgjort eller en karenperiode på grund af idømt straf var udløbet. I én sag synes en ansøger i 2009 at have tilbagekaldt en ansøgning på baggrund af, at politiet fejlagtigt havde vejledt om, at ansøgerens straf og sigtelse var til hinder for indfødsret. Ansøgeren indgav ansøgning på ny i 2011.

#### **1.10.1.6 Orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg og opfyldelse af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen**

Folketingets Indfødsretsudvalg blev i januar 2010 underrettet om, at ansøgere, der opfyldte de krav, man kunne stille efter konventionerne, fremover ville blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Kommissionens undersøgelse har vist, at de ansøgninger, som blev behandlet efter dette tidspunkt, er optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse hermed. Endvidere er sager med ansøgere, der tidligere havde fået afslag, genoptaget, og ansøgerne har med én undtagelse fået dansk indfødsret.

Der blev endvidere efter januar 2010 iværksat en række generelle tiltag af betydning for behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse født i Danmark. Blandt andet blev der i 2010 givet vejledning til medarbejderne i Indfødsretskontoret om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen samt ud-

arbejdet skriftlige retningslinjer for sagernes behandling. Indfødsretskontoret tog ikke initiativ til at vejlede om 1961-konventionen på ministeriets hjemmeside i 2010, fordi det ikke vurderedes at være politisk "comme il faut" at reklamere for meget for reglerne. Efter at sagen havde været genstand for medieomtale i januar 2011, blev der gennemført flere tiltag. Integrationsministeriet vejledte i marts 2011 alle statsløse personer født i Danmark, der var i aldersgruppen 0-37 år, om konventionerne. Heraf blev 27 personer i alderen 21 til 37 år tilbudt at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i medfør af 1961-konventionen, fordi de kunne være blevet vejledt forkert om Danmarks forpligtelser efter konventionerne og derfor have undladt at indgive ansøgning rettidigt. Der blev i 2011 endvidere vejledt om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen på Integrationsministeriets hjemmeside. I 2013 blev der indsat en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsrets aftalen og en ny bestemmelse om børnekonventionen, der mere detaljeret redegjorde for Danmarks forpligtelser efter konventionen.

Kommissionen har på baggrund heraf ikke fundet grundlag for at foreslå yderligere ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis.

### **1.10.2 Nærmere om perioden fra 1991 til 1999**

Der blev i perioden fra 1991 til 1999 af Indfødsretskontoret givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller vejledt forkert i syv ud af de 18 sager med ansøgere omfattet af børnekonventionen, der blev behandlet i perioden, nemlig to i 1995 og fem i 1998. Afslagene/den forkerte vejledning var i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen og med myndigheders pligt til at vejlede borgere.

De resterende 11 sager blev behandlet i overensstemmelse med konventionen.

Ansøgere omfattet af 1961-konventionen kunne i denne periode opnå indfødsret ved at afgive erklæring til statsamtterne. Kommissionens undersøgelse omfatter ikke disse sager.

Kommissionen har ikke i sin gennemgang af dokumenter eller i sine afhøringer af vidner fundet tegn på, at der fra nogens side er givet instruks om eller fremsat ønske om, at embedsmændene skulle undlade at overholde børnekonventionen.

Kommissionen har vurderet, at der ikke forsætligt blev administreret i strid med børnekonventionen, men at afslagene og den forkerte vejledning skyldes manglende opmærksomhed og omhu i embedsmændenes behandling af sagerne.

Kommissionen har endvidere vurderet, at det faktiske forløb fra 1991-1999 allerede som følge af den tid, der nu er gået, ikke giver grundlag for, at det offentlige søger nogen embedsmænd draget til ansvar.

Med hensyn til ministrene med ansvar for indfødsret har kommissionen vurderet, at de på overordnet plan var bekendt med, at Danmark efter børnekonventionen var forpligtet til at give statsløse børn født i Danmark indfødsret.

Kommissionen har endvidere vurderet, at ministrene ikke har givet instruks om eller fremsat ønske om, at embedsmænd skulle undlade at overholde børnekonventionen, men at de tværtimod i flere tilfælde har forudsat, at sager om tildeling af indfødsret blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks konventionsmæssige forpligtelser. De var heller ikke involveret i eller orienteret om behandlingen af de sager, hvor der er meddelt afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller vejledt i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen. Der er således ikke oplysninger, der peger på, at ministrene var involveret i behandlingen af sagerne, eller at de på noget tidspunkt er blevet orienteret om sagerne.

### 1.10.3 Nærmere om perioden fra 2000 til 2007

#### 1.10.3.1 Behandling af ansøgninger om indfødsret

Der blev i perioden fra 2000 til 2007 af Indfødsretskontoret givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i syv ud af de 39 sager omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen, der blev behandlet i perioden. I de syv sager blev der givet i alt ni afslag i strid med 1961-konventionen, nemlig et i 2004, to i 2005 og seks i 2007. To ansøgere omfattet af 1961-konventionen blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, fordi de opfyldte de almindelige betingelser.

Sagerne omfattet af børnekonventionen er afgjort og i det væsentlige også behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter konventionen. Der er dog i en række sager (12 ud af 14 ansøgere, der var fyldt 12 år) stillet krav om dokumentation af dansk kundskaber samt oplyst om, at der ville blive givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis dokumentationen ikke blev fremsendt. Ansøgerne har i de relevante sager opfyldt kravet, og de er herefter blevet optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Kommissionen har ikke i sin gennemgang af dokumenter eller i sine afhøringer af vidner fundet tegn på, at der fra nogens side er givet instruks om eller fremsat ønske om, at embedsmændene skulle undlade at overholde 1961-konventionen eller børnekonventionen.

Tværtimod er der flere eksempler på, at Folketinget og den ansvarlige minister forudsatte, at sager om tildeling af indfødsret blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks konventionsmæssige forpligtelser.

Kommissionen har vurderet, at den manglende overholdelse af 1961-konventionen skyldtes, at de embedsmænd, der skulle behandle ansøgninger fra personer omfattet af konventionen, ikke var tilstrækkeligt opmærksomme vedrørende Danmarks forpligtelser efter konventionen. Nogle embedsmænd var bekendt med, at ansøgere omfattet af konventionen var berettiget til at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser, men overså i den konkrete sagsbehandling, at ansøgerne var omfattet af konventionen. Andre embedsmænd havde slet ikke kendskab til denne forpligtelse efter 1961-konventionen.

Kommissionen har vurderet, at de embedsmænd i Indfødsretskontoret, der behandlede sagerne, burde have sikret sig, at de konkrete afgørelser blev truffet på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag. De burde således have undersøgt de relevante retsregler og have udvist en sådan omhu i sagsbehandlingen, at Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen blev overholdt. Afslagene til ansøgere omfattet af 1961-konventionen er udtryk for uagtsomme tjenesteforseelser, men kommissionen har vurderet, at forseelserne ikke har været af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

Kommissionen har vurderet, at den manglende opmærksomhed vedrørende 1961-konventionen i Indfødsretskontoret grundlæggende skyldtes, at der ikke var iværksat effektive sagsgange i kontoret med henblik på at identificere ansøgninger fra personer omfattet af konventionen. Kommissionen har endvidere vurderet, at det har haft betydning, at der var meget få ansøgninger fra personer omfattet af konventionen, og at den manglende opmærksomhed sandsynligvis ville være undgået, hvis der havde været en regulering af retsstillingen for ansøgere omfattet af 1961-konventionen i indfødsretscirkulæret/indfødsretsaftalen, og/eller hvis der var givet vejledning, f.eks. på ministeriets hjemmeside, til de personer, der var omfattet af konventionen.

Kommissionen har anført, at kontorcheferne i Indfødsretskontoret har haft pligt til at tilrettelægge behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen således, at afgørelser i disse sager generelt ville blive truffet på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag.

Kommissionen har vurderet ansvaret for kontorcheferne ansat i perioden 2000-2004. Den første ansøgning fra en ansøger omfattet af 1961-konventionen blev behandlet i Indfødsretskontoret, efter at disse embedsmænd ikke længere var chefer

i kontoret. Kommissionen har ikke fundet grundlag for, at der søges ansvar gjort gældende mod nogen af disse. Kontorchefen ansat i perioden efter 2004 er ikke længere ansat i staten, og kommissionen har derfor ikke forholdt sig til hendes eventuelle ansvar.

Kommissionen har endvidere vurderet, at det havde været hensigtsmæssigt at medtage en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretscirkulæret/indfødsretsaf-talen, ikke mindst af hensyn til (generel) vejledning af personer omfattet af kon-ventionen, men kommissionen har ikke kunnet fastslå, at der har været en retlig pligt hertil.

De relevante ministerier har haft pligt til at yde (konkret) vejledning og bistand til personer, der rettede henvendelse om spørgsmål inden for ministeriernes sagsom-råde. Kommissionen har ved stikprøveundersøgelser konstateret, at embedsmænd i Indfødsretskontoret i strid hermed i en række konkrete sager ikke vejledte ansø-gere, der fik afslag på indfødsret og som ikke selv var omfattet af konventionerne, om, at deres børn selvstændigt kunne søge om indfødsret, fordi de var omfattet af børnekonventionen.

Kommissionen har vurderet, at embedsmændene ikke forsætligt har tilsidesat plig-ten til at vejlede, og forseelserne har efter kommissionens opfattelse ikke været af en grovhed, der giver grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

### 1.10.3.2 Embedsmænds rådgivning af ministre

Kommissionens undersøgelse har vist, at den manglende opmærksomhed vedrø-rende 1961-konventionen og (til dels) børnekonventionen i perioden 2000-2007 har betydet, at embedsmænd i forbindelse med og rådgivning af ministre i fire tilfælde ikke har givet integrationsministrene Bertel Haarder og Rikke Hvilshøj et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for at vurdere spørgsmål af betydning for Danmarks opfyldelse af sine forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Integrationsminister Bertel Haarder fik således i juli 2003 i en konkret sag forelagt et udkast til brev til Københavns Kommune, hvor kravet om dokumentation af dansk-kundskaber blev opretholdt over for en ansøger omfattet af børnekonventionen. I november 2003 fik Bertel Haarder forelagt sagen med indstilling om, at ansøgeren skulle indkaldes til en samtale i ministeriet med henblik på, at ministeriet vurderede ansøgerens danskundskaber. Bertel Haarder godkendte brevet og tiltrådte indstil-lingen. Det materiale, som Bertel Haarder fik forelagt, indeholdt ikke oplysning om, at dokumentation af danskundskaber ikke kunne stilles som betingelse for

indfødsret, fordi ansøgeren var født statsløs i Danmark og derfor omfattet af børnekonventionen.

Det er kommissionens opfattelse, at materialet ikke gav Bertel Haarder et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for hans vurdering af, om han skulle godkende embedsmændenes forslag.

Integrationsminister Rikke Hvilshøj fik i juni 2006 forelagt udkast til brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder, der var fremkommet med en række bemærkninger til indfødsrets aftalen fra 2005. Hun tiltrådte brevet, der også blev sendt til Folketingets Indfødsretsudvalg som svar på udvalgets anmodning om ministerens kommentar til instituttets henvendelse.

Kommissionen har redegjort for, at en oplysning i brevet om, at ministeriet i praksis ville optage personer omfattet af 1961-konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når betingelserne i konventionen var opfyldt, ikke var i overensstemmelse med den måde, ministeriet havde behandlet sagerne på eller med den måde, som ministeriet efterfølgende behandlede dem på. Kommissionen har endvidere anført, at den forkerte oplysning indebar, at brevet ikke indeholdt et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for ministeren (og for Folketingets Indfødsretsudvalg) til at vurdere instituttets anbefaling af, at man udarbejdede en bestemmelse om ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Embedsmænd i Integrationsministeriet udarbejdede notat af 23. januar 2007 om "Udredning om rækkevidden af De Forenede Nationers Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed." Notatet blev sendt til Rikke Hvilshøj, der videresendte det til indfødsretsordførerne fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti.

Kommissionen har lagt til grund, at en oplysning i notatet om, at Danmarks forpligtelse efter 1961-konventionen var opfyldt ved en bestemmelse i indfødsrets aftalen, var urigtig. Der var på dette tidspunkt ikke nogen bestemmelse i indfødsrets aftalen om 1961-konventionen, og der var heller ikke iværksat andre tiltag med henblik på at opfylde konventionen.

I en konkret sag klagede en ansøger omfattet af 1961-konventionen i januar 2007 til Rikke Hvilshøj efter at have fået afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse. I overensstemmelse med embedsmændenes udkast til brev til ansøgeren fastholdt Rikke Hvilshøj i brev af 22. februar 2007, at ansøgeren skulle bestå en indfødsretsprøve. Det fremgik ikke af det materiale, som Rikke Hvilshøj fik forelagt,



at vedkommende var statsløs og født i Danmark og opfyldte de krav, der kunne stilles efter 1961-konventionen.

Kommissionen har vurderet, at Rikke Hvilshøj ikke fik et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag til at vurdere, om hun skulle tiltræde udkastet til brev.

Kommissionen har i relation til ovennævnte rådgivning af integrationsministrene Bertel Haarder og Rikke Hvilshøj vurderet, at ingen af de involverede embedsmænd forsætligt afgav urigtige eller vildledende oplysninger, men at der er handlet uagtsomt. Kommissionen har endvidere vurderet, at disse forhold ikke giver grundlag for, at det offentlige søger nogen af embedsmændene draget til ansvar.

### **1.10.3.3 Ministres kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark**

Med hensyn til ministre med ansvar for indfødsret har kommissionen vurderet, at justitsminister Frank Jensen og integrationsministrene Bertel Haarder og Rikke Hvilshøj på overordnet plan var bekendt med, at Danmark efter 1961-konventionen og børnekonventionen var forpligtet til at give statsløse børn født i Danmark indfødsret.

Kommissionen har vurderet, at ministrene ikke har givet instruks om eller fremsat ønske om, at embedsmænd skulle undlade at overholde 1961-konventionen og børnekonventionen, men at de tværtimod i flere tilfælde har forudsat, at sager om tildeling af indfødsret blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks konventionsmæssige forpligtelser.

De var heller ikke involveret i eller orienteret om behandlingen af de sager, hvor der er meddelt afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller vejledt i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne. Der er således ikke oplysninger, der peger på, at Bertel Haarder (en sag) eller Rikke Hvilshøj (syv sager) var involveret i behandlingen af sagerne, hvor der blev givet afslag. Der er heller ikke tegn på, at de, med nedennævnte undtagelse, efterfølgende blev orienteret om dem.

I en sag besvarede Rikke Hvilshøj en klage fra en ansøger, der havde fået afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Det fremgik ikke af det materiale, som hun fik forelagt, at ansøgeren var statsløs og født i Danmark og opfyldte de krav, der kunne stilles efter 1961-konventionen.

Kommissionen har vurderet, at Bertel Haarder og Rikke Hvilshøj har givet oplysninger til Folketinget om ministeriernes behandling af ansøgere omfattet af konventionerne, der ikke har været korrekte eller fyldestgørende. Det drejer sig om sagen

fra 2003, hvor Bertel Haarder efterfølgende orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om, at man havde indkaldt en række børn til en sprogsamtale i Integrationsministeriet uden at oplyse, at en af ansøgerne var statsløs og født i Danmark. Der drejer sig endvidere om sagen, hvor Rikke Hvilshøjs fremsendte kopi af sit brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder til Folketingets Indfødsretsudvalg. De er begge er omtalt i forrige afsnit.

Det fremgik ikke af – og kunne heller ikke udledes af – det materiale, som Bertel Haarder og Rikke Hvilshøj havde modtaget, at oplysningerne til Folketingets Indfødsretsudvalg ikke var korrekte eller fyldestgørende.

#### **1.10.4 Nærmere om perioden fra 2008 til 2010**

##### **1.10.4.1 Opdagelsen af, at Danmark ikke i praksis opfyldte 1961-konventionen**

I februar 2008 kom souschef Nanna Fischer og kontorchef Dorit Hørlyck, begge fra Integrationsministeriets Indfødsretskontor, i tvivl om, hvorvidt kontoret i praksis opfyldte 1961-konventionen i sin sagsbehandling. Efter nogle undersøgelser kunne de konstatere, at Indfødsretskontorets behandling af ansøgninger om indfødsret i praksis ikke var foregået i overensstemmelse med konventionen. Kontoret havde i forhold til ansøgere omfattet af konventionen stillet de samme betingelser for at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse som til andre ansøgere.

På et møde i Indfødsretskontoret den 26. februar 2008 blev der orienteret om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen. Alle kontorets medarbejdere fik en mail med et referat af mødet, hvoraf det fremgik, at ansøgerne havde retskrav på dansk indfødsret.

Indfødsretskontoret orienterede afdelingschef Kim Lunding om sagen ved et mavebælte (en skriftlig forelæggelse) af 8. april 2008. I juli 2008 undersøgte kontoret, hvor mange statsløse der var i Danmark, og 1961-konventionen blev sat på som et punkt på dagsordenen på et nordisk embedsmandsmøde om statsborgerskab i oktober 2008.

##### **1.10.4.2 Orientering af integrationsminister Birthe Rønn Hornbech**

Ved et mavebælte af 4. august 2008 blev integrationsminister Birthe Rønn Hornbech orienteret om sagen.

Mavebæltet redegjorde klart og korrekt for Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen. I mavebæltet indstillede embedsmændene, at ministeriet med henblik på at efterleve 1961-konventionen skulle optage personer omfattet af konventionen på lovforslag, selv om de ikke opfyldte betingelserne i indfødsretsaf-talen. Endvidere

indstillede de bl.a., at man forud for optagelse på lovforslaget skulle orientere Folketingets Indfødsretsudvalg.

Kommissionen har lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech ikke var uenig i disse indstillinger, da hun læste mavebæltet og påførte det sine skriftlige bemærkninger.

Der blev afholdt et møde om sagen, sandsynligvis den 3. september 2008, og deltagerne var Christian Lützen, Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

Birthe Rønn Hornbech spurgte på mødet til, hvordan fejlen var opstået, og hvordan kontoret pludselig var blevet opmærksom på konventionen. Derefter spurgte hun til, om man var sikre på den fortolkning, der fremgik af mavebæltet. Birthe Rønn Hornbech syntes ikke, at hun fik sine spørgsmål tilfredsstillende besvaret. På et tidspunkt oplyste Kim Lunding, at konventionen skulle drøftes på det kommende nordiske embedsmandsmøde, og Birthe Rønn Hornbech ønskede herefter ikke at tage stilling til indstillingerne i mavebæltet, før Indfødsretskontoret havde undersøgt de andre nordiske landes praksis. Sagen skulle derfor afvente denne undersøgelse.

Der var ikke drøftelser om, hvorvidt man også skulle stille spørgsmål til andre myndigheder eller til andre lande end de nordiske. Kommissionen har vurderet, at hvis man mente, at der forelå en juridisk usikkerhed af en sådan styrke, at der var grundlag for indtil videre ikke at administrere i overensstemmelse med ordlyden af 1961-konventionen, kunne en drøftelse med de nordiske lande ikke stå alene. Integrationsministeriet burde derfor sideløbende have hørt andre myndigheder, lande eller organisationer, eksempelvis UNHCR, Justitsministeriet og Udenrigsministeriet.

De tilstedeværende embedsmænd gav ikke udtryk for, at fortolkningen af konventionen ikke gav anledning til tvivl eller protesterede mod, at sagen skulle afvente den nordiske undersøgelse.

#### **1.10.4.3 Berostillelse af sager**

I perioden fra februar 2008 indtil medio september 2008 havde Indfødsretskontoret givet afslag til otte ansøgere omfattet af konventionerne, der ikke opfyldte de almindelige betingelser. Ingen af disse sager blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech.

Den 12. september 2008 eller umiddelbart forud herfor besluttede Dorit Hørlyck og Kim Lunding at stille behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i bero, således at Indfødsretskontoret ikke fortsatte med at give afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse til disse ansøgere, hvis de ikke opfyldte de almindelige betingelser. De var opmærksomme på, at der var i hvert fald én verserende sag med en ansøger omfattet af 1961-konventionen,

men antallet af verserende sager blev ikke undersøgt på dette tidspunkt, ligesom det ikke blev undersøgt, i hvor mange sager ministeriet tidligere havde givet afslag i strid med 1961-konventionen. Ansøgerne blev ikke orienteret om, at deres sager var stillet i bero.

Kommissionens undersøgelse har vist, at der på dette tidspunkt var syv verserende sager omfattet af konventionen, og at der var ti sager, som tidligere var afgjort i strid med konventionen.

Kommissionen har kritiseret beslutningen om at stille sagerne i bero. Kommissionen har lagt vægt på, at der efter kommissionens vurdering ikke var rimelig juridisk tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1 set i forhold til de sager med personer omfattet af konventionen, som Integrationsministeriet havde afgjort eller som verserede i ministeriet. Kommissionen har endvidere lagt vægt på, at embedsmændene ikke informerede og rådgav Birthe Rønn Hornbech forud for denne beslutning. Endelig har kommissionen lagt vægt på, at Folketinget ikke blev orienteret om, at Integrationsministeriet i modstrid med det, der fremgik af forarbejderne til 2004-loven, i (endnu) en periode undlod at optage ansøgere omfattet af 1961-konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

#### **1.10.4.4 Forberedelse af ny forelæggelse for Birthe Rønn Hornbech**

I perioden fra september 2008 til sagen igen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech i januar 2009, undersøgte Indfødsretskontoret dels de andre nordiske landes praksis efter 1961-konventionen, dels ministeriets hidtidige behandling af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen. Man blev i den forbindelse opmærksom på, at der også var truffet afgørelser i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

Undersøgelsen af de nordiske landes praksis foregik ved, at embedsmænd fra Indfødsretskontoret den 26. oktober 2008 deltog i et møde om statsborgerskab med embedsmænd fra de andre nordiske lande, hvor konventionen blev drøftet. Det fremgik af referatet af mødet, at der var tvivl om, hvorvidt landene havde implementeret konventionen korrekt, og at implementeringen burde revideres på et passende tidspunkt. Derefter indhentedes Indfødsretskontoret i december 2008 mere præcise oplysninger fra landene om deres implementering af 1961-konventionen i lovgivning og praksis.

#### **1.10.4.5 Forelæggelse for Birthe Rønn Hornbech i januar 2009**

Ved mavebælte af 23. januar 2009 blev Birthe Rønn Hornbech igen orienteret om sagen. Kommissionen har i det væsentlige tilsluttet sig den gennemgang af sagens

faktiske omstændigheder og af retsstillingen, der fremgik af mavebæltet. Mavebæltet var vedlagt et notat af 19. januar 2009 om Danmarks folkeretlige forpligtelser og om behandling af sagerne. Det fremgik bl.a., hvor mange ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen, Indfødsretskontoret havde modtaget, og at nogle ansøgere havde fået indfødsret, at nogle ansøgere havde fået afslag, og at nogle sager endnu ikke var behandlet. Det fremgik ligeledes, at der var givet afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen. I mavebæltet gentog embedsmændene i det væsentlige indstillingerne fra mavebæltet af 4. august 2008 med den tilføjelse, at ministeriet skulle genoptage de sager, hvor der fejlagtigt var givet afslag. Mavebæltet var endvidere vedlagt udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg.

Om undersøgelsen af de nordiske landes praksis fremgik for så vidt angår Sverige, at adgangen for statsløse født i landet til at få indfødsret ved erklæring udløb ved det fyldte 20. år. Det fremgik endvidere, at Norge stillede det almindelige krav om sprogkunderskaber og vandel til statsløse. Sverige ville ifølge notatet vurdere, om aldersgrænsen skulle hæves til det fyldte 21. år for fuldt ud at opfylde konventionen, og også Norge ville undersøge, om landet fuldt ud opfyldte 1961-konventionen. Island havde ikke ratificeret konventionen, og i Finland fik børn, der ellers ville blive statsløse, automatisk finsk indfødsret ved fødslen.

Der blev efter ønske fra Birthe Rønn Hornbech afholdt et møde om sagen. Deltagere i mødet var Christian Lützen, Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

På mødet blev sagen drøftet på baggrund af de nye oplysninger om, hvordan de andre nordiske lande administrerede konventionen. Birthe Rønn Hornbech spurgte, hvilke betingelser de nordiske lande stillede, og hvad der var baggrunden for, at man stillede disse betingelser.

Embedsmændene fortalte, hvad Indfødsretskontoret havde gjort for at skaffe oplysningerne, og at de ikke havde flere oplysninger. Der var en diskussion af indstillingen i mavebæltet, og embedsmændene forklarede, hvorfor de var nået frem til indstillingen.

Birthe Rønn Hornbech besluttede på mødet, at hun selv ville drøfte sagen med sine nordiske kollegaer, og det blev besluttet, at dette skulle foregå på NSHF-mødet ("Den Nordiske Samrådsgruppe på højt niveau for Flygtningespørgsmål") i juni 2009.

Der var heller ikke på dette tidspunkt drøftelser om, hvorvidt man også skulle stille spørgsmål til andre myndigheder eller til andre lande end de nordiske.

Kommissionen har ikke kunnet fastslå, at der lå andre motiver bag Birthe Rønn Hornbechs beslutning, end at hun fandt det relevant at få afklaret baggrunden for, at man stillede andre betingelser i de nordiske lande, og at hun var af den opfattelse, at dette mest hensigtsmæssigt kunne foregå ved, at hun selv drøftede sagen med ministre fra de andre nordiske lande. Kommissionen har endvidere fundet det mest sandsynligt, at det, som Birthe Rønn Hornbech ønskede undersøgt, var, om det inden for konventionernes rammer var muligt at stille flere betingelser for at få indfødsret ved naturalisation end de betingelser, der var redegjort for i mavebælterne fra august 2008 og januar 2009.

De tilstedeværende embedsmænd protesterede ikke mod, at undersøgelsen fortsatte indtil juni 2009 eller gav udtryk for, at fortolkningen af 1961-konventionen ikke gav anledning til tvivl.

Det kan ikke lægges til grund, at man på dette møde nåede at drøfte, hvad ministeriet skulle gøre i forhold til de afgjorte og verserende sager.

#### **1.10.4.6 Beslutning om indtil videre at behandle sagerne efter de gældende retningslinjer**

Claes Nilas har forklaret, at der ganske kort tid efter ovennævnte møde blev holdt endnu et møde, hvor han, Christian Lützen, Kim Lunding og Birthe Rønn Hornbech deltog. På dette møde drøftede de behandlingen af de konkrete sager, og Birthe Rønn Hornbech besluttede, at ansøgninger fra statsløse personer født i Danmark ikke skulle stilles i bero, men at de skulle behandles efter de almindelige betingelser, mens undersøgelsen foregik.

Kim Lunding og Birthe Rønn Hornbechs har afvist, at de har deltaget i en sådan drøftelse.

Kommissionen har hverken kunnet lægge til grund, at der har været et sådan møde, eller afvise, at Claes Nilas har haft drøftelser med Birthe Rønn Hornbech om bero-stillelse i forhold til sager omfattet af denne undersøgelse.

Claes Nilas har om sin rådgivning af Birthe Rønn Hornbech forklaret bl.a., at han og Kim Lunding redegjorde for baggrunden for indstillingen i mavebæltet fra 23. januar 2009. Han sagde afvæbnende til ministeren, at hvis hun heller ikke kunne finde ud af det og komme dybere, end de kunne, ville det være sådan, at de ville være kommet til at træffe nogle afgørelser, hvor de stillede for mange betingelser. Det var derfor absolut nødvendigt, at sagerne blev noteret, så de kunne fremfindes igen og i givet fald genoptages umiddelbart efter ministermødet.

Kommissionen har på baggrund af Claes Nilas' egen forklaring om mødet med Birthe Rønn Hornbech vurderet, at han med større styrke skulle have gjort det klart for Birthe Rønn Hornbech, at der ikke var en rimelig tvivl om fortolkningen af 1961-konventionen set i forhold til de verserende sager.

Efter mødet omtalt i forrige afsnit blev Dorit Hørlyck orienteret om, at Birthe Rønn Hornbech ønskede at drøfte sagen med sine nordiske kollegaer på mødet i juni 2009. Kommissionen har ikke kunnet lægge til grund, at Dorit Hørlyck eller Kim Lunding havde kendskab til, at Birthe Rønn Hornbech – som forklaret af Claes Nilas - også skulle have truffet en beslutning om, hvordan de konkrete sager skulle behandles.

Dorit Hørlyck og Kim Lunding drøftede herefter, hvad der skulle ske med de konkrete ansøgninger, som siden september 2008 havde været stillet i bero. De mente, at sagerne ville komme til at ligge for længe, hvis man ikke behandlede dem, og de udarbejdede herefter et mavebælte af 16. februar 2009, hvor de indstillede, at ansøgningerne skulle behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, hvilket ville betyde, at ansøgerne i nogle tilfælde vil blive meddelt afslag på dansk indfødsret.

Sidst i mavebæltet hed det, at Indfødsretskontoret var klar over, at det kunne være i strid med 1961-konventionen og børnekonventionen at stille krav om, at de pågældende ansøgere skulle opfylde kravene i retningslinjerne.

Kommissionen har lagt til grund, at både Dorit Hørlyck og Kim Lunding var klar over, at det ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne, hvis man fulgte indstillingen i mavebæltet, og at mavebæltets sidste afsnit blev indsat som en advarsel for at få Birthe Rønn Hornbech til at ændre sin beslutning om at drøfte sagen med sine nordiske kollegaer.

Kommissionen har kritiseret, at embedsmændene indstillede (anbefalede), at man indtil videre skulle behandle sager omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen efter de gældende retningslinjer. En juridisk korrekt rådgivning ville efter kommissionens opfattelse have bestået i, at embedsmændene havde indstillet, at ansøgerne blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, og at tidligere forkert afgjorte sager blev genoptaget og optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Hvis embedsmændene havde den opfattelse, at Birthe Rønn Hornbech ønskede sagerne afgjort efter de gældende retningslinjer, skulle rådgivningen af ministeren have bestået i information om, at det efter embedsmændenes opfattelse ville være i

strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen samt om, at Folketinget skulle underrettes om sagen.

Mavebæltet af 16. februar 2009 blev ikke lagt videre til Birthe Rønn Hornbech, idet Claes Nilas via Christian Lützen gav Indfødsretskontoret besked om, at det skulle ændres.

Den 19. februar 2009 blev der lagt et nyt mavebælte videre, der var udarbejdet af Kirsaa Reinholt og Dorit Hørlyck.

Mavebæltet var ændret således, at afsnittet om, at det kunne være i strid med 1961-konventionen og børnekonventionen, var fjernet. Det fremgik i stedet, at der i forhold til ansøgere, der fik afslag, kunne være et juridisk problem.

Mavebæltet af 19. februar 2009 blev heller ikke lagt videre til Birthe Rønn Hornbech, idet Claes Nilas besluttede, at bl.a. også afsnittet om, at det kunne være et juridisk problem, skulle fjernes. Han har om baggrunden herfor forklaret bl.a., at mavebæltet var for omfattende.

Embedsmændene udarbejdede herefter et mavebælte af 20. februar 2009. Mavebæltet udgjorde den eneste skriftlige rådgivning af Birthe Rønn Hornbech om den betydning, som beslutningen om selv at ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer efter Dorit Hørlycks og Kim Lundings opfattelse havde for behandlingen af konkrete ansøgninger. Mavebæltet indeholdt i modsætning til mavebælterne fra den 16. og 19. februar 2009 ikke nogen advarsel om, at indstillingen indebar, at der ville blive truffet afgørelser i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen. Mavebæltet indeholdt heller ikke information om, at Folketinget skulle underrettes om beslutningen om, at ministeriet ikke ville optage ansøgere omfattet af konventionerne på lovforslag om indfødsrets meddelelse, medmindre de opfyldte de gældende retningslinjer.

Mavebæltet indeholdt efter kommissionens vurdering derfor ikke en juridisk korrekt rådgivning af ministeren, og kommissionen har kritiseret, at afsnittene om, at det kunne være i strid med konventionerne eller udgøre et juridisk problem at følge indstillingen, blev fjernet.

Birthe Rønn Hornbech tiltrådte den 23. februar 2009 indstillingen i mavebæltet.



#### 1.10.4.7 Udførelse af beslutningen om at behandle sagerne efter de gældende retningslinjer

På et møde den 25. februar 2009 meddelte Dorit Hørlyck medarbejderne i Indfødsretskontoret, at statsløse født i Danmark skulle behandles som hidtil og opfylde samtlige betingelser i retningslinjerne. På et møde den 1. april 2009 blev det korrigeret således, at ansøgere omfattet af børnekonventionen kun skulle opfylde vandelskravet.

I perioden mellem den 23. februar 2009 og indtil Birthe Rønn Hornbech igen fik sagen forelagt ved et mavebælte af 12. november 2009, blev der givet afslag til 22 ansøgere omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen. 13 af ansøgerne var omfattet af 1961-konventionen og ni af ansøgerne var omfattet af børnekonventionen. Ansøgerne opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionerne, og afslagene var således i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen. De var endvidere i strid med den måde at implementere konventionerne på, der fremgik af forarbejderne til 2004-loven og beslutningen om ratifikation af børnekonventionen.

Ansøgerne blev ikke orienteret om, at Integrationsministeriet var i færd med at undersøge Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, og at der var mulighed for, at deres sager senere ville blive genoptaget.

I alt syv fuldmægtige/teamledere fra Indfødsretskontoret var involveret i behandlingen af disse sager. Sagerne blev forelagt for Dorit Hørlyck, før der blev givet afslag.

I 2009 blev to sager med ansøgere omfattet af 1961-konventionen forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg, uden at det blev oplyst for udvalget, at ansøgerne var omfattet af konventionen, eller at ministeriet var ved at undersøge fortolkningen af konventionen. Udvalget gav dispensation fra de almindelige betingelser til den ene af ansøgerne. Den anden blev taget af lovforslag om indfødsrets meddelelse, fordi Politiets Efterretningstjeneste vurderede, at pågældende kunne være en fare for landets sikkerhed.

Da en borger i 2009 spurgte Integrationsministeriet, om en herboende statsløs person, som var født og opvokset i Danmark, skulle opfylde lempeligere krav i forbindelse med vedkommendes ansøgning om at få dansk indfødsret, oplyste embedsmændene om reglerne i indfødsretsaf-talen om de 0-17-årige, men de undlod at oplyse om de lempelige krav efter 1961-konventionen for de 18-20 årige.

#### **1.10.4.8 Mavebælte med indstilling om ikke at opfylde konventionerne**

Ved mavebælte af 12. november 2009 fik Birthe Rønn Hornbech forelagt sagen på ny, men nu med en indstilling om, at Integrationsministeriet skulle håndhæve det almindelige krav om vandel over for ansøgere omfattet af konventionerne. Det fremgik af indstillingen, at det betød, at Danmark ikke ”ganske” opfyldte konventionerne.

#### **1.10.4.9 Beslutning om at overholde konventionerne**

Birthe Rønn Hornbech reagerede på mavebæltet ved at meddele, at konventionerne skulle overholdes, og hun tiltrådte efterfølgende, at ansøgere omfattet af konventionerne blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser, og at tidligere forkert afgjorte sager blev genoptaget.

#### **1.10.4.10 Ansvar for embedsmænd**

Forløbet fra 2008 til 2010 har gjort det relevant for kommissionen at vurdere, om de involverede embedsmænd har opfyldt pligten til at overholde gældende retsregler og pligten til at informere og rådgive ministre.

Embedsmænd har pligt til at overholde gældende retsregler. Denne pligt skal sammenholdes med embedsmænds lydighedspligt, således at embedsmænd ikke ifalder ansvar for at udføre ordrer, som er ulovlige, hvis de blot ikke er klart ulovlige. Selv hvis en ordre ikke er klart ulovlig, har embedsmænd dog pligt til at rådgive og advare ministeren om den mulige ulovlighed. En sådan pligt foreligger allerede, hvis det retlige eller faktiske grundlag for ministerens politik forekommer tvivlsomt.

De afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, der blev givet i perioden fra den 1. januar 2008 indtil februar 2009, er givet i en periode, hvor embedsmændene måtte forvente, at 1961-konventionen og børnekonventionen skulle overholdes i sagsbehandlingen. Kommissionen har i det væsentlige vurderet disse afslag på samme måde som afslagene givet i forløbet fra 2000 til 2007. De embedsmænd i Indfødsretskontoret, der behandlede sagerne, burde således have sikret sig, at de konkrete afgørelser blev truffet på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag. De burde have undersøgt de relevante retsregler og have udvist en sådan omhu i sagsbehandlingen, at Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen blev overholdt. Afslagene til ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen er udtryk for uagtsomme tjenesteforseelser, men kommissionen har vurderet, at forseelserne ikke har været af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

Kommissionen har ikke kunnet fastslå, at afslagene givet efter Birthe Rønn Hornbechs tiltrædelse af mavebælte af 20. februar 2009 var klart ulovlige efter dansk

ret. Baggrunden for denne vurdering er bl.a. samspillet mellem folkeretlige forpligtelser på indfødsretsområdet og de nationale regler, hvor indfødsret i henhold til grundloven meddeles ved lov. Regeringen har efter grundloven særlige beføjelser i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag, hvilket betyder, at beslutninger kan være lovlige, selv om de er i strid med folkeretlige forpligtelser. Betydningen heraf er, at udførelsen af beslutningen isoleret set efter kommissionens opfattelse ikke kan danne grundlag for, at det offentlige søger nogen af de involverede embedsmænd draget til ansvar for deres medvirken til ikke at optage ansøgere omfattet af konventionerne på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Kommissionen har dog vurderet, at Birthe Rønn Hornbech havde pligt til at inddrage eller i hvert fald orientere Folketinget om beslutningen om indtil videre at behandle ansøgere omfattet af konventionerne efter de almindelige retningslinjer.

Da afslagene var i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen og blev givet uden at opfylde pligten til at orientere Folketinget, har kommissionen vurderet, om overordnede embedsmænd levede op til deres pligt til at rådgive og advare ministeren om denne situation.

Efter en samlet bedømmelse har kommissionen vurderet, at der i forhold til afdelingschef Kim Lunding og departementschef Claes Nilas er grundlag for, at det offentlige søger dem draget til ansvar.

I forhold til Claes Nilas har kommissionen navnlig lagt vægt på, at han i februar 2009 i relation til beslutningen om at fortsætte med at stille de almindelige betingelser efter kommissionens opfattelse ikke opfyldte sin pligt til som departementschef at rådgive og advare Birthe Rønn Hornbech om, at dette var i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser og om, at Folketinget skulle orienteres.

I forhold til Kim Lunding har kommissionen navnlig lagt vægt på, at han på visse punkter efter kommissionens opfattelse ikke opfyldte sin pligt som afdelingschef til at sikre, at der blev administreret i overensstemmelse med gældende retsregler samt sin pligt til at rådgive Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

Der er ikke klare regler om forældelse af disciplinært ansvar, og vurderingen af, om en mulig forældelse er blevet afbrudt som følge af, at kommissionen har undersøgt bl.a. Kim Lundings og Claes Nilas' forhold, bør ikke foretages af kommissionen, men af den myndighed, der skal tage stilling til, om embedsmændene skal søges draget til ansvar. Kommissionen har derfor ikke inddraget betydningen af den tid, der er gået siden de begåede forhold, i ovennævnte vurdering.

Kommissionen har ikke fundet grundlag for, at det offentlige søger andre embedsmænd draget til ansvar.

#### **1.10.5 Integrationsminister Birthe Rønn Hornbechs kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark**

Birthe Rønn Hornbech var ikke før august 2008 orienteret om eller involveret i, at Integrationsministeriet i praksis ikke overholdt Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og til dels børnekonventionen.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at da hun fik sagen forelagt i august 2008, resolverede hun, at Folketinget skulle underrettes, og hun gik ud fra, at dette skete. Hun gik også ud fra, at ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen fra da ville blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med de indstillinger, der fremgik af mavebæltet. Hun modtog ikke mavebælte af 23. januar 2009 med bilag, og da hun tiltrådte indstillingen i mavebælte af 20. februar 2009 om at behandle sagerne efter de ”gældende retningslinjer”, gik hun ud fra, at det betød gældende ret, herunder 1961-konventionen og børnekonventionen. Hun var ikke selv i tvivl om, hvordan 1961-konventionen skulle fortolkes, og det var ikke hende, men embedsmændene, der var optaget af at få oplysninger om de andre nordiske landes praksis. Det var først, da hun modtog mavebælte af 12. november 2009, at det gik op for hende, at sagerne ikke var behandlet efter konventionerne, og det var endnu senere, at hun blev klar over, at Folketinget ikke var blevet underrettet om sagen allerede i 2008.

Kommissionen har ikke kunnet lægge denne forklaring til grund. Kommissionen har i stedet lagt følgende til grund:

Birthe Rønn Hornbech blev ved mavebælter i august 2008 og i januar 2009 orienteret skriftligt om sagen. Mavebælterne redegjorde i det væsentlige korrekt og fyldestgørende for sagens faktiske og juridiske omstændigheder, herunder med omtale forarbejderne til 2004-loven, hvoraf det fremgik, hvordan 1961-konventionen ville blive implementeret. Mavebælterne indeholdt i overensstemmelse med redegørelserne for retsgrundlaget indstillinger om, at ansøgere omfattet af konventionerne skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser, men alene opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionerne.

Kommissionen har lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech ikke tiltrådte indstillingerne. Indstillingen fra august 2008 blev ikke tiltrådt, fordi hun først ville have de andre nordiske landes praksis efter 1961-konventionen undersøgt. Indstillingen

fra januar 2009 blev ikke tiltrådt, fordi hun selv ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer med henblik på at klarlægge, hvad der var baggrunden for, at i hvert fald Norge stillede krav, der ikke fremgik af 1961-konventionen. Kommission har ikke kunnet fastslå, at der lå andre motiver bag disse undersøgelser, end ønsket om på denne måde at få det juridiske grundlag belyst bedre.

Det kan ikke lægges til grund, at nogen embedsmænd over for hende gav udtryk for, at det var overflødigt at undersøge retsstillingen yderligere, eller at de protesterede mod hendes beslutning herom.

Birthe Rønn Hornbechs beslutning om at fortsætte de juridiske undersøgelser var årsag til, at Danmark i en periode fortsatte med ikke at overholde sine folkeretlige forpligtelser efter konventionerne.

Kommissionen har ikke kunnet fastslå, at hun var klar over, at den fortsatte undersøgelse havde den konsekvens, at Danmark ikke overholdt sine folkeretlige forpligtelser efter konventionerne.

For så vidt angår perioden fra august 2008 til januar/februar 2009 har kommissionen således ikke kunnet lægge til grund, at Birthe Rønn Hornbech vidste, at der var sager vedrørende personer omfattet af konventionerne, som ville blive berørt af, at sagen skulle undersøges yderligere.

Den 23. februar 2009 besluttede Birthe Rønn Hornbech i overensstemmelse med en indstilling i mavebælte af 20. februar 2009, at ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne skulle behandles i overensstemmelse med de retningslinjer for naturalisation, der fremgik af indfødsretsafalterne, mens undersøgelsen foregik. Det fremgik ikke af mavebæltet, at embedsmændene mente, at dette kunne være i strid med konventionerne.

Den bevismæssige bedømmelse af om Birthe Rønn Hornbech da var klar over, at dette ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, er vanskelig. Vanskeligheden har navnlig sammenhæng med, at Birthe Rønn Hornbech ikke skriftligt blev rådgivet om de juridiske konsekvenser af at fortsætte undersøgelsen og af indtil videre at behandle sagerne efter de gældende retningslinjer.

Kommissionen har således ikke med den nødvendige sikkerhed kunnet fastslå, om Birthe Rønn Hornbech var bekendt med, at der som følge af tiltrædelsen af mavebæltet ville eller kunne blive givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets

meddelelse, der var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Ved mavebælte af 12. november 2009 fik Birthe Rønn Hornbech forelagt sagen på ny, men nu med en indstilling om, at Integrationsministeriet skulle håndhæve det almindelige krav om vandel over for ansøgere omfattet af konventionerne. Det fremgik af indstillingen, at den betød, at Danmark ikke "ganske" opfyldte konventionerne. Birthe Rønn Hornbech reagerede ved at meddele, at konventionerne skulle overholdes, og hun tiltrådte efterfølgende, at ansøgere omfattet af konventionerne blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser, og at tidligere forkert afgjorte sager blev genoptaget.

Birthe Rønn Hornbech orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen i januar 2010.

Efter at sagen havde givet anledning til spørgsmål fra Folketingets Indfødsretsudvalg og var blevet omtalt i medierne i januar 2011, deltog Birthe Rønn Hornbech aktivt i gennemførelsen af en række tiltag med det formål, at Danmark skulle opfylde sine forpligtelser efter konventionerne.

### **1.10.6 Integrationsministeriets overvejelser om tidligere orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg**

Folketingets Indfødsretsudvalg blev orienteret om sagen af Birthe Rønn Hornbech i januar 2010, hvilket var næsten to år efter, at embedsmænd i Indfødsretskontoret i februar 2008 havde konstateret, at Integrationsministeriet i praksis ikke overholdt Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Birthe Rønn Hornbech blev orienteret om sagen ved mavebælter af 4. august 2008, 23. januar 2009, 12. november 2009 og 3. december 2009. Alle disse mavebælter, der var tiltrådt af bl.a. Dorit Hørlyck, Kim Lunding og Claes Nilas, indeholdt indstillinger om, at Folketingets Indfødsretsudvalg – på forskellige måder – skulle orienteres om sagen. Birthe Rønn Hornbech skrev en påtegning på det første mavebælte om, at Folketinget skulle orienteres.

Det kan således konstateres, at der var overvejelser om at orientere Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen, før det faktisk skete i januar 2010.

I stedet for umiddelbart at tiltræde indstillingerne i mavebælterne fra august 2008 og januar 2009 om behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne besluttede Birthe Rønn Hornbech, at sagen skulle undersøges yderligere. Birthe Rønn Hornbech blev ikke af embedsmænd rådgivet om, at hun skulle orien-

tere Folketinget om den fortsatte undersøgelse af sagen og baggrunden herfor samt om beslutningen om indtil videre at behandle ansøgere omfattet af konventionerne efter de almindelige retningslinjer.

Da der i november 2009 blev truffet beslutning om sagernes behandling, var der en drøftelse mellem Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech om, hvordan Folketingets Indfødsretsudvalg skulle orienteres om sagen.

Claes Nilas har forklaret, at han ikke syntes, at der forud herfor havde været noget at orientere Folketingets Indfødsretsudvalg om. Det skulle ske, når de var færdige med sagsbehandlingen.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun gik ud fra, at Folketinget allerede var orienteret i overensstemmelse med hendes påtegning på mavebæltet af 4. august 2008. Kommissionen har ikke kunnet lægge denne forklaring til grund.

Kommissionen har vurderet, at Birthe Rønn Hornbech havde pligt til at orientere Folketinget om, at ministeriet ikke optog ansøgere omfattet af konventionerne på lovforslag om indfødsrets meddelelse, medmindre de opfyldte de almindelige betingelser for indfødsret. Kommissionen har endvidere vurderet, at Kim Lunding og Claes Nilas ikke i tilstrækkeligt omfang har opfyldt deres pligt til at rådgive hende herom.

#### **1.10.7 Integrationsministeriets orientering af Statsministeriet**

Kommissionen har ikke kunnet fastslå, at nogen i Integrationsministeriet i perioden mellem opdagelsen af fejlen i februar 2008 indtil den offentlige omtale af sagen i januar 2011 underrettede nogen i Statsministeriet om, at behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark var foregået i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

## KAPITEL 2

### Retsgrundlaget for erhvervelse af indfødsret. Retsvirkninger af indfødsret

I afsnit 2.1 redegøres for de regler, der har reguleret erhvervelse af indfødsret<sup>1</sup> i den periode, som undersøgelsen omfatter. I afsnittet redegøres kort for de forskellige måder, hvorpå indfødsret kan erhverves, nemlig automatisk i henhold til lov, ved afgivelse af erklæring eller ved optagelse på lov om meddelelse af indfødsret (naturalisation). Hovedvægten i beskrivelsen lægges på naturalisationsproceduren og på de materielle betingelser for at få indfødsret ved naturalisation, som findes i love, cirkulærer, aftaler indgået mellem politiske partier (indfødsretsaftaler) og konventioner. Endelig indeholder afsnittet en redegørelse om nogle folkeretlige og forvaltningsretlige problemstillinger, som kommissionen har fundet relevant.

I afsnit 2.2 redegøres for de retsvirkninger, der er knyttet til opnåelse af dansk indfødsret.

#### 2.1 Erhvervelse af indfødsret<sup>2</sup>

##### 2.1.1 Grundlovens § 44

Den centrale bestemmelse om udlændinges erhvervelse af dansk indfødsret er grundlovens § 44, stk. 1, der har følgende ordlyd:

”Ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov.”

Denne bestemmelse har, bortset fra nogle få rent sproglige justeringer, stået uændret siden grundloven af 1849.

---

1 Indfødsret er den traditionelle betegnelse for det retlige bånd mellem en person og en stat, i dag ofte betegnet som statsborgerskab. I beretningen anvendes betegnelserne indfødsret og statsborgerskab synonymt.

2 Afsnittet bygger navnlig på Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret I, Henrik Zahle, Dansk forfatningsret I, 3.udg., Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer, 1973, Birgit Kleis i Grundloven med kommentarer, 2. udg., 2006, Eva Ersbøll, Dansk indfødsret i international og historisk belysning, 2008 og Indfødsretsloven med kommentarer af Birgit Kleis og Niels Beckman, 2004.



Bestemmelsen fastsætter, at dansk indfødsret erhverves ved lov. Dette indebærer, at lovgivningsmagten ikke kan overlade til forvaltningsmyndigheder at træffe afgørelse om tildeling af dansk indfødsret til udenlandske statsborgere eller statsløse personer. En sådan beføjelse kan heller ikke overlades til domstolene.

Bestemmelsen anses ikke for at være til hinder for, at det ved lov kan bestemmes, at indfødsret opnås automatisk eller ved erklæring, når nogle bestemte i loven fastsatte betingelser, der unddrager sig administrative myndigheders indflydelse, er opfyldte, jf. de to følgende afsnit.

Der er ikke i bestemmelsen eller andre steder i grundloven fastsat nogen form for normering eller begrænsning med hensyn til lovgivningsmagtens beføjelser vedrørende tildeling af dansk indfødsret.

### 2.1.2 Automatisk erhvervelse af indfødsret

Dansk indfødsret erhverves normalt automatisk ved fødslen. Afgørende for erhvervelsen er barnets forældres statsborgerskab (afstammingsprincippet), idet fødestedet i visse situationer dog kan få betydning. Hovedreglen herom findes i dag i indfødsretslovens § 1, stk. 1, som har følgende ordlyd:

”Et barn erhverver dansk indfødsret ved fødslen, hvis faderen eller moderen er dansk. Er barnets forældre ikke gift, og er kun faderen dansk, erhverver barnet kun dansk indfødsret, hvis det er født her i riget.”

Reglen blev ændret ved lov nr. 1018 af 23. december 1998 med virkning fra 1. februar 1999. Indtil da erhvervede børn født uden for ægteskab kun dansk statsborgerskab ved fødslen, hvis moren er dansk. Var kun faren dansk, blev barnet ikke automatisk dansk statsborger, men var henvist til at ansøge om dansk indfødsret ved naturalisation.

En regel, der knytter sig hertil, er indfødsretslovens § 2 om erhvervelse af indfødsret ved legitimation, dvs. forældrenes efterfølgende indgåelse af ægteskab:

”Har et barn af en dansk far og en udenlandsk mor ikke erhvervet dansk indfødsret ved fødslen, erhverver barnet dansk indfødsret ved forældrenes indgåelse af ægteskab. Det er en forudsætning, at barnet på tidspunktet for ægteskabets indgåelse er ugift og under 18 år.”

Endvidere skal nævnes reglen i indfødsretsloven § 2A om indfødsret ved adoption:

”Et udenlandsk barn under 12 år, der er adopteret ved en dansk adoptionsbevilling, bliver dansk statsborger ved adoptionen, hvis barnet adopteres af et ægtepar, hvor mindst én af ægtefællerne er dansk statsborger, eller af en ugift dansk statsborger.”

I sammenhængen skal også peges på reglen om hittebørn i indfødsretslovens § 1, stk. 2:

”Hittebarn, som bliver fundet her i riget, anses, indtil andet oplyses som havende dansk indfødsret.”

Endelig skal nævnes to regler, som har et vist slægtskab med ovenstående derved, at de med en vis automatik giver dansk indfødsret på grund af forældrenes danske indfødsret, selv om de pågældende ikke er født danske.

Således er det i indfødsretslovens § 5, stk. 1, 1. pkt., fastsat:

”Erhverver en person indfødsret ved afgivelse af erklæring i medfør af §§ 3 eller 4, tilkommer indfødsretten også den pågældendes barn, herunder adoptivbarn, medmindre det udtrykkeligt er angivet, at et barn ikke skal være omfattet af erhvervelsen af indfødsret.”

Tilsvarende er det fastsat i lovens § 6, stk. 2:

”Har den, der naturaliseres, børn, herunder adoptivbørn, finder reglerne i 5, stk. 1, tilsvarende anvendelse.”

De regler, der er gengivet ovenfor, er fra den nugældende indfødsretslov, men regler med grundlæggende samme indhold har været gældende i hele den undersøgte periode.

### 2.1.3 Erhvervelse af indfødsret ved erklæring

Unge udlændinge, som er født eller har boet i Danmark i en årrække, har traditionelt haft mulighed for at opnå indfødsret ved erklæring. Erklæringsadgangen er nu forbeholdt nordiske statsborgere.

Erklæring om erhvervelse af indfødsret indgives til statsamtet, nu statsforvaltningen, som konstaterer, om betingelserne for erhvervelse er opfyldt. Hvis det er tilfældet, opnår ansøgeren indfødsret med virkning fra ansøgningens indgivelse. Hvis det ikke er tilfældet, afvises ansøgningen. Afvisningen kan påklages til det ministerium, hvorunder indfødsret hører.

Indfødsret ved erklæring er således en nem og hurtig måde at opnå indfødsret på.

I perioden fra 1950 til 2004 har unge, som var opvokset i Danmark, under visse betingelser kunnet opnå indfødsret ved erklæring efter § 3 i lov om indfødsret. Bestemmelsen blev i 1968 justeret med det sigte at opfylde 1961-konventionen. Nedenfor gennemgås indfødsretslovens § 3 for perioden 1950 til 2004, hvor bestemmelsen kom til kun at omfatte nordiske statsborgere.

### 2.1.3.1 Lov nr. 252 af 27. maj 1950

Ved lov nr. 252 af 27. maj 1950, der trådte i kraft den 1. januar 1951, kunne udlændinge, som var født i Danmark, erhverve indfødsret ved erklæring således, jf. § 3, stk. 1:

”Udlænding, som er født her i riget, og som vedblivende har haft sin bopæl her, erhverver dansk indfødsret ved efter det fyldte 21. år, men inden det fyldte 23. år overfor overøvrigheden (i København magistraten) at afgive skriftlig erklæring herom. Har han ikke statsborgerret i noget land, eller godtgør han, at han vil miste sin fremmede statsborgerret ved at erhverve dansk indfødsret, kan erklæringen afgives allerede efter det fyldte 18. år.”

### 2.1.3.2 Lov nr. 399 af 11. december 1968

Ved lov nr. 399 af 11. december 1968, der trådte i kraft den 1. januar 1969, blev § 3, stk. 1, ændret, således at det ikke længere var en betingelse, at man var født i Danmark, og at man siden fødslen vedblivende havde haft bopæl i Danmark. Bestemmelsen lød således:

”Udlænding, som vedblivende har haft sin bopæl her i riget fra det fyldte 16. år og derudover tidligere har boet her i sammenlagt mindst 5 år, erhverver dansk indfødsret ved efter det fyldte 21. år, men inden det fyldte 23. år over for overøvrigheden (i København magistraten) at afgive skriftlig erklæring herom. Har han ikke statsborgerret i noget land, eller godtgør han, at han vil miste sin fremmede statsborgerret ved at erhverve dansk indfødsret, kan erklæringen afgives allerede efter det fyldte 18. år, såfremt han ved erklæringens afgivelse vedblivende har haft sin bopæl her i riget i de sidste 5 år og derudover tidligere har boet her i sammenlagt mindst 5 år.”

Lovændringen var forberedt i bl.a. et nordisk embedsmandsudvalg, hvor man havde drøftet, om de nordiske lande burde tiltræde 1961-konventionen, som var vedtaget, men endnu ikke trådt i kraft. Danmark ønskede på dette tidspunkt ikke at tiltræde konventionen, først og fremmest fordi konventionen i artikel 8 gav de tiltrædende

lande mulighed for i deres nationale lovgivning at have bestemmelser om frakendelse af statsborgerret af politiske grunde.

For så vidt angår opfyldelsen af 1961-konventionen hedder det i de specielle bemærkninger til § 3, stk. 1:

”Ændringsforslaget til denne bestemmelse er begrundet i ønsket om at foretage sådanne ændringer i indfødsretsloven, at den opfylder kravene i FN-konventionen om begrænsning af statsløshed.

Efter den nugældende bestemmelse i indfødsretslovens § 3, stk. 1, er det for, at en udlænding, der i et vist tidsrum har haft ophold her i landet, kan gøre krav på at erhverve dansk indfødsret ved at afgive erklæring herom, en betingelse, at vedkommende er født her i landet og har haft bopæl her fra fødslen indtil erklæringens afgivelse, som skal finde sted i tiden mellem hans 18. og 23. år.

Ifølge FN-konventionens art. 1 påhviler det en kontraherende stat på visse nærmere vilkår at give statsborgerret til personer, som fødes på vedkommende stats territorium, og som ellers ville blive statsløse. Det står den kontraherende stat frit for *enten* at lade statsborgerrettens erhvervelse indtræde umiddelbart i kraft af selve fødslen på territoriet *eller* at gøre statsborgerrettens erhvervelse afhængig af, at den statsløse indgiver ansøgning herom.

Da det første alternativ fuldstændigt strider imod de hidtil fulgte principper for erhvervelse af statsborgerret i de nordiske lande, og da det andet alternativ med mindre ændringer lader sig indpasse i den bestående lovgivning, har det fællesnordiske embedsmandsudvalg anbefalet, jfr. betænkningens side 18-21, at man vælger sidstnævnte alternativ, og har udarbejdet det i betænkningen indeholdte lovforslag i overensstemmelse hermed.

Ifølge konventionens art. 1 skal ansøgeren opfylde følgende betingelser for at få ansøgningen bevilget; såfremt betingelserne er opfyldt, må ansøgningen ikke afslås.

- 1) Ansøgningen skal indgives indenfor et bestemt tidsrum, som ikke må begynde senere end ved ansøgerens fyldte 18. år, og som ikke må slutte tidligere end ved hans 21. år.
- 2) Ansøgeren skal vedblivende have haft bopæl i den pågældende stat i en periode, som sammenlagt ikke må være på mere end 10 år, og heraf højst 5 år umiddelbart før ansøgningens indgivelse.
- 3) Ansøgeren må ikke have begået visse forbrydelser.
- 4) Ansøgeren skal altid have været statsløs.

For at indfødsretslovens § 3, stk. 1, kan tilpasses til kravene i FN-konventionen, vil det således være nødvendigt at nedsætte det antal år, hvori ansøgeren skal have opholdt sig her i landet; dette har hidtil udgjort mindst 18 år, og må ifølge konventionen, som nævnt foran, højst udgøre i alt 10 år. Da konventionens bestemmelser imidlertid muliggør, at det kan forlanges, at de 10 års ophold her i landet skal have fundet sted under ansøgerens opvækst, medens han går i skole og i øvrigt får sin uddannelse, og i det hele i de år, hvor mulighederne for en indlevelse i danske forhold må antages at være størst, har man ikke fundet det betænkeligt at lempe bestemmelsen i overensstemmelse med konventionens krav. I konsekvens heraf og da den omstændighed alene, at en person er født her i landet, ikke kan antages at skabe nogen egentlig tilknytning til danske forhold, har man endvidere ikke fundet det nødvendigt at opretholde kravet om, at den pågældende skal være født her i landet. Ved bestemmelsens udformning har man også tillagt det vægt, at lempelserne ikke blot kommer til at gælde for personer, der er statsløse, men for enhver udlænding, idet erfaringerne fra praksis har vist, at det ofte er meget vanskeligt at afgøre, om en person er statsløs. I øvrigt foreslås – bortset fra ændringer af redaktionel karakter – ikke nogen ændringer i § 3, stk. 1; det foreslås således ikke, at ansøgeren skal opfylde visse vandelsbetingelser, og den hidtil bestående adgang til, at ansøgeren kan afgive erklæring i 2 år, efter at han er blevet 21 år – som er myndighedsalderen ifølge de fleste fremmede landes lovgivning – foreslås opretholdt.”

### 2.1.3.3 **Beslutning af 22. april 1977 om samtykke til ratifikation af 1961-konventionen**

Folketinget meddelte ved beslutning af 22. april 1977 samtykke til, at Danmark kunne tiltræde 1961-konventionen og Danmark ratificerede konventionen den 6. juni 1977. Dette forløb beskrives nærmere i afsnit 2.1.4.3.1.

### 2.1.3.4 **Lov nr. 1018 af 23. december 1998**

Bortset fra at ordet ”overøvrigheden (i København magistraten)” i 1991 blev erstattet med ” Statsamtet, Overpræsidiets, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland” bestod lovens § 3, stk. 1, uændret fra 1968 til 1998. Ved lov nr. 1018 af 23. december 1998, der trådte i kraft den 1. februar 1999, fik § 3, stk. 1, følgende ordlyd:

”En udlænding, som har haft ophold her i riget i sammenlagt mindst 10 år, heraf sammenlagt mindst 5 år inden for de sidste 6 år, erhverver dansk indfødsret ved efter det fyldte 18. år, men inden det fyldte 23. år, over for et

statsamt, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland at afgive skriftlig erklæring herom.”

Ændringen betød, at man kunne have opholdt sig i op til et år i udlandet inden for de sidste 6 år, uden at det havde betydning for mulighederne for at erklære sig dansk.

### 2.1.3.5 Lov nr. 1102 af 29. december 1999

Ved lov nr. 1102 af 29. december 1999, der trådte i kraft den 31. december 1999, blev adgangen til at få indfødsret ved erklæring forbeholdt personer, der var ustraffede og ikke sigtet for en lovovertrædelse. Indfødsretslovens § 3, stk. 1 og 2, fik herefter følgende indhold:

”§ 3. En udlænding, som er ustraffet og ikke er idømt foranstaltninger efter straffelovens kapitel 9, og som har haft bopæl her i riget i sammenlagt mindst 10 år, heraf sammenlagt mindst 5 år inden for de sidste 6 år, erhverver dansk indfødsret ved efter det fyldte 18. år, men inden det fyldte 23. år, over for et statsamt, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland at afgive erklæring herom.

Stk. 2. En person, der er sigtet for en lovovertrædelse, kan ikke erhverve dansk indfødsret ved erklæring efter stk. 1. Hvis den pågældende ikke findes skyldig i lovovertrædelsen, kan ny erklæring afgives inden for 1 år efter, at der er truffet endelig afgørelse i sagen, selv om den pågældende forinden er fyldt 23 år.”

I lovforslagets almindelige bemærkninger hedder det:

”Formålet med lovforslaget er at ændre reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring, således at unge udlændinge, der har begået kriminalitet, ikke længere får adgang til at opnå dansk indfødsret ved at afgive erklæring over for statsamtet.

Baggrunden for lovforslaget er, at der i den senere tid har været megen debat om det forhold, at unge udlændinge, der er sigtet eller dømt for kriminalitet, har mulighed for at få dansk statsborgerskab ved erklæring. Dette skyldes, at der efter erklæringsreglerne ikke stilles krav med hensyn til kriminalitet.

Det findes ikke rigtigt, at unge udlændinge, der har begået kriminalitet, herunder eventuelt grov kriminalitet, kan få dansk indfødsret ved erklæring. Disse unge må ligesom andre udlændinge henvises til at søge om dansk indfødsret ved naturalisation. I retningslinjerne vedrørende naturalisation stilles en række krav til ansøgere, bl.a. med hensyn til kriminalitet.”

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen i lovforslaget hedder det blandt andet:

”Det foreslås, at kun personer, der er ustraffede og ikke er idømt foranstaltninger efter straffelovens kapitel 9, skal kunne erhverve dansk indfødsret ved at afgive erklæring efter § 3.

...

Kan den pågældende ikke erhverve dansk indfødsret ved erklæring, må vedkommende i stedet henvises til at indgive ansøgning om naturalisation.”

Bemærkningerne indeholder følgende angående personer omfattet af 1961-konventionen:

”Særligt for så vidt angår statsløse personer kan oplyses, at Danmark har tiltrådt FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed, hvorefter der i visse tilfælde skal meddeles statsborgerskab til statsløse personer. Det gælder for personer, som er født her i riget og altid har været statsløse. Hvis ansøgning om statsborgerskab indgives mellem det fyldte 18. og det 21. år, har en sådan person krav på at opnå dansk statsborgerskab, hvis vedkommende har haft fast bopæl her i riget i sammenlagt mindst 10 år, herunder 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse. Det kan dog stilles som betingelse, at den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.

Såfremt en statsløs person, der efter FN-konventionen har krav på at opnå statsborgerskab, ikke opfylder betingelserne i indfødsretslovens § 3, vil den pågældende i stedet blive medtaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til, at en tilsvarende ordning allerede i dag er etableret for så vidt angår børn, der er født som statsløse i Danmark, idet disse børn efter retningslinjerne for naturalisation altid kan optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Denne ordning er etableret for at opfylde kravene i FN-konventionen fra 1989 om barnets rettigheder.

...

Endelig foreslås en sproglig ændring af formuleringen af opholdskravet i § 3, således at det nu udtrykkeligt kommer til at fremgå, at den erklærende skal have haft *bopæl* i Danmark i 10 år for at kunne få dansk indfødsret ved erklæring. Hermed er ikke tilsigtet nogen indholdsmæssig ændring af bestemmelsen, men blot en præcisering af, at opholdskravet anses for opfyldt, når den pågældende har haft bopæl her i riget i 10 år, også selv om den pågældende i perioden jævnlige har været på ferieophold og andre kortvarige ophold i udlandet. Derimod medtages ved beregningen af, om den erklærende har været ude

af landet i sammenlagt mere end 1 år inden for de sidste 6 år, også almindelige ferieophold, idet alle udlandsrejser med undtagelse af f.eks. weekendophold medtages ved beregningen.”

Det Danske Center for Menneskerettigheder sendte den 14. december 1999 et notat af 13. december 1999 om lovforslaget til justitsminister Frank Jensen og til Folketingets Indfødsretsudvalg. Notatet var udarbejdet af Eva Ersbøll og angav at være sendt uopfordret. I den sammenfattende bedømmelse af lovforslaget anføres det bl.a., at Danmarks internationale forpligtelser til at undgå statsløshed betød, at unge statsløse næppe kunne mødes med krav om karenstider. Under overskriften ”Den internationale regulering” hedder det bl.a.:

”FN’s konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed ... Som anført i lovforslagsbemærkningerne følger det af denne konvention (som Danmark har ratificeret), at en stat skal give sit statsborgerskab til personer, som er født på dens territorium, og som eller ville blive statsløse. Statsborgerskabet kan gives ved fødslen, i henhold til lov, eller efter ansøgning; *en ansøgning fra en person, som altid har været statsløs, kan ikke afslås, hvis den indgives mellem den pågældendes 18. og 21. år og vedkommende har haft fast ophold i landet i 10 år, heraf 5 år umiddelbart inden ansøgningens indgivelse.* Som vandelsbetingelse kan kun kræves, at den pågældende ikke er fundet skyldig i forbrydelser mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller derover.

...

I bemærkningerne til det fremsatte lovforslag anføres det, at hvis en statsløs person efter FN-konventionen har krav på statsborgerskab, men ikke opfylder betingelserne i lovforslagets § 3, ”vil den pågældende i stedet blive medtaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse”. Det anføres videre, at ”en tilsvarende ordning allerede i dag er etableret for så vidt angår børn, der er født som statsløse i Danmark, idet disse børn efter retningslinjerne for naturalisation altid kan optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse”.

Efter centrets opfattelse er det ikke ganske klart, hvad der menes med disse bemærkninger. Centret går dog ud fra, at det anførte skal forstås således, at der ikke kan opstilles vandelskrav overfor personer, som efter FN-konventionen om Begrænsning af Statsløshed har krav på statsborgerskab; dette vil for eksempel betyde, at en ansøgning fra en 18-årig statsløs person, som har haft fast bopæl i Danmark de forudgående 10 år, straks skal imødekommes - uanset om vedkommende har fået en fængselsstraf på f.eks. et år (en straf som efter Justitsministeriets cirkulære af 6. juni 1999 om dansk indfødsret ved naturalisation medfører en karenperiode på 10 år). Centret skal endvidere bemærke,



at der vel næppe heller kan opstilles vandelskrav i forhold til ansøgninger om statsborgerskab til statsløse børn under 18 år, som er født her i landet og har boet her i en vis årrække, jf. bl.a. Børnekonventionens artikel 7.”

Folketingets Indfødsretsudvalg anmodede ved spørgsmål nr. 22 af 13. december 1999 justitsminister Frank Jensen om at kommentere høringssvaret fra Det Danske Center for Menneskerettigheder. Justitsministeren svarede den 15. december 1999 således:

”Lovforslag L 151 er fremsat på baggrund af et ønske fra regeringen og et stort flertal i Folketinget om at stramme reglerne for unge udlændinges erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring. Ved udarbejdelsen af lovforslaget er der lagt vægt på reglernes overensstemmelse med grundlovens § 44, stk. 1, samt på, at reglerne let skal kunne administreres, og at Danmarks internationale forpligtelser skal overholdes.

Spørgsmålet om forholdet til de internationale konventioner m.v. på statsborgerretsområdet er bl.a. overvejet i relation til statsløse personer.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 1, følger det af FN-konventionen fra 1961 om begrænsning af statsløshed, at personer, der er født her i riget, og som altid har været statsløse, har krav på at opnå statsborgerskab, hvis de indgiver ansøgning herom mellem det fyldte 18. år og det fyldte 21. år og har haft fast bopæl her i riget i 10 år, heraf 5 år umiddelbart før ansøgningens indgivelse. Det kan alene stilles som betingelse, at den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængsel i 5 år eller derover for en strafbar handling.

Som anført i bemærkningerne til lovforslaget, vil sådanne statsløse personer, der på grund af det foreslåede vandelskrav i indfødsretslovens § 3 ikke kan erhverve dansk indfødsret ved erklæring, i stedet blive medtaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Justitsministeriet kan oplyse, at optagelse på lovforslag vil ske, selv om betingelserne for naturalisation, herunder vandelskravet, ikke er opfyldt. Det vil i bemærkningerne til lovforslaget om indfødsrets meddelelse blive angivet, hvilke personer på lovforslaget der efter FN-konventionen om begrænsning af statsløshed har krav på at opnå dansk statsborgerskab.”

Folketingets Indfødsretsudvalg anmodede ved spørgsmål nr. 30 af 14. december 1999 justitsminister Frank Jensen om at kommentere et høringssvar fra organisa-

tionen IND.sam. Organisationen gjorde indsigelse imod bl.a., at unge mennesker født og opvokset i Danmark ikke kunne få indfødsret, blot fordi de havde fået en bøde på 3.000 kr. for en færdselsforseelse. Justitsministeren besvarede spørgsmålet den 15. december 1999. I svaret hedder det bl.a.:

”Justitsministeriet er indstillet på at medvirke til, at de relevante grupper af unge udlændinge får fyldestgørende information om de nye regler.

Det er endvidere Justitsministeriets hensigt i samarbejde med statsamterne at etablere en ordening, hvorefter de unge, hvis erklæringer bliver afvist på grund af kriminalitet, ved en hurtig og smidig sagsgang kan indgive ansøgning om naturalisation. Justitsministeriet vil i den forbindelse overveje at indføre en hurtig behandling af naturalisationsansøgningerne, særligt for de unge, der på grund af kriminalitet ikke kan få dansk indfødsret ved erklæring, men hvor der er tale om en sanktion, som ikke udløser karenstid efter naturalisationscirkulæret.”

Under henvisning til svaret anmodede Folketingets Indfødsretsudvalg den 15. december 1999 ved spørgsmål nr. 40 justitsministeren om at oplyse nærmere om sine planer om at begunstige unge kriminelle med en særlig hurtig sagsbehandling af ansøgninger om dansk indfødsret. Justitsministeren besvarede den 15. december 1999 spørgsmålet således:

”Justitsministeriet vil efter lovforslagets vedtagelse udsende en foreløbig vejledning til statsamterne om lovens gennemførelse. Endvidere vil der i det nye år blive udsendt en nærmere vejledning om, hvordan sager om erhvervelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 3 skal behandles fremover.

I den forbindelse vil Justitsministeriet overveje, hvordan erklæringer om erhvervelse af dansk indfødsret efter § 3, der bliver afvist af statsamterne, mest hensigtsmæssigt kan videreføres som ansøgninger om naturalisation med henblik på behandling i Justitsministeriets Indfødsretskontor.

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 30 vil Justitsministeriet i den forbindelse overveje at indføre en hurtig behandling af naturalisationsansøgninger, særligt for de unge, der har fået en sanktion, som ikke udløser karenstid efter naturalisationscirkulæret, men også for unge, hvis karenstid er udløbet. Det er umiddelbart tanken at adskille disse sager fra andre naturalisationsansøgninger og med det samme iværksætte sagsbehandlingen med henblik på optagelse på lovforslag, således at ventetid undgås.”

### 2.1.3.6 Lov nr. 311 af 5. maj 2004

Indfødsretslovens § 3 blev på ny ændret ved lov nr. 311 af 5. maj 2004, der trådte i kraft den 1. juli 2004, hvor adgangen til at opnå dansk indfødsret ved erklæring blev begrænset til kun at omfatte statsborgere fra andre nordiske lande. Bestemmelsen fik ved loven følgende ordlyd:

”§ 3. Den, der er statsborger i Finland, Island, Norge eller Sverige og opfylder betingelserne i stk. 2 eller 3, erhverver dansk indfødsret ved over for et statsamt, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland at afgive skriftlig erklæring herom.

Stk. 2. Erklæring kan afgives af personer, der

- 1) er fyldt 18, men endnu ikke 23 år,
- 2) på erklæringstidspunktet har bopæl her i riget,
- 3) har haft bopæl her i riget i sammenlagt mindst 10 år, heraf sammenlagt mindst 5 år inden for de sidste 6 år,
- 4) er ustraffede og ikke er idømt foranstaltninger efter straffelovens kapitel 9 og
- 5) ikke er sigtede for en lovovertrædelse.

Stk. 3. Erklæring kan endvidere afgives af personer, der

- 1) har erhvervet statsborgerret i Finland, Island, Norge eller Sverige på anden måde end ved naturalisation,
- 2) er fyldt 18 år,
- 3) har haft bopæl her i riget i de sidste 7 år og
- 4) ikke i løbet af denne tid er idømt frihedsstraf eller foranstaltning, der kan ligestilles med frihedsstraf.

Stk. 4. Ved anvendelsen af stk. 2, nr. 3, ligestilles bopæl i et andet nordisk land med bopæl her i riget, dog kun i det omfang bopælstiden i det andet nordiske land ligger mindst 5 år forud for erklæringens afgivelse og før den erklærendes fyldte 16. år.

Stk. 5. Personer, som på grund af en sigtelse for en lovovertrædelse ikke kan erhverve dansk indfødsret ved erklæring, jf. stk. 2, nr. 5, kan afgive ny erklæring inden for 1 år efter, at der er truffet endelig afgørelse i sagen, selv om den pågældende forinden er fyldt 23 år, hvis den pågældende ikke findes skyldig i lovovertrædelsen.”

I bemærkninger til loven anføres det, at Danmark var forpligtet til at give personer omfattet af 1961-konventionen indfødsret, hvilket fremover ville ske ved, at ministeriet orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg og derefter optog de pågældende på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Det hedder:

### ”3. Forholdet til internationale konventioner

#### 3.1. Erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring

...

##### 3.1.2. FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed

Danmark ratificerede den 6. juni 1977 FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed.

Danmark er efter konventionen forpligtet til under visse omstændigheder at give indfødsret til statsløse personer født her i landet. Det kan dog stilles som betingelse, at den pågældende altid har været statsløs, at ansøgning indgives mellem det fyldte 18. år og det fyldte 21. år, at den pågældende har haft fast bopæl i en nærmere fastsat periode, der højst må være 5 år umiddelbart før ansøgningens indgivelse eller 10 år i alt, og ikke er fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.

Erklæringsbestemmelsen i indfødsretslovens § 3 tager bl.a. sigte på at opfylde Danmarks forpligtelser efter konventionen.

...

#### 4. Lovforslagets indhold

...

4.1.3. Den nugældende bestemmelse i § 3 tager bl.a. sigte på at opfylde Danmarks forpligtelser efter FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed. Det følger af konventionen, at personer, der er født statsløse her i riget, under visse betingelser har krav på at opnå dansk indfødsret. Der kan henvises til det anførte under pkt. 3.1.2 ovenfor.

Den foreslåede begrænsning af § 3 til nordiske statsborgere indebærer, at Danmarks forpligtelser efter konventionen skal opfyldes på anden måde. Integrationsministeriet vil derfor – efter forudgående orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg – optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de i konventionen nævnte betingelser er opfyldt. De statsløse personer (i alderen 21 til 23 år), som i dag er omfattet af erklæringsordningen uden at være omfattet af konventionen, vil få eventuelle ansøgninger om dansk indfødsret behandlet på sædvanlig vis i overensstemmelse med de gældende retningslinier for naturalisation.”

Alle ansøgere omfattet af 1961-konventionen har således siden 2004 skullet ansøge om indfødsret ved naturalisation.

### 2.1.3.7 Lov nr. 730 af 25. juni 2014

Ved lov nr. 730 af 25. juni 2014, der trådte i kraft 1. juli 2014, fik udlændinge, der er født i Danmark og opfylder en række betingelser, mulighed for at få indfødsret ved erklæring, hvis erklæring afgives, inden udlændingen fylder 19 år. Ved loven blev indfødsretsloven tilføjet en ny § 3 A med følgende indhold:

”§ 3 A. En udlænding, der er født her i riget og opfylder betingelserne i stk. 2, erhverver dansk indfødsret ved over for statsforvaltningen at afgive skriftlig erklæring herom.

Stk. 2. Erklæring kan afgives af personer, der

- 1) har aflagt folkeskolens afsluttende prøver i 9. eller 10. klasse med et samlet karaktergennemsnit på mindst 02 eller er fyldt 18 år,
- 2) ikke er fyldt 19 år,
- 3) på erklæringstidspunktet har bopæl her i riget,
- 4) har haft bopæl her i riget i sammenlagt mindst 12 år, heraf sammenlagt mindst 5 år inden for de sidste 6 år,
- 5) ikke er idømt
  - a) bøde på 3.000 kr. og derover,
  - b) 20 dagbøder og derover for overtrædelse af straffeloven,
  - c) bøde for spirituskørsel,
  - d) bøde for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer,
  - e) bøde for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13,
  - f) betinget eller ubetinget frihedsstraf eller
  - g) forvaring, anbringelses- eller behandlingsdom eller ungdomssanktion,
- 6) ikke er meddelt tiltalefrafald med vilkår, jf. retsplejelovens § 723,
- 7) ikke er meddelt advarsel efter lov om euforiserende stoffer og
- 8) ikke er sigtet for en lovovertrædelse.

Stk. 3. Stk. 2, nr. 1, finder ikke anvendelse for personer, der er fyldt 15 år, og som ved lægeerklæring, jf. bilag 1, dokumenterer at have en langvarig nedsættelse af funktionsevnen, som påvirker evnen til eller muligheden for at gennemføre et eller flere af folkeskolens afsluttende prøvefag i 9. eller 10. klasse.

Stk. 4. Personer, som på grund af en sigtelse for en lovovertrædelse ikke kan erhverve dansk indfødsret ved erklæring, jf. stk. 2, nr. 8, kan afgive ny erklæring, inden for 1 år efter at der er truffet endelig afgørelse i sagen, selv om den pågældende forinden er fyldt 19 år, hvis den pågældende ved afgørelsen ikke er blevet idømt en sanktion omfattet af stk. 2, nr. 5, eller meddelt tiltalefrafald eller advarsel efter stk. 2, nr. 6 og 7.”

Bemærkningerne til lovforslaget omtaler ikke særskilt personer omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen. Imidlertid vil også personer omfat-

tet af konventionerne, som opfylder betingelserne i bestemmelsen, kunne erklære sig dansk.

#### 2.1.4 Erhvervelse af indfødsret direkte ved lov - naturalisation

Tildeling af indfødsret direkte ved lov er den fremgangsmåde, som grundlovens § 44, stk. 1, umiddelbart lægger op til. Det fremgår således af indfødsretslovens § 6, stk. 1, at

”Indfødsret kan erhverves ved naturalisation i henhold til grundloven.”

Naturalisation betyder meddelelse af statsborgerskab til udlændinge. Denne fremgangsmåde vil for langt de fleste, som ikke er født danske, være den eneste mulige måde at erhverve dansk indfødsret på. For disse personer gælder, at de ikke efter danske regler har retskrav på at blive naturaliseret. Det hænger sammen med, at lovgivningsmagten efter danske regler suverænt bestemmer, hvad der skal være lov her i landet, medmindre grundloven indeholder bindinger, hvad den ikke gør i dette tilfælde. Lovgivningsmagten kan med andre ord efter danske regler afgøre spørgsmålet om hver enkelt udlændings adgang til dansk indfødsret efter ansøgning ud fra et frit skøn og ubundet af andre danske regler.

Danmark har imidlertid tiltrådt flere internationale konventioner, som – hvis konventionerne skal overholdes – begrænser Folketingets skøn, idet Danmark ved disse konventioner har forpligtet sig til at give indfødsret til personer, der opfylder visse betingelser, eksempelvis statsløse født i Danmark, der opfylder betingelserne i 1961-konventionen eller børnekonventionen.

Optagelse på lovforslag foregår i praksis således, at det relevante ministerium administrerer ansøgninger om naturalisation efter visse retningslinjer, som er dannet i praksis og/eller ved politiske aftaler, som et flertal i Folketinget står bag (indfødsrets-aftaler). I overensstemmelse med disse retningslinjer kan ministeriet enten optage ansøgere på lovforslag, give afslag på optagelse på lovforslag eller forelægge ansøgninger for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på eventuel dispensation fra de almindelige retningslinjer.

I praksis har optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse været ensbetydende med, at ansøgeren får indfødsret, medmindre ansøgeren i perioden indtil lovens vedtagelse udviser en adfærd, der gør, at betingelserne for indfødsret ikke længere er til stede.

En ansøger, der ikke er blevet medtaget i en lov om indfødsret, kan ikke få behandlet en påstand ved domstolene om, at pågældende skal optages på lovforslaget, have

sin sag forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg eller tilkendes indfødsret ved lov. Kompetencen til at fremsætte og vedtage love tilkommer efter grundloven alene regeringen og Folketinget. Derimod vil en påstand om, at en ansøger, der ikke er blevet medtaget i en lov om indfødsret, skal have erstatning eller godtgørelse, fordi dette strider mod Danmarks folkeretlige forpligtelser, efter omstændighederne kunne behandles af domstolene. Se Højesterets dom af 13. september 2013 i sag 306/2012 trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2013, side 3328.

Nedenfor følger dels en beskrivelse af proceduren for behandling af ansøgninger om naturalisation, dels en beskrivelse af de betingelser for at blive optaget på et forslag til lov om indfødsrets meddelelse, der har været gældende i den undersøgte periode. I den forbindelse gennemgås også de folkeretlige forpligtelser, der følger af 1961-konventionen og børnekonventionen.

#### 2.1.4.1 Naturalisationsproceduren<sup>3</sup>

##### 2.1.4.1.1 Indfødsretskontorets organisation og placering

Den praktiske behandling af ansøgninger om naturalisation er i hele undersøgelsesperioden foregået i Indfødsretskontoret. Kontoret var fra undersøgelsesperiodens start i 1991 indtil 25. januar 1993 en del af Indenrigsministeriet, Kommunalafdelingen, senere Administrativ Afdeling. 25. januar 1993 blev kontoret en del af Justitsministeriet, Lovafdelingen. Den 27. november 2001 blev Indfødsretskontoret overført til det nyoprettede Ministeriet for Flytninge, Indvandrere og Integration, hvor kontoret blev en del af Udlændingeafdelingen. Den 3. oktober 2011 blev kontoret igen placeret i Justitsministeriet, Lovafdelingen.

Kontoret har i hele perioden været ledet af en kontorchef, der er blevet bistået af en souschef og kontorfunktionærer. Hertil kommer et antal juridiske fuldmægtige, der er øget i undersøgelsesperioden. I 1995 var der ingen, i 2005 fire og i 2008 14 juridiske fuldmægtige ansat.

Kontoret har bl.a. den særlige funktion at fungere som en form for sekretariat for Folketingets Indfødsretsudvalg. I Integrationsministeriets redegørelse af 7. marts 2011 til statsministeren om ministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark er det beskrevet således:

---

3 Afsnittet beskriver alene hovedtrækkene i proceduren. I øvrigt kan henvises til Eva Ersbøll, Dansk indfødsret i international og historisk belysning, 2008, Birgit Kleis og Niels Beckman, Indfødsretsloven med kommentarer, 2004, og til de cirkulæreskrivelser og indfødsretsaftaler, som er udstedt og indgået i perioden. Medmindre andet er anført, tilsigter beskrivelsen at angå hele den undersøgte periode. Da beskrivelsen alene angår hovedtrækkene, omtales mindre væsentlige ændringer ikke.

”Indfødsretskontoret fungerer i forhold til behandlingen af ansøgninger om naturalisation som en slags sekretariat for Folketinget (Indfødsretsudvalget), idet kontoret på Folketingets vegne gennemgår, om ansøgerne opfylder de af et flertal i Folketinget opstillede betingelser for opnåelse af dansk indfødsret.

Udover ansøgninger behandler kontoret også anmodninger om genoptagelse af sager, hvor ansøgeren tidligere har fået afslag på ansøgning om naturalisation.

Denne form for sagsbehandling betyder, at integrationsministeren ikke – som på det øvrige udlændingeområde – ser enkeltsager, får forelagt praksisnotater og lignende.

Ministeren har det politiske ansvar for kontorets arbejde i Integrationsministeriet, men kontoret har altid haft den dobbelthed, at det på den ene side er et almindeligt sagsbehandlerkontor i ministeriet og på den anden side er et direkte sekretariat i forhold til folketingsudvalget. Som led i sekretariatsbetjeningen har kontorets chef også traditionelt kunnet holde møder direkte med Indfødsretsudvalgets formand, ligesom kontorchefen og nogle af dennes medarbejdere deltager i Indfødsretsudvalgets møder.”

#### **2.1.4.1.2 Antallet af ansøgninger mv.**

Midt i 1990-erne modtog Indfødsretskontoret ca. 5.000 nye ansøgninger om indfødsret årligt. Hertil kom anmodninger om genoptagelse efter afslag.



Antallet af afgørelser om optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse og afslag på optagelse har i perioden 2001-2011 været således:

*Afgørelser om naturalisation pr. år, 2001-2011 og afslagsfrekvens*

	Antal optagne på lovforslag om indfødsrets meddelelse pr. år	Antal afslag på ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation pr. år	Samlet antal afgørelser af ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation pr. år	Afslag målt i procent af det samlede antal afgørelser om naturalisation
2001	9.828	1.896	11.724	16,2
2002	3.228	2.537	5.765	44
2003	4.251	4.250	8.501	50
2004	6.328	3.263	9.591	34
2005	5.497	2.144	7.641	28
2006	4.111	1.832	5.943	30,8
2007	3.798	5.374	9.172	58,6
2008	4.595	8.669	13.264	65,4
2009	2.607	3.438	6.045	57
2010	3.033	1.894	4.927	38
2011	2.887	1.228	4.115	30

Kilde: Statsborgerskab, Institut for Menneskerettigheder, maj 2012. Baseret på statistiske oplysninger afgivet af Justitsministeriets Indfødsretskontor, foråret 2012.

#### 2.1.4.1.3 Ansøgning indgives til politiet

Ansøgninger om naturalisation blev indgivet på et særligt ansøgningsskema til politidirektøren i den kreds, hvor ansøgeren boede. Der skulle betales et gebyr på 1.000 kr. Politiet gennemgik ansøgerens oplysninger og sagens bilag sammen med ansøgeren og sørgede for, at ansøgeren havde forstået betydningen af, at oplysninger og erklæringer blev afgivet på tro og love. Herefter sendte politiet sagen til det ministerium, der behandlede sager om indfødsret.

Indtil 2002 skulle politiet vurdere, om ansøgeren opfyldte kravet om at kunne deltage ubesværet i en almindelig samtale på dansk. I indfødsretsaftalen fra 2002 blev det bestemt, at sprogkundskaber skulle dokumenteres på anden måde.

I 2011 blev det besluttet, at ansøgninger fra statsløse født i Danmark skulle indgives direkte til ministeriet.

#### **2.1.4.1.4 Indfødsretskontorets sagsbehandling**

##### **2.1.4.1.4.1 Forvaltningsretlige principper**

Indfødsretskontorets sagsbehandling vedrørende ansøgninger om naturalisation er ikke forvaltningsvirksomhed, men forberedelse af lovgivning. Forvaltningslovens sagsbehandlingsregler og andre forvaltningsretlige principper gælder således ikke. Folketinget har imidlertid i 1998 ved vedtagelse nr. V 36 af 15. januar 1998 tilkendegivet, at ”Folketinget [lægger] afgørende vægt på, ... at sikre god forvaltningsskik i hele sagsforløbet (bl.a. offentlige og klare regler og kortere sagsbehandlingstid) ved behandlingen af disse sager.”

I indfødsretsaftalerne fra 2002, 2005 og 2008 fremgik det i overensstemmelse hermed, at

”Ved Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret er der principielt ikke tale om afgørelser i henhold til lov, men om forberedelse af lovforslag. Den sagsbehandling, som Integrationsministeriet foretager med henblik på at konstatere, om en person opfylder kravene i retningslinjerne, minder dog meget om den form for sagsbehandling, der almindeligvis udøves af den offentlige forvaltning. Der er derfor grund til generelt at iagttage forvaltningslovens regler og andre forvaltningsretlige principper ved behandlingen af naturalisationssagerne.”

Tilsvarende fremgår nu af 2013-aftalen, der tillige indeholder en henvisning til vedtagelse nr. V 36.

##### **2.1.4.1.4.2 Indhentelse af oplysninger**

Det er et led i Indfødsretskontorets behandling, at man indhenter oplysninger om ansøgnernes eventuelle kriminelle forhold, økonomi, ophold og bopæl fra offentlige registre.

Andre dokumenter skal ifølge ansøgningskemaerne vedlægges ansøgningen, eksempelvis dokumentation for sprogkundskaber og bestået indfødsretsprøve.

I 2011 kom det til at fremgå af ansøgningskemaet, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen ikke skal medsende disse dokumenter.

##### **2.1.4.1.4.3 Afgivelse af erklæringer**

Ansøgere om indfødsret (og/eller deres forældre) skal ud over at underskrive ansøgningskemaerne underskrive erklæringer om kriminalitet, forfalden gæld til det offentlige (2002-2005) og fra 2002 en erklæring om troskab og loyalitet over for Danmark.

I 2011 kom det til at fremgå af ansøgningsskemaet, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen ikke har pligt til at underskrive disse erklæringer.

#### 2.1.4.1.4.4 Afslag på optagelse på lovforslag

Det fremgår af retningslinjerne for behandling af ansøgninger om naturalisation, at det er ministeriet, og ikke Folketinget eller Folketingets Indfødsretsudvalg, der vurderer, om ansøgerne opfylder betingelserne for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Hvis ministeriet, i praksis Indfødsretskontoret, vurderer, at betingelserne ikke er opfyldt, og sagen ikke skal forelægges for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på dispensation fra betingelserne, jf. nedenfor, sender kontoret et brev til ansøgeren med besked om, at ansøgeren ikke kan blive dansk statsborger nu. Brevet indeholder normalt en orientering om, hvilken betingelse ansøgeren ikke har opfyldt, samt en vejledning om, at ansøgeren kan anmode om at få sagen genoptaget, hvis betingelsen senere opfyldes.

Bortset fra enkelte afslagsgrunde forelægges afgørelser om afslag for en af kontorets jurister. De bliver ikke forelagt for ministeren eller for Folketingets Indfødsretsudvalg, og disse orienteres heller ikke efterfølgende om de konkrete afslag.

Kontorets afgørelser er som nævnt et led i forberedelsen af lovforslag og kan ikke påklages til nogen administrativ myndighed. Klager til ministeriet over afslag på at blive optaget på lovforslag besvares i praksis af enten en medarbejder i Indfødsretskontoret eller af ministeren.

Afslag på optagelse på lovforslag kan heller ikke behandles af domstolene. En ansøger, der ikke er medtaget i en lov om indfødsrets meddelelse, kan dog få prøvet ved domstolene, om folkeretlige forpligtelser er krænket, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse. Se Højesterets dom af 13. september 2013 i sag 306/2012 trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2013 side 3328.

#### 2.1.4.1.4.5 Dispensation fra de almindelige retningslinjer

Det er kun et flertal i Folketinget – i praksis et flertal i Folketingets Indfødsretsudvalg – der kan fravige de betingelser, der fremgår af indfødsretscirkulærerne/indfødsretsaftalerne. Dette betyder, at fravigelse af bestemmelser i de almindelige retningslinjer samt fortolkning i forbindelse med tvivlsspørgsmål forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg, og der optages alene personer ved fravigelse af retningslinjerne (dispensation), hvis et flertal af udvalgets medlemmer stemmer herfor. Indfødsretskontoret forelægger således jævnlige sager for Folketingets Indfødsretsudvalg

med henblik på stillingtagen til dispensation. I indfødsrets aftalen fra 2005 blev det bestemt, at anmodning om dispensation for kravene om dansk kundskaber og indfødsretsprøve kun kunne forelægges for Folketingets Indfødsretsudvalg, hvis der forelå ”ganske særlige forhold”.

Hvis udvalget ikke giver dispensation, skriver Indfødsretskontoret til ansøgeren, at vedkommende ikke kan blive dansk statsborger nu.

#### 2.1.4.1.4.6 Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

På lovforslaget optages kun personer, som opfylder betingelserne i de fastsatte retningslinjer, eller som har fået dispensation fra Folketingets Indfødsretsudvalg. Fra 2010 er også optaget personer, som opfylder betingelserne i 1961-konventionen.

Indfødsretskontoret sender i disse situationer et brev til ansøgeren om, at pågældende er optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse samt oplyser, hvornår forslaget forventes behandlet. Kontoret optager samtidig ansøgeren på lovforslaget.

I forbindelse med udarbejdelse og fremsættelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse er der udviklet den ordning, at der i forhold til hvert lovforslag er fastsat en såkaldt lukkedato et vist tidsrum før lovforslaget forventes fremsat i Folketinget. Ansøgninger om indfødsret, som ikke er færdigbehandlede før lukkedatoen, vil først kunne blive optaget på det næste lovforslag om indfødsrets meddelelse. I perioden fra april 1999 indtil lovforslag L 53 fremsat den 30. oktober 2008 blev lukkedagen fastsat til 3-4 uger før lovforslagets fremsættelse. I 2008 blev det besluttet at fremrykke lukkedagen, således at den lå 2-3 måneder før lovforslagets fremsættelse. Da lovforslagene blev fremsat i oktober og april, har lukkedatoerne siden 2008 ligget henholdsvis medio januar og medio august.

Om lukkedatoer og baggrunden for disse hedder det i et mavebælte af 7. februar 2008 fra Indfødsretskontoret til ministeren følgende:

”Lukkedatoen fastsættes af praktiske grunde så vidt muligt til fire uger før fremsættelsen af lovforslaget i Folketinget blandt andet med henblik på gennemførelse af afhøringer af relevante samarbejdspartner (Politiets Efterretnings-tjeneste (PET), Politiets Udlændingeafdeling, Udlændingenservice og Det Centrale Kriminalregister). Formålet med høringerne er at identificere ansøgere eller bipersoner på lovforslaget, der ikke (længere) opfylder naturalisationsbetingelserne, og som derfor skal udgå af lovforslaget før fremsættelsen heraf. Der kan f.eks. være tale om en ansøger, der efter optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse er blevet sigtet for en lovovertrædelse, eller at Udlæn-

dingservice har igangsat en undersøgelse med henblik på eventuel inddragelse af en ansøgers opholdsgrundlag.

Indfødsretskontoret har hidtil givet samarbejdsparterne en høringsfrist på ca. 14 dage, således at Indfødsretskontoret på baggrund af eventuelle tilbagemeldinger kan nå at foretage det fornødne inden fremsættelsen af lovforslaget.

Såfremt det f.eks. af oplysningerne fra Det Centrale Kriminalregister fremgår, at en ansøger på lovforslaget er blevet sigtet, vil Indfødsretskontoret relativt hurtigt kunne fjerne den pågældende ansøger fra lovforslaget med efterfølgende orientering af ansøgeren herom.

For så vidt angår PETs vurdering af ansøgere optaget på et lovforslag følger det af § 21 i cirkulæreskrivelse nr. 9 af 12. januar 2006 om naturalisation, at såfremt justitsministeren meddeler, at det af Politiets Efterretningstjeneste vurderes, at en ansøger om indfødsret kan være en fare for landets sikkerhed, forelægges sagen Folketingets Indfødsretsudvalg med indstilling om udelukkelse af den pågældende fra optagelse på et lovforslag om indfødsretsmeddelelse i en nærmere angiven periode. Sådanne sager vil blive forelagt Indfødsretsudvalget umiddelbart inden fremsættelsen af lovforslaget.”

Det fremgår videre af mavebæltet, at PET og Justitsministeriet havde haft vanskeligt ved at overholde høringsfristen på ca. 14 dage, hvilket havde gjort det vanskeligt for Indfødsretskontoret at forelægge sager for Folketingets Indfødsretsudvalg i medfør af § 21-proceduren. Indfødsretskontoret foreslog derfor, at man med virkning fra det lovforslag, der ville blive fremsat i oktober 2008, fastsatte lukkedagen til ca. 3 måneder før lovforslagets fremsættelse.

Hvis en person omfattet af et fremsat lovforslag om indfødsrets meddelelse ikke længere opfylder de almindelige betingelser, eksempelvis fordi pågældende er blevet sigtet for en lovovertrædelse, fremsætter ministeren et ændringsforslag til loven.

#### **2.1.4.1.5 Folketingets behandling af forslag til lov om indfødsrets meddelelse**

Ministeren fremsætter forslag til lov om indfødsrets meddelelse. Indtil 2002 blev der fremsat tre årlige lovforslag, og herefter blev der fremsat forslag to gange om året i henholdsvis oktober og april. Lovforslagene behandles på samme måde som andre lovforslag med tre behandlinger i folketingssalen, udvalgsbehandling og mulighed for at fremsætte ændringsforslag.

Efter fremsættelsen af lovforslaget sender Integrationsministeriet en oversigt over personer på forslaget fordelt efter nationalitet. Efter 1. behandlingen af forslaget sender ministeriet forskellige oversigter til Folketingets Indfødsretsudvalg til brug for udvalgsbehandlingen af lovforslaget og partiernes stillingtagen til eventuelle private ændringsforslag. Det drejer sig eksempelvis om personer, som er optaget efter at have været forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg, og personer idømt frihedsstraf.

Når lovforslaget er vedtaget ved 3. behandlingen, stadfæstet af dronningen og trådt i kraft ugedagen efter stadfæstelsen, har personerne omfattet af loven erhvervet dansk indfødsret.

## **2.1.4.2 Betingelser for at erhverve indfødsret ved naturalisation**

### **2.1.4.2.1 Grundlovens § 44**

I grundlovens § 44 hedder det, at ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. Bestemmelsen indeholder ikke en materiel normering af, hvem der skal have dansk indfødsret, og der er heller ikke i andre bestemmelser i grundloven nogen regulering heraf.

### **2.1.4.2.2 Praxis i Folketingets Indfødsretsudvalg og politiske aftaler om indfødsret**

I hele den undersøgte periode har der været retningslinjer, som Indfødsretskontoret har benyttet i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslag. Det drejer sig om følgende:

- Indenrigsministeriets cirkulære nr. 17 af 2. februar 1990 om dansk indfødsret (naturalisation)(til politiet og Københavns magistrat).
- Indfødsretskontorets kontorcirkulære af 2. februar 1990 om naturalisation uden samråd m.v.
- Indenrigsministeriets cirkulære nr. 11077 af 6. februar 1992 om dansk indfødsret ved naturalisation – ændret ved Justitsministeriets cirkulæreskrivelser nr. 11303 af 2. juni 1995 og nr. 11017 af 15. januar 1997 til politimestrene (Politidirektøren i København).
- Justitsministeriets cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997 om dansk indfødsret ved naturalisation.
- Justitsministeriets cirkulære nr. 90 af 16. juni 1999 om dansk indfødsret ved naturalisation.

- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations cirkulæreskrivelse nr. 55 af 12. juni 2002 om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse vedlagt aftale om indfødsret af 7. maj 2002.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations cirkulæreskrivelse nr. 9 af 12. januar 2006 om naturalisation vedlagt aftale om indfødsret af 8. december 2005.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om naturalisation vedlagt aftale om indfødsret af 22. september 2008.
- Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation vedlagt aftale om indfødsret af 23. maj 2013.

Det fremgår af cirkulærerne fra 1990 og 1992, at retningslinjerne var fastsat i samarbejde mellem Folketingets Indfødsretsudvalg og Indenrigsministeriet. Ændringerne til 1992-cirkulæret angav at være besluttet eller fastsat af Folketingets Indfødsretsudvalg. 1997- og 1999-cirkulæret angiver at være fastlagt ved eller at beskrive den praksis, som Folketingets Indfødsretsudvalg fulgte i forbindelse med behandling af ansøgninger om naturalisation.

Cirkulæreskrivelserne for 2002, 2006 og 2008 var vedlagt aftaler om indfødsret indgået mellem regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti. Cirkulæreskrivelsen fra 2013 var vedlagt aftale indgået mellem Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Enhedslisten. Det anføres, at partierne ved aftalerne fastlagde de fremtidige generelle retningslinjer for ministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation).

Det fremgik af kontorcirkulæret fra 1990, at Folketingets Indfødsretsudvalg og ministeriet havde aftalt, at optagelse på forslag til lov om indfødsrets meddelelse uden forudgående samråd som hovedregel kun kunne finde sted, når det måtte anses for utvivlsomt, at alle de betingelser, der var stillet i cirkulæret, var opfyldt. Det fremgik af cirkulærerne fra 1997 og 1999, at retningslinjerne i cirkulærerne kun kunne fraviges af Folketinget. I aftalerne vedlagt cirkulæreskrivelserne fra 2002, 2006, 2008 og 2013 anføres det tilsvarende, at retningslinjerne beskriver de krav, der skal være opfyldt for, at regeringen uden forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg kan optage en ansøger på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Retningslinjerne har i hele perioden indeholdt krav vedrørende dansk kundskaber, restancer/gæld til det offentlige, vandel og ophold her i landet. Disse krav er løbende blevet skærpet, ligesom de almindelige betingelser for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse er blevet udvidet med krav om selvforsørgelse og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie (dokumenteret ved bevis for en særlig indfødsretsprøve). De væsentligste almindelige betingelser gennemgås nedenfor.

#### 2.1.4.2.2.1 Dansk kundskaber

Der har i hele den periode, som undersøgelsen vedrører, været stillet krav til dansk kundskaberne hos de ansøgere, der har søgt om dansk indfødsret ved naturalisation. Det fremgik således af § 1 i cirkulærerne fra 1990 og 1992, at naturalisation kun kunne meddeles personer, der havde erhvervet så godt et kendskab til det danske sprog, at de kunne klare sig på dansk. Af kontorcirkulæret fra 1990 fremgik, at det dog ikke var et krav, at ansøgeren kunne læse og skrive dansk. For de ansøgere, der ikke havde et så godt kendskab til det danske sprog, at de kunne gøre sig forståelige på dansk, var der i cirkulærenes § 7 en bestemmelse, hvorefter disse alligevel kunne naturaliseres, hvis der i det enkelte tilfælde forelå særlige omstændigheder, der kunne begrunde en fravigelse fra udgangspunktet.

I cirkulæret fra 1997 fremgik sprogkravet af § 24. Det var herefter en betingelse, at ansøgeren uden brug af omskrivninger eller andre sprog og med den accent, som er naturlig, kunne deltage ubesværet i en almindelig samtale på dansk. Cirkulæret indeholdt ikke en særskilt dispensationsbestemmelse for så vidt angår kravet til dansk kundskaber, men det fremgik af cirkulærets § 1, stk. 2, at retningslinjerne i cirkulæret kunne fraviges af Folketinget.

Cirkulæret fra 1999 indeholdt i § 23, stk. 1, samme krav til dansk kundskaber, som fremgår af cirkulæret fra 1997. § 23, stk. 2, indeholdt en undtagelsesbestemmelse, hvorefter ansøgere, der ikke opfyldte kravet til dansk kundskaber, alligevel kunne naturaliseres, hvis de 1) var over 65 år og havde opholdt sig i Danmark i mindst 15 år, 2) på grund af psykisk sygdom, f.eks. som følge af tortur, ikke ville være i stand til at lære dansk i tilstrækkelig grad, eller 3) på grund af fysisk eller psykisk sygdom eller handicap var ude af stand til at tale eller kun i ringe grad besad et talesprog.

Indtil 2002 var det i første række politiet, der på baggrund af en samtale med ansøgeren i forbindelse med, at ansøgningen blev indgivet, vurderede ansøgerens dansk kundskaber. Ministeriet gennemførte endvidere i et vist omfang samtaler med ansøgere.



Fra 2002 blev kravet til ansøgernes danskkundskaber skærpet med ikrafttrædelsen af aftalen fra 2002. Det fremgik således af § 25, at det var en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren dokumenterede danskkundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ved bevis for en af fire nærmere opregnede prøver fra sprogcentre og det øvrige uddannelsessystem, heriblandt Folkeskolens afgangsprøve 9. eller 10. klasse og de gymnasiale uddannelser (det almindelige gymnasium og det tekniske gymnasium). Det var herefter ikke politiet, der skulle vurdere, om ansøgerne opfyldte sprogkravene. Undtagelsesbestemmelsen blev samtidigt begrænset, idet reglen i cirkulæreskrivelsen fra 1999 for ansøgere på over 65 år ikke blev videreført i cirkulæreskrivelsen. Ansøgere, der ikke opfyldte disse krav, kunne kun optages på et lovforslag, hvis det var besluttet af Folketingets Indfødsretsudvalg, jf. § 25, stk. 4. Sagerne kunne forelægges for udvalget, hvis ganske særlige forhold, f.eks. af familiemæssig karakter, kunne tale for at meddele den pågældende dansk indfødsret.

I aftalen om indfødsret fra 2005 blev kravet til danskkundskaber skærpet bl.a. således, at Sprogcentrenes Almenprøve 1 ikke længere var tilstrækkelig. Det kom nu også til at fremgå, at Folkeskolens afgangsprøve skulle være bestået med et gennemsnit på mindst 6 i danskkundskaber bortset fra orden, hvilket dog allerede blev håndhævet i praksis. Samtidig blev det i et bilag til cirkulæreskrivelsen opregnet, hvilke prøver m.v. som blev anset for fornøden dokumentation for ansøgerens danskkundskaber. Af bilaget fremgik endvidere, at der ikke stilledes krav om dokumentation for danskkundskaber m.v. for børn under 12 år. For børn, der var fyldt 12 år, men ikke havde aflagt Folkeskolens afgangsprøve efter 9. eller 10. klasse, ansås en udtalelse fra ansøgerens skole om, at ansøgerens danskkundskaber, kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie var på et niveau svarende til dét, der kunne forventes af et barn på den pågældende ansøgers alderstrin, som tilstrækkelig. Kravene til at personer, der på grund af sygdom ikke opfyldte sprogkravet, kunne optages på et lovforslag, blev skærpet, idet sygdommen nu skulle være af ”meget alvorlig karakter”. Afgørelsen af, om ansøgeren skulle optages på et lovforslag, blev flyttet fra ministeriet til Folketingets Indfødsretsudvalg, der skulle have sagen forelagt, når ganske særlige forhold talte herfor.

Bestemmelsen i § 24 i aftalen om indfødsret fra 2005 om krav til danskkundskaber blev videreført uændret i § 24 i aftalen fra 2008. Det fremgik dog indledningsvist af cirkulæreskrivelsen, at aftalen indebar en skærpelse af kravet om dokumentation for en ansøgers danskkundskaber. Ansøgere skulle således nu aflægge og bestå sprogcentrenes Prøve i Dansk 3 eller en af de i bilaget angivne prøver, der var på niveau med denne prøve, med et karaktergennemsnit på mindst 4 efter 7-trinsskalaen, hvilket svarer til 7 på 13-skalaen. Bilagets punkter om sprogkrav for børn blev videreført uden ændring.

I aftalen om indfødsret fra 2013 blev kravet til danskkundskaber lempet, således at ansøgerne alene skulle bestå danskuddannelsernes Prøve i Dansk 2 eller en tilsvarende prøve.

#### 2.1.4.2.2 Vandel (kriminalitet)

I hele den periode, som undersøgelsen vedrører, har straffe for kriminalitet af en vis grovhed betydet, at naturalisation ikke kunne ske før udløbet af en periode (karenstid) fastsat ud fra lovovertrædelsens art og/eller sanktionens art og længde.

Vandelskravet fremgik af § 4 i cirkulærerne fra 1990 og 1992. Bødestraf for bagatelforseelser var ikke til hinder for naturalisation. Kontorcirkulæret fra 1990 præciserede nærmere, hvad der skulle forstås ved bagatelforseelser. Bødestraf for grovere forhold, herunder for overtrædelse af straffeloven og skatte- og afgiftslovgivningen, udelukkede ansøgere fra naturalisation i mindst 5 år fra gerningstidspunktet. Bøder i øvrigt var til hinder for naturalisation i 3 år fra gerningstidspunktet. Betingede domme og tiltalefrafald på vilkår af straffri vandel var til hinder for naturalisation i den prøvetid, der var fastsat i dommen eller tiltalefrafaldet. Ubetinget frihedsstraf på indtil 3 måneders fængsel var til hinder for naturalisation i 5 år fra gerningstidspunktet. Frihedsstraf på 3 måneder eller derover og andre frihedsberøvende foranstaltninger (f.eks. anbringelse i hospital for sindslidende eller forvaring) var til hinder for naturalisation i et skønsmæssigt fastsat tidsrum, som normalt ikke kunne være mindre end 7 år fra gerningstidspunktet og 10 år, hvis frihedsstraffen var på 1 år eller derover. Karenstiderne for frihedsstraffe og bødestrafte blev skærpet ved ændringscirkulæreskrivelserne fra 1995 og 1997.

Det fremgår af § 17 i cirkulæret fra 1997, at ansøgere, der var straffet, ikke kunne naturaliseres før udløbet af en vis karenstid, som afhang af lovovertrædelsen og af sanktionens art og længde, jf. oversigten i bilaget til cirkulæret.

Ved cirkulæret blev endvidere indsat en bestemmelse, hvorefter ansøgere, der var sigtet for en lovovertrædelse, ikke kunne naturaliseres. Den 2. februar 1995 havde Folketingets Indfødsretsudvalg anmodet justitsministeren om at drage omsorg for, at personer, der blev optaget på fremtidige lovforslag om indfødsrets meddelelse, og som efter fremsættelsen heraf blev sigtet for kriminelle forhold, udgik af lovforslaget, inden dette blev vedtaget. Denne bestemmelse blev videreført i de senere cirkulærer og aftaler.

§ 17 i cirkulæret fra 1999 svarede i det væsentlige til bestemmelsen om vandelskravet i 1997-cirkulæret. Karenstiderne var ligeledes angivet i et bilag til cirkulæret.

I indfødsrets aftalen fra 2002 blev § 19 om kriminalitet suppleret i forhold til bestemmelsen i 1999-cirkulæret, idet det nu fremgik, at ansøgere, der var idømt udvisning for bestandigt eller idømt ubetinget frihedsstraf i 2 år eller derover, ikke kunne optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, heller ikke efter udløbet af en karenstid. Endvidere blev karenstiderne forlænget.

Som en ny betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse angav indfødsrets aftalens § 20, at ansøgere på tro og love skulle afgive oplysninger om eventuelle kriminelle forhold begået i Danmark eller i udlandet.

Aftalen foreskrev endvidere som noget nyt i § 21, at en sag om naturalisation skulle forelægges for Folketingets Indfødsretsudvalg, hvis justitsministeren meddelte, at Politiets Efterretningstjeneste vurderede, at en ansøger kunne være til fare for landets sikkerhed. Både § 20 og § 21 er videreført i de senere indfødsrets aftaler.

I forhold til indfødsrets aftalen fra 2002 var § 19 i aftalen fra 2005 suppleret med et krav om, at ansøgere som betingelse for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse skulle erklære, at de ikke havde gjort sig skyldig i forhold omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13. Urigtig erklæring herom ville kunne bevirke frakendelse af indfødsret i medfør af § 8 A i lov om dansk indfødsret. Endvidere angav aftalen fra 2005, at ansøgere, der var idømt en ubetinget frihedsstraf på mindst 60 dage for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 samt ansøgere, der var idømt udvisning for bestandigt eller idømt ubetinget frihedsstraf i 1½ år eller derover, ikke kunne optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Af et bilag til aftalen fremgik, at visse karenstider blev forlænget.

Bestemmelserne om kriminalitet, som fremgik af indfødsrets aftalen fra 2005, blev uden ændringer videreført i aftalerne fra 2008 og 2013.

#### 2.1.4.2.2.3 Gæld til det offentlige

Der har i hele den periode, som undersøgelsen vedrører, været stillet krav om, at ansøgere ikke må have visse former for gæld til det offentlige. Det fremgår således af § 6 i cirkulærerne fra 1990 og 1992, at ansøgere, der var i restance med skatter eller afgifter, ikke kunne forvente at få dansk indfødsret, medmindre restancen skyldtes forhold, der ikke kunne lægges ansøgerne til last. Endvidere kunne der ses bort fra restancen, hvis ansøgerne overholdt en betalingsaftale indgået med myndighederne. Tilsvarende for så vidt angår underholdningsbidrag udbetalt forskudsvis af det offentlige og andre familieydelse samt tilbagebetalingspligtige ydelser efter lov om social bistand, som ansøgerne ikke havde refunderet det offentlige eller fået eftergivet, jf. § 5 i cirkulærerne. I kontorcirkulæret fra 1990 var angivet en række

situationer, hvor ansøgere kunne optages på et lovforslag uden samråd, selv om de havde gæld af den nævnte karakter.

Efter § 18 i cirkulæret fra 1997 kunne ansøgere, der var i restance med tilbagebetalingspligtige ydelser efter bistandsloven, børnebidrag udbetalt forskudsvis af det offentlige, daginstitutionsbetaling, tilbagebetaling af for meget udbetalt boligstøtte og tilbagebetaling af boligindskudslån ikke optages på et forslag til lov om indfødsrets meddelelse. Restancen var imidlertid ikke til hinder for naturalisation, hvis der under visse betingelser var indgået en afdragsordning eller aftale om lønindeholdelse, ordningen var overholdt i periode på mindst 12 måneder – 18 måneder hvis restancen var på 25.000 kr. eller derover – og gælden blev nedbragt ved afdragene. 1990 og 1992 cirkulærens bestemmelser for så vidt angår ansøgere med skatte- eller afgiftsrestancer blev videreført i § 22 i 1997-cirkulæret. Hvis den samlede restance til det offentlige oversteg 50.000 kr., skulle sagen forelægges for Indfødsretsudvalget med henblik på udvalgets stillingtagen til, om ansøgerne kunne optages på forslag til lov om indfødsrets meddelelse. Selv om der ikke forelå en tilbagebetalingsaftale, kunne ansøgere, der var i restance med visse tilbagebetalingspligtige ydelser efter bistandsloven, blive optaget på et forslag til lov om indfødsrets meddelelse, hvis de var uden beskæftigelse, ikke havde anden indtægt end bistandshjælp og ikke inden for rimelig fremtid havde udsigt til at opnå lønnet beskæftigelse eller indtægt i øvrigt.

I cirkulæret fra 1999 blev karakteren af restancer til det offentlige, som kunne medføre, at der ikke kunne meddeles naturalisation, videreført i §§ 18-22. Det samme gjorde muligheden for lempelse i de tilfælde, hvor der var indgået og overholdt en tilbagebetalingsaftale. Cirkulæret indeholdt endvidere en bestemmelse, hvorefter ansøgerne kunne optages på forslag til lov om indfødsrets meddelelse, selv om der ikke forelå en tilbagebetalingsaftale, hvis myndighederne havde givet henstand med tilbagebetalingen eller eftergivet restancen begrundet med forhold, der ikke kunne lægges ansøgerne til last, f.eks. sygdom, arbejdsløshed eller påbegyndt uddannelse. Endvidere kunne naturalisation meddeles, hvis ansøgerne var uden beskæftigelse, ikke havde anden indtægt end bistandshjælp og ikke inden for en rimelig fremtid havde udsigt til at opnå lønnet beskæftigelse eller indtægter i øvrigt. Grænsen for restancer, som krævede forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg forud for eventuel optagelse på forslag til lov om indfødsrets meddelelse, blev forhøjet til 100.000 kr.

1999-cirkulærets krav om, at ansøgerne ikke måtte have bestemte typer af gæld til det offentlige, blev videreført i §§ 22-24 i indfødsretsaf-talen fra 2002. Muligheden for at blive naturaliseret trods gæld til det offentlige i tilfælde af, at ansøgerne havde overholdt en tilbagebetalingsordning, havde opnået henstand eller eftergivelse af årsager, der ikke kunne lægges ansøgerne til last eller var uden anden indtægt end

bistandshjælp, udgik sammen med bestemmelsen om forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg.

Indfødsretsaftalen angav videre som en ny betingelse for optagelse på et forslag til lov om indfødsrets meddelelse, at ansøgerne oplyste på tro og love, hvorvidt de havde eller inden for de seneste 10 år havde haft gæld, der oversteg 50.000 kr. til det offentlige.

Indfødsretsaftalerne fra 2005, 2008 og 2013 videreførte 2002-aftalens bestemmelse om de typer af forfalden gæld til det offentlige, der var til hinder for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Bestemmelsen om tro- og loveerklæring fra 2002-aftalen vedrørende gæld til det offentlige blev dog ikke medtaget i de senere aftaler.

#### 2.1.4.2.2.4 Selvforsørgelse

I 2002-aftalens § 24 blev det stillet som en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren afgav oplysninger på tro og love om, hvorvidt pågældende modtog eller inden for de seneste 10 år havde modtaget løbende ydelser efter aktivloven. Dette gjaldt dog kun, hvis den periode, hvor ansøgeren havde modtaget sådanne ydelser, sammenlagt oversteg 1 år.

I § 23 i aftalen fra 2005 blev det stillet som en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren var selvforsørgende. Herved forstod man, at ansøgeren ikke modtog hjælp efter lov om aktiv social politik eller integrationsloven og inden for de seneste 5 år ikke havde modtaget sådanne ydelser i mere end sammenlagt 1 år. Ifølge aftalen skulle enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke direkte var relateret til forsørgelse, eller ydelser, der måtte sidestilles med løn eller pension eller trådte i stedet herfor, ikke indgå ved vurderingen af, hvorvidt ansøgerne var selvforsørgende.

I § 23 i aftalen fra 2008 blev kravet om selvforsørgelse skærpet således, at ansøgere ikke må have modtaget de nævnte ydelser inden for det seneste år forud for fremsættelse af et lovforslag om indfødsrets meddelelse og inden for de seneste 5 år ikke må have modtaget sådanne ydelser i mere end sammenlagt 6 måneder.

I § 23 i aftalen fra 2013 blev kravet om selvforsørgelse lempet således, at man må have modtaget offentlig hjælp i en periode på op til 2 år og 6 måneder inde for de seneste 5 år.

#### 2.1.4.2.2.5 Ophold

Det har i hele den periode, som undersøgelsen vedrører, været stillet krav til ansøgere om dansk indfødsret om ophold i Danmark af en vis varighed samt tilladelse til varigt ophold i Danmark.

I cirkulærerne fra 1990 og 1992 fremgik dette af § 1, stk. 1, og § 2, stk. 6. Opholdsperioden regnedes fra det tidspunkt, hvor ansøgeren første gang fik opholdstilladelse. For så vidt angår varigheden af opholdet forud for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse fremgår det af § 2 i cirkulærerne, at statsborgere fra de nordiske lande skulle have opholdt sig lovligt i landet i mindst 2 år og andre udlændinge i mindst 7 år, dog kun 6 år uafbrudt ophold for så vidt angår personer, der var anerkendt som flygtninge i henhold til FN-konventionen af 1951 om flygtninges retsstilling og personer, som måtte ligestilles hermed. Cirkulæret indeholdt lempeligere opholdskrav for bl.a. personer, der var gift med danske statsborgere, personer, der var kommet til Danmark inden det 15. år, og personer, der havde fået en væsentlig del af deres almindelige eller faglige uddannelse i Danmark.

Cirkulærerne fra 1997 og 1999 videreførte i §§ 3-4 de almindelige krav til ophold og varigheden af opholdet, mens der var fastsat mere detaljerede regler for særlige persongrupper.

I § 7 i indfødsretsaf-talen fra 2002 blev det almindelige krav til varigheden af opholdet skærpet, således at kravet til ophold for personer, der er anerkendt som flygtninge, personer, der måtte sidestilles hermed, og statsløse personer blev hævet med 1 år til 8 år, og kravet til ophold for andre udlændinge blev hævet med 1 år til 9 års uafbrudt ophold. Kravet til varigheden af nordiske statsborgeres ophold forblev uændret 2 år.

Kravet til varigheden af opholdet videreførtes uændret i aftalerne fra 2006 og 2008. Der er i 2013 sket visse ændringer for ansøgere, der har måttet opholde sig i udlandet på grund af ægtefællens arbejde for danske interesser.

#### 2.1.4.2.2.6 Kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie

I indfødsretsaf-talen fra 2002 blev det indføjset som en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren dokumenterede kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie. Kravet blev anset for opfyldt, hvis ansøgeren dokumenterede at have bestået en af prøverne fra sprogcentrene eller det øvrige uddannelsessystem.

I 2005-aftalen blev det bestemt, at ansøgerne skulle dokumentere deres kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ved at bestå en særlig indføds-

retsprøve, jf. § 24. Den praktiske gennemførelse af prøverne blev iværksat efter vedtagelse af lov af 7. juni 2006 om indfødsretsprøve, der bemyndigede integrationsministeren til at fastsætte regler om etablering og afholdelse af en indfødsretsprøve.

Ministeren fastsatte de nærmere bestemmelser om indfødsretsprøven i bekendtgørelse nr. 278 af 22. marts 2007, der trådte i kraft den 31. marts 2007. Ifølge § 6 i bekendtgørelsen skulle prøvedeltagerne ved aflæggelse af prøven dokumentere at have opnået kendskab til Danmark og danske samfundsforhold, herunder den danske politiske styreform, det danske velfærdssamfund, Danmarks forhold til omverdenen samt at have opnået kendskab til større væsentlige epoker samt konkrete begivenheder og personligheder i Danmarks historie, der havde haft betydning for udviklingen af det danske samfund. Endvidere skulle prøvedeltagerne dokumentere at have opnået kendskab til centrale aspekter af dansk kultur og det sociale samfundsliv i Danmark og at have opnået kendskab til aktuelle forhold og begivenheder i det danske samfund.

Indfødsretsprøven, der skulle holdes to gange om året i henholdsvis juni og december, bestod af et opgavehæfte med 40 multiple choice spørgsmål, som skulle besvares skriftligt og individuelt uden brug af hjælpemidler på indtil 60 minutter. 35 af spørgsmålene blev udvalgt fra en offentlig tilgængelig prøvebank med spørgsmål, og 5 spørgsmål vedrørte aktuelle emner. En prøve var bestået, hvis 28 af 40 spørgsmål var besvaret korrekt.

Kravet til ansøgernes dokumentation af kendskabet til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie blev skærpet med cirkulæreskrivelsen fra 2008. Det skete uden en ændring af formuleringen af cirkulæreskrivelsens § 24, stk. 2, om indfødsretsprøven. I stedet udstedte ministeren en ny bekendtgørelse om indfødsretsprøven, bekendtgørelse nr. 1070 af 5. november 2008, der trådte i kraft den 10. november 2008. Indfødsretsprøven bestod herefter fortsat af et opgavehæfte med 40 multiple choice spørgsmål, som skulle besvares skriftligt og individuelt uden brug af hjælpemidler, men nu på indtil 45 minutter. 35 af spørgsmålene skulle nu ligge inden for rammerne af det læremateriale til indfødsretsprøven, som ministeriet offentliggjorde, og 5 spørgsmål skulle fortsat vedrøre aktuelle emner. En prøve var bestået, hvis 32 af 40 spørgsmål var besvaret korrekt.

Bekendtgørelsen nr. 1106 af 17. september 2010 om indfødsretsprøven – der trådte i kraft den 27. september 2010 – ophævede bekendtgørelse nr. 1070 af 5. november 2008. Bekendtgørelsen medførte ændringer på en række punkter vedrørende bl.a. gennemførelsen af bedømmelsen og udstedelse af bevis for beståelse af indfødsretsprøven, men de indholdsmæssige krav til prøven, som blev fastsat i bekendtgørelse nr. 1070 af 5. november 2008, blev videreført.

Ved 2013-aftalen blev indfødsretsprøven ændret til en statsborgerskabsprøve, der ”vægter aspekter af det hverdagsliv og det aktive politiske liv, som møder borgerne i et moderne samfund”. De nærmere regler om prøven findes i bekendtgørelse nr. 370 af 8. april 2014 om statsborgerskabsprøven.

#### 2.1.4.2.2.7 Troskab og loyalitet

Det blev indført i § 2 i indfødsrtaftalen fra 2002, at det var en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgerne lovede troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund og erklærede at ville overholde dansk lovgivning og respektere grundlæggende danske retsprincipper. Kravet blev gentaget i § 2 i aftalerne fra 2005, 2008 og 2013.

#### 2.1.4.2.2.8 Alder

Børn opnår normalt automatisk dansk indfødsret ved fødslen eller som biperson i forbindelse med, at forældrene opnår indfødsret. I øvrigt har det i hele den periode, som undersøgelsen vedrører, været således, at personer under 18 år kun kunne blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de var omfattet af en af de kategorier, der var nævnt i cirkulæret/aftalen.

Af cirkulæret fra 1990 fremgår, at børn kunne naturaliseres i forbindelse med adoption, og hvis en af forældremyndighedsindehaverne var dansk. I øvrigt kunne naturalisation kun ske efter § 3, hvilket forudsatte, at der forelå særlige forhold, der gjorde det ønskeligt eller naturligt, at de fik dansk indfødsret.

I cirkulæret fra 1992 – efter Danmarks ratifikation af børnekonventionen – blev der indsat følgende bestemmelse i § 3, stk. 2:

”Selvom de almindelige betingelser for naturalisation ikke er opfyldt, kan børn, der er født i Danmark af statsløse forældre, og som bor her i landet, naturaliseres selvstændigt uanset de ikke er fyldt 18 år.”

Bestemmelsen blev videreført i § 15 i cirkulæret fra 1997 med en anden formulering:

”I overensstemmelse med FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder kan børn, der er født statsløse i Danmark, naturaliseres, hvis de har bopæl her i landet.”

Bestemmelsen har i 2002, 2005 og 2008-aftalerne været formuleret således i § 17:



”I overensstemmelse med FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder kan børn, der er født statsløse i Danmark, optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de har bopæl i landet”.

Bestemmelsen har indtil 2013 været praktiseret således, at kun ansøgere, der ikke var fyldt 18 år på det tidspunkt, hvor loven blev vedtaget, blev anset for omfattet. Dette blev ændret ved 2013-aftalen, således at det var tilstrækkeligt, at ansøgning om naturalisation blev indgivet før det fyldte 18. år.

Bestemmelsen findes i 2013-aftalens § 17 og § 27:

”§ 17. I overensstemmelse med FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder kan ansøgere, der er født statsløse i Danmark, optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at opfylde de almindelige betingelser for naturalisation. Det er dog for ansøgere omfattet af 1. pkt. en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgningen om indfødsret indgives inden det fyldte 18. år, og at ansøgeren har bopæl her i landet.

§ 27. Ansøgere, der er født statsløse i Danmark, og som indgiver ansøgning om indfødsret inden det fyldte 18. år, kan i overensstemmelse med FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i medfør af § 17, hvis ansøgeren har bopæl her i landet.”

#### 2.1.4.2.2.9 Særregler for visse grupper af ansøgere

Der har i cirkulærerne og aftalerne været fastsat særligt lempelige regler for visse grupper af ansøgere.

Således har opholdskravet i hele perioden været lempet i forhold til eksempelvis ansøgere fra de nordiske lande, visse personer boende umiddelbart syd for grænsen/dansksindede sydslesvigere og for flygtninge og personer, der må ligestilles hermed. Siden 1999 har opholdskravet været lempet for alle statsløse.

Af bilag 3 til aftalerne om indfødsret fra 2005, 2008 og 2013 fremgik, at bl.a. svensk- og norsktalende ansøgere og visse personer født i Sydslesvig ikke skulle dokumentere deres danskkundskaber m.v.

Der har som anført i afsnit 2.1.4.2.2.8 siden 1992 været en særregel for børn, der er født statsløse i Danmark. Bestemmelsen har været placeret i et kapital, der vedrører ”Alder” eller ”Naturalisation af børn”.

Der har ikke før 2013-aftalen været fastsat særlige regler i indfødsretscirkulærerne eller aftalerne for personer omfattet af 1961-konventionen, altså personer, der er født statsløse i Danmark, og som ansøger om indfødsret mellem det 18. og 21. år. I 2013-aftalen hedder det:

*”Naturalisation af statsløse personer født i Danmark*

§ 26. I overensstemmelse med FN-konventionen af 1961 om begrænsning af statsløshed kan ansøgere, der er født statsløse i Danmark, optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at opfylde de almindelige betingelser for naturalisation. Det er dog for ansøgere omfattet af 1. pkt. en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at

- 1) ansøgeren har fast bopæl her i landet,
- 2) ansøgning indgives fra det fyldte 18. år og inden det fyldte 21. år,
- 3) ansøgeren har haft fast bopæl i Danmark i 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller i 8 år i alt,
- 4) ansøgeren ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling, og at
- 5) ansøgeren altid har været statsløs.

Stk. 2. Det er en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i henhold til stk. 1, at ansøgeren afgiver oplysninger på tro og love om, at ansøgeren ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.”

#### **2.1.4.3 Internationale konventioner der forpligter Danmark til at give visse statsløse personer dansk indfødsret**

I det følgende omtales tre folkeretlige konventioner af betydning for Danmarks pligt til at give statsløse personer født i Danmarks dansk indfødsret, nemlig 1961-konventionen, børnekonventionen og 1997-konventionen.

##### **2.1.4.3.1 FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed**

FN's konvention om begrænsning af statsløshed blev vedtaget den 30. august 1961. Konventionen stod åben for undertegnelse fra 30. august 1961 til 31. maj 1962, og den trådte i kraft to år efter datoen for deponeringen af det sjette ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument, hvilket var den 13. december 1975.

Den bestemmelse, som har størst interesse i forbindelse med kommissionens undersøgelse, er konventionens artikel 1, stk. 1 og 2, om staternes pligt til at give statsborgerskab. Artiklen har følgende ordlyd på engelsk:

“1. A Contracting State shall grant its nationality to a person born in its territory who would otherwise be stateless. Such nationality shall be granted:

- (a) at birth, by operation of law, or
- (b) upon an application being lodged with the appropriate authority, by or on behalf of the person concerned, in the manner prescribed by the national law. Subject to the provisions of paragraph 2 of this article, no such application may be rejected.

A Contracting State which provides for the grant of its nationality in accordance with sub-paragraph (b) of this paragraph may also provide for the grant of its nationality by operation of law at such age and subject to such conditions as may be prescribed by the national law.

2. A Contracting State may make the grant of its nationality in accordance with sub-paragraph (b) of paragraph I of this article subject to one or more of the following conditions:

- (a) that the application is lodged during a period, fixed by the Contracting State, beginning not later than at the age of eighteen years and ending not earlier than at the age of twenty-one years, so, however, that the person concerned shall be allowed at least one year during which he may himself make the application without having to obtain legal authorization to do so;
- (b) that the person concerned has habitually resided in the territory of the Contracting State for such period as may be fixed by that State, not exceeding five years immediately preceding the lodging of the application nor ten years in all;
- (c) that the person concerned has neither been convicted of an offence against national security nor has been sentenced to imprisonment for a term of five years or more on a criminal charge;
- (d) that the person concerned has always been stateless.”

Ordlyden er i dansk oversættelse:

”1. En kontraherende stat skal give statsborgerret til personer, der er født på dens territorium, og som ellers ville blive statsløse. Sådant statsborgerret skal gives

- a) ved fødsel, i henhold til lov, eller
- b) efter ansøgning, som af den pågældende selv eller på hans vegne indgives til vedkommende myndighed i den af landets lovgivning foreskrevne form. Medmindre andet følger af bestemmelserne i denne artikels stk. 2, kan en sådan ansøgning ikke afslås.

En kontraherende stat, hvis lovgivning hjemler meddelelse af statsborgerret i overensstemmelse med punkt b) i dette stykke, kan også meddele statsborgerret i henhold til lov under sådanne aldersmæssige og andre betingelser, som måtte være foreskrevet i den nationale lovgivning.

2. En kontraherende stat kan gøre meddelelse af statsborgerret i henhold til denne artikels stk. 1 b) afhængig af én eller flere af følgende betingelser:

- a) at ansøgning indgives inden for et af den kontraherende stat fastsat tidsrum, begyndende senest med 18-års alderen og ophørende tidligst med 21-års alderen, dog at der tilstås den pågældende mindst ét år, i løbet af hvilket han i henhold til lovgivningen kan indgive ansøgning på egne vegne uden at skulle indhente samtykke hertil,
- b) at den pågældende har haft fast bopæl på den kontraherende stats territorium i en af denne stat fastsat periode, der dog højst må være på fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse, eller på ti år i alt;
- c) at den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på fem år eller derover for en strafbar handling;
- d) at den pågældende altid har været statsløs.”

Som et fortolkningsbidrag til ordene ”fundet skyldig i”/”convicted” findes følgende resolution IV fra ”United Nations Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness” i Geneve fra 24. marts til 18. april 1959:

”The Conference

Resolves that for the purposes of the Convention the term “convicted” shall mean “convicted by a final judgement of a court of competent jurisdiction”<sup>4</sup>.

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.1.3.2 blev artikel 1 i praksis gennemført i Danmark ved lov nr. 399 af 11. december 1968, hvor bl.a. personer omfattet af konventionen fik mulighed for at opnå indfødsret ved erklæring. Danmark ønskede dengang ikke at tiltræde konventionen, navnlig som følge af muligheden for at frakende personer statsborgerskab af politiske grunde.

Forslag til folketingsbeslutning om tiltrædelse af konventionen blev fremsat den 11. november 1976 af udenrigsministeren. I bemærkningerne til forslaget hedder det:

” 1.

De forenede Nationers økonomiske og sociale råd optog i 1949 de problemer til behandling, der knytter sig til statsløshed. Der blev nedsat et ad hoc-udvalg, som fik til opgave at undersøge, hvorledes der kunne gives flygtninge og statsløse en tilfredsstillende status, samt at overveje midler til afskaffelse af statsløshedsproblemet. Danmark blev indvalgt i udvalget (repræsenteret ved kontorchef i indenrigsministeriet Knud Larsen).

Arbejdet med spørgsmålet om flygtninge, og statsløses stilling resulterede i FN-konventionen af 28. juli 1951 om flygtninges, retsstilling og i FN-konventionen af 28. september 1954 om statsløse personers retsstilling, som blev ratificeret af Danmark i henholdsvis 1952 og 1956.

Spørgsmålet om afskaffelse af statsløshedsproblemet blev overladt til FN's folkeretskommission, som i 1953 fremlagde to konventionsudkast om henholdsvis afskaffelse og begrænsning af fremtidig statsløshed. Konventionsudkastene blev behandlet under FN's 9. generalforsamling i 1954, hvorunder det blev besluttet at sammenkalde en international konference om spørgsmålet.

Konferencens første del blev afholdt i Genève i tiden 24. marts – 18. april 1959 og anden del i New York i tiden 15. – 28. august 1961. Til præsident for konferencens første del valgtes den danske delegerede, ovennævnte kontorchef Knud Larsen. Som grundlag for konferencens arbejde blev benyttet det

---

<sup>4</sup> Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations volume 989, 1975, no. 14458.

af FN's folkeretskommission udarbejdede konventionsudkast om begrænsning af fremtidig statsløshed. For konferencen forelå endvidere et fra dansk side udarbejdet memorandum med et konventionsudkast om begrænsning af statsløshed. Som resultat af konferencen vedtoges en konvention om begrænsning af statsløshed, som stod åben for undertegnelse i New York i tiden fra 30. august 1961 til 31. maj 1962.

2.

Konventionen fastsætter nærmere bestemmelser om, under hvilke betingelser en deltagerstat skal bevilge ellers statsløse personer statsborgerskab, under hvilke betingelser statsborgerskab fortabes ved afkald eller ændret retlig status, som f. eks. ægteskab, samt forbyder med visse undtagelser en deltagerstat at fratage en person hans statsborgerskab. Konventionen må anses som et skridt i retning af en løsning af problemerne i forbindelse med den statsløshed, som kan opstå som følge af, at nogle lande bygger deres statsborgerretslovgivning på territorialprincippet, medens andre lande – herunder de nordiske – bygger på afstammingsprincippet.

Konventionen har 21 artikler. Artiklerne 1-9 indeholder de centrale bestemmelser og fastsætter dels regler om statsløses erhvervelse af statsborgerret (art. 1-4), dels bestemmelser, som tager sigte på at hindre, at statsborgerret fortabes, således at der opstår statsløshed (art. 5-9). Artiklerne 10 samt 12-14 behandler spørgsmål om konventionens gyldighed i visse relationer og bilæggelse af tvister. Artikel 11 omhandler oprettelse af et særligt undersøgelses- og bistandsorgan for statsløse og artiklerne 15-21 forskellige spørgsmål af formel karakter.

3.

Konventionen er undertegnet af Den dominikanske Republik, Frankrig, Israel, Nederlandene og Storbritannien. Stater, som ikke har undertegnet konventionen, vil kunne tilslutte sig denne ved at tiltræde den i henhold til artikel 16, § 4.

4.

Hverken Danmark, Norge eller Sverige underskrev konventionen inden fristen for undertegnelse udløb den 31. maj 1962, idet disse landes tilslutning ville kræve ændringer i de nordiske indfødsretslove af 1950, for Danmarks vedkommende i loven af 21. maj 1950 om dansk indfødsret. Ved et nordisk justitsministermøde i Reykjavik i 1962 blev det imidlertid besluttet, at et sagkyndigt udvalg bestående af embedsmænd fra Danmark, Finland, Norge og Sverige, der var nedsat året forud for at undersøge spørgsmålet, om der kunne ske en lempelse i adgangen for nordiske statsborgere til at erhverve statsbor-

gerret i et andet nordisk land, tillige skulle undersøge, om de nordiske lande burde tiltræde FN-konventionen om begrænsning af statsløshed, samt hvilke ændringer i de nordiske landes statsborgerretslove, en eventuel tiltrædelse af konventionen ville nødvendiggøre.

I den af udvalget udarbejdede fællesnordiske betænkning af 1. september 1965 kunne der imidlertid ikke opnås enighed med hensyn til spørgsmålet, om udvalget burde anbefale, at de nordiske lande tiltrådte FN-konventionen om begrænsning af statsløshed. Medens de norske og svenske sagkyndige kunne anbefale en tiltrædelse, fandt man det fra dansk side betænkeligt at tiltræde konventionen, især fordi konventionen i sin artikel 8, § 3, giver de tiltrædende lande mulighed for i deres nationale lovgivning at bevare bestemmelser om frakendelse af statsborgerret af nærmere angivne grunde, som blev anset for stridende mod nordisk retsfølelse og principperne i de gældende statsborgerretslove. Heller ikke fra finsk side kunne man anbefale en tiltrædelse af konventionen.

Af hensyn til bevarelsen af den nordiske retsenhed på statsborgerretslovgivningens område blev der imidlertid opnået enighed mellem de nordiske lande om at foretage de ændringer i deres statsborgerretslove, der var nødvendige for at bringe dem i overensstemmelse med konventionen. For Danmarks vedkommende blev ændringerne gennemført ved lov nr. 399 af 11. december 1968 om ændring af lov nr. 252 af 27. maj 1950 om dansk indfødsret. Der henvises herom til det pågældende forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret, jfr. Folketingstidende for 1968-69, spalte 727-729, 1353-1358, 1995-1999, 2072 (forhandlingerne), tillæg A spalte 1187-1228, tillæg B spalte 295-296, tillæg C spalte 59-60.

##### 5.

Sverige og Norge tiltrådte herefter konventionen i henholdsvis 1969 og 1971. Efter at konventionen i øvrigt var blevet ratificeret eller tiltrådt af Australien, Irland, Storbritannien og Østrig, trådte den i overensstemmelse med sin artikel 18, § 1, i kraft den 13. december 1975, 2 år efter datoen for deponeringen af det 6. ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument. I forbindelse med deponeringen af ratifikations- eller tiltrædelsesinstrumentet har Irland, Storbritannien og Østrig afgivet erklæring om, at disse lande bevarer adgangen til at fratage en person hans statsborgerret af en eller flere af de i artikel 8, § 3, anførte grunde.

##### 6.

Efter at De forenede Nationers højkommissær for flygtninge ved flere lejligheder har opfordret Danmark til at tiltræde konventionen, har udenrigsmini-

steriet forespurgt indenrigsministeriet, om dette spørgsmål på ny måtte blive overvejet. Udenrigsministeriet har i denne forbindelse henvist til det principielt ønskelige i, at Danmark gennem en tiltrædelse af konventionen tilkendegiver sin støtte til nedbringelse af antallet af statsløse. Endvidere har udenrigsministeriet givet udtryk for den opfattelse, at en isoleret dansk beslutning om ikke at tiltræde konventionen under henvisning til, at de i dennes artikel 8, § 3, indeholdte principper strider mod nordisk retsopfattelse, ikke kunne forventes at få særlig gennemslagskraft, efter at Sverige og Norge havde tiltrådt konventionen. En dansk modvilje mod de omhandlede principper burde derfor ikke være begrundelse nok for at undlade at tiltræde en konvention, hvis generelle sigte var helt i overensstemmelse med den almindelige danske politik i flygtninge- og asylsager. Indenrigsministeriet har herefter tilkendegivet ikke at ville have noget at bemærke til, at Danmark uden forbehold tiltræder konventionen.

## 7.

I henhold til konventionens artikel 11 påtager de kontraherende stater sig inden for De forenede Nationers rammer, og snarest efter deponering af det 6. ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument, at virke for oprettelse af et organ, hvor personer, der anser sig for omfattet af konventionens bestemmelser, kan få deres krav undersøgt og modtage bistand ved disses forelæggelse for vedkommende myndighed. I henhold til konventionens artikel 20, § 2, skal De forenede Nationers generalsekretær, senest efter deponeringen af det 6. ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument, forelægge spørgsmålet om oprettelse af det i artikel 11 omhandlede organ for generalforsamlingen.

Efter at 6 stater havde ratificeret eller tiltrådt konventionen, var spørgsmålet om oprettelse af det omhandlede organ herefter optaget på dagsordenen for De forenede Nationers 29. generalforsamling, der vedtog resolution 3274 (XXIX) af 10. december 1974, hvori FN's højkommisariat for flygtninge blev anmodet om foreløbig at påtage sig funktionerne i henhold til konventionens artikel 11, og hvori det blev besluttet, at generalforsamlingen ikke senere end 31. samling på baggrund af en indstilling fra flygtningehøjkommisæren skulle træffe endelig bestemmelse om etableringen af det omhandlede organ. Danmark stemte sammen med de øvrige nordiske og vestlige lande for resolutionen.

Spørgsmålet om etableringen af det i konventionens artikel 11 omhandlede organ er herefter optaget på dagsordenen for FN's 31. generalforsamling under dagsordenens punkt 78 vedrørende beretningen fra FN's flygtningehøjkommisær.



8.

En tiltrædelse af konventionen vil ikke umiddelbart medføre udgifter, men oprettelse af det i konventionens artikel 11 omhandlede organ vil kunne medføre en mindre forøgelse af Danmarks bidrag til De forenede Nationers budget.”

Forslaget bortfaldt på grund af folketingsvalg, men blev genfremsat den 9. marts 1977. I forbindelse med fremsættelsen udtalte udenrigsministeren følgende:

”Jeg tillader mig desuden at fremsætte forslag til folketingsbeslutning om Danmarks tiltrædelse af konvention om begrænsning af statsløshed af 30. august 1961.

1. Konventionen om begrænsning af statsløshed, som jeg hermed på ny forelægger folketinget til godkendelse med henblik på dansk tiltrædelse, blev vedtaget den 30. august 1961 på en af De Forenede Nationer indkaldt konference i New York, som var en genoptagelse af en tidligere i 1959 i Genève afholdt konference.

2. Konventionen er et led i De Forenede Nationers bestræbelser på at forbedre flygtninges og statsløses stilling. Dens formål er, som dens navn angiver, at begrænse tilfælde af statsløshed og i særlig grad at gøre det muligt for børn, som ellers ville blive statsløse, at erhverve statsborgerskab. De vigtigste bestemmelser med henblik herpå er konventionens artikel 1, § 1, som giver regler for, under hvilke betingelser en stat, der har tilsluttet sig konventionen, skal give statsborgerret til personer, der er født på dens territorium, og som ellers ville blive statsløse; endvidere artikel 1, § 4, og artikel 4, som bestemmer, under hvilke betingelser en deltagerstat skal meddele statsborgerret til personer, der ikke er født på dens territorium, men hvis fader eller moder på tidspunktet for personens fødsel var statsborger i førstnævnte stat, såfremt personen ellers ville blive statsløs.

3. Konventionen er trådt i kraft den 13. december 1975 efter at være blevet ratificeret eller tiltrådt af 6 stater, herunder Norge og Sverige.

4. De for en dansk tiltrædelse af konventionen nødvendige lovændringer er blevet gennemført ved lov nr. 399 af 11. december 1968 om ændring af lov nr. 252 af 27. maj 1950 om dansk indfødsret.

5. Efter konventionens artikel 8, § 3, skal de stater, der ønsker at bevare adgangen til at fratage en person statsborgerretten af én eller flere af de grunde, der er nævnt i artikel 8, § 3, og som skal indgå i statens lovgivning på det pågældende

tidspunkt, ved undertegnelsen, ratifikationen eller tiltrædelsen udtrykkeligt afgive erklæring om, at de ønsker at bevare denne adgang.

Da den danske indfødsretslov ikke indeholder bestemmelser om frakendelse af statsborgerret, og da regeringen heller ikke nærer noget ønske om at opretholde en adgang til eventuelt senere at gennemføre en hjemmel for sådan frakendelse, er det regeringens indstilling, at der fra dansk side ikke skal afgives erklæring efter artikel 8, § 3, i forbindelse med en dansk tiltrædelse af konventionen. Som det fremgår af punkt 5 i bemærkningerne til forslaget til folketingsbeslutning, har heller ikke Norge og Sverige i forbindelse med disse landes tiltrædelse af konventionen afgivet erklæring i henhold til artikel 8, § 3.

6. Dansk Flygtningehjælp har i anledning af overvejelserne om en dansk tiltrædelse af konventionen udtalt følgende:

»Som samarbejdspartner i Danmark for FNs Højkommisariat for Flygtninge har Dansk Flygtningehjælp gennem flere år støttet højkommisærens opfordring til den danske regering om at søge den omtalte konvention ratificeret ud fra den betragtning, at statsløshed ofte er en side af et flygtningeproblem.

Vi deler den betænkelighed over for konventionens artikel 8, § 3, som den danske regering tidligere har givet udtryk for. Den mulighed for at bevare bestemmelser om frakendelse af statsborgerretten, som denne artikel giver, er beklagelig og stemmer ikke med nordisk retsfølelse.

Artikel 8, § 3, vil imidlertid ikke kunne komme i anvendelse i Danmark, eftersom der ikke i dansk lovgivning er hjemmel for at fratage en person statsborgerskab, medmindre dette er sikret i et andet land.

En ratificering af konventionen vil i relation til Danmark ikke få indflydelse på flygtninges status, det være sig »øst« eller »vest-flygtninge«.

Dansk Flygtningehjælp finder, at en ratificering af konventionen om begrænsning af statstøshed – alt taget i betragtning – vil kunne betyde et fremskridt i retning af at begrænse det internationale problem, som statsløshed frembyder.«

7. Det er i konventionens artikel 11 forudsat, at der inden for De Forenede Nationers rammer skal oprettes et organ, hvortil statsløse personer kan rette henvendelse med henblik på at få deres krav undersøgt.

På De Forenede Nationers 29. generalforsamling blev FNs Højkommissariat for Flygtninge anmodet om foreløbig at påtage sig funktionerne i henhold til nævnte artikel 11, efter at konventionen var trådt i kraft.

På De Forenede Nationers 31. samling vedtog generalforsamlingen resolution 31/36, hvorefter FNs flygtningehøjkommissær anmodes om fortsat at udøve funktionerne i henhold til artikel 11 uden udgifter for De Forenede Nationer.”

Under behandlingerne i Folketinget var der enighed blandt alle partier bortset fra Venstresocialisterne, der undlod at stemme, om at tilslutte sig, at Danmark tiltrådte konventionen. Drøftelserne under forhandlingerne, og Venstresocialisternes betænkkeligheder, angik navnlig muligheden for efter § 8, stk. 3, i konventionen at forbeholde sig adgangen til at bevare muligheden for i visse situationer at fratage personer statsborgerretten. Forslaget blev vedtaget den 22. april 1977.

Danmark ratificerede konventionen ved kongelig resolution af 6. juni 1977 og var herefter folkeretligt forpligtet af konventionen. Danmarks tiltrædelse af konventionen blev bekendtgjort den 13. april 1978 i Lovtidende C ved offentliggørelsen af BKI nr. 10 af 6. februar 1978 af konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed.

Som det nævnes i forarbejderne til beslutningsforslaget, havde Danmark allerede i 1968 bragt sin lovgivning i overensstemmelse med konventionen, idet personer omfattet af konventionen kunne opnå indfødsret ved erklæring efter indfødsretslovens § 3. Dette beskrives ovenfor i afsnit 2.1.3, hvor det også fremgår, at adgangen for personer omfattet af 1961-konventionen til at opnå indfødsret ved erklæring blev begrænset i 1999 og helt fjernet i 2004 i forbindelse med ændringer af indfødsretslovens § 3. Af bemærkningerne til disse lovforslag fremgik, at disse ansøgere i stedet skulle ansøge om naturalisation, og at ministeriet ville optage ansøgerne på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når betingelserne i konventionen var opfyldt.

Konventionen er i 2015 tiltrådt af i alt 63 stater.

#### **2.1.4.3.2 FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder**

FN's konvention om Barnets Rettigheder blev vedtaget den 20. november 1989. Konventionen vedrører en lang række rettigheder for børn, som de stater, der har tiltrådt konventionen, er forpligtet til at iagttage. En af disse rettigheder er retten til et statsborgerskab. Artikel 7 har følgende indhold på henholdsvis engelsk og dansk:

”1. The child shall be registered immediately after birth and shall have the right from birth to a name, the right to acquire a nationality and, as far as possible, the right to know and be cared for by his or her parents.

2. States Parties shall ensure the implementation of these rights in accordance with their national law and their obligations under the relevant international instruments in this field, in particular where the child would otherwise be stateless.

1. Barnet skal registreres umiddelbart efter fødslen og skal fra fødslen have ret til et navn, ret til at opnå et statsborgerskab og, så vidt muligt, ret til at kende og blive passet af sine forældre.

2. Deltagerstaterne skal sikre gennemførelsen af disse rettigheder i overensstemmelse med deres nationale lovgivning og deres forpligtelser ifølge de relevante internationale instrumenter på dette område, især hvis barnet ellers ville blive statsløs.”

Danmark undertegnede konventionen den 26. januar 1990. Den 2. september 1990 trådte konventionen i kraft.

Den 31. januar 1991 fremsatte udenrigsministeren forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af børnekonventionen. Som man kan se nedenfor i kapital 4, drøftede man i Folketinget i forbindelse med forberedelsen af forslaget, hvordan man kunne sikre, at børn født statsløse i Danmark fik indfødsret, da man efter naturalisationsproceduren ikke havde noget retskrav på indfødsret. Om artikel 7 hedder det i det beslutningsforslag, som blev forelagt Folketinget:

”*Artikel 7* bestemmer, at alle børn har ret til at få et navn, opnå et statsborgerskab og blive registreret umiddelbart efter fødslen.

Det har været overvejet, hvorvidt kravet om retten til at opnå et statsborgerskab er opfyldt i dansk ret.

Efter Indfødsretsloven erhverves dansk statsborgerskab ved fødslen, hvis barnet er født i ægteskab og mindst en af forældrene er dansk, eller - for så vidt angår børn født udenfor ægteskab - hvis moderen er dansk. Endvidere anses hittebørn, der er fundet her i riget, for at have dansk statsborgerskab.

I relation til konventionens artikel 7 kan der stilles spørgsmål om retsstillingen i tilfælde, hvor barnet er født i Danmark af statsløse forældre. Sådanne børn kan få dansk statsborgerskab ved naturalisation, dvs. ved optagelse i et forslag til lov om indfødsret, der vedtages af Folketinget. De pågældende har dog intet

egentligt retskrav på naturalisation, idet det i hvert enkelt tilfælde afhænger af Folketingets skøn, om der meddeles naturalisation.

I praksis er der dog faste retningslinjer for, hvornår naturalisation bør meddeles, jfr. Indenrigsministeriets cirkulære nr. 17 af 2. februar 1990. Efter ratifikation af konventionen bør der formentlig indføres en bestemmelse i cirkulæret om Danmarks forpligtelser i medfør af konventionen.

Da der er praksis for at meddele naturalisation til de ansøgere, der opfylder cirkulærets bestemmelser, vil der hermed være opnået stor sikkerhed for, at konventionens regler følges, også selvom de pågældende børn ikke kan siges at have et egentligt retskrav på at opnå statsborgerskab.

Det tilføjes, at en helt tilsvarende bestemmelse findes i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, som Danmark har ratificeret uden forbehold på dette punkt.

Set på denne baggrund findes det ikke påkrævet at tage forbehold til denne bestemmelse.”

Under førstebehandlingen af beslutningsforslaget den 2. april 1991 anførte Ole Espersen (S) bl.a. følgende:

”Der er også andre ting, der må ændres. F.eks. bestemmer konventionen, at alle børn fra fødslen har ret til at få et statsborgerskab, med streg under ret. Efter konventionen er der et retskrav på, at et statsløst, i Danmark født flygtningebarn får indfødsret. Regeringen siger, at det er der stor sikkerhed for at man får efter et cirkulære, som vi har efter 7 år ganske vist. Der er stor sikkerhed for det, men der er ikke sikret noget retskrav.”

Spørgsmålet om retskrav og om opfyldelse af konventionen blev drøftet under behandlingen af beslutningsforslaget, og den 22. april 1991 stillede Folketingets Retsudvalg følgende spørgsmål 6 til justitsministeren:

”Hvilke løsninger har ministeren med hensyn til spørgsmålet om tildeling af statsborgerskab umiddelbart efter fødslen til børn, der ellers ville være statsløse?”

Justitsministeren svarede følgende den 7. maj 1991:

”Justitsministeriet har indhentet en udtalelse fra Indenrigsministeriet, der har oplyst følgende:

Som det også fremgår af bemærkningerne til beslutningsforslaget, s. 43, får et barn dansk statsborgerskab ved fødslen, hvis det er født i ægteskab, og mindst én af forældrene er dansk. Det samme gælder for så vidt angår børn født uden for ægteskab, hvis moderen er dansk. Endvidere anses hittebørn, der er fundet her i riget, for at have dansk statsborgerskab.

Børn født i Danmark af statsløse forældre får ikke automatisk dansk statsborgerskab, men kan få dette ved naturalisation. Ifølge grundlovens § 44, stk. 1, er det den lovgivende magt, der tager stilling til, hvorvidt et (statsløst) barn skal have dansk indfødsret. En ansøgning herom fra forældremyndighedens indehaver kan af Indenrigsministeriet forelægges for Folketingets indfødsretsudvalg straks efter barnets fødsel.

Indenrigsministeriet vil i forbindelse med dansk ratifikation af FN’s børnekonvention søge indfødsretsudvalgets godkendelse til, at der indsættes en bestemmelse i Indenrigsministeriets cirkulære nr. 17 af 2. februar 1990 om naturalisation vedrørende sådanne børn, således at disse børn kan optages på forslagene til lov om indfødsret uden forudgående forelæggelse for Indfødsretsudvalget.

Med en sådan ændring af cirkulæret vil der være skabt en praktisk sikkerhed for, at de pågældende børn opnår dansk indfødsret straks efter fødslen.

Justitsministeriet kan henholde sig hertil.”

I en besvarelse af spørgsmål nr. 11 af 7. maj 1991 fra Folketingets Retsudvalg begrundede Justitsministeriet nærmere, hvorfor en cirkulæreændring ville være tilstrækkelig til at gennemføre børnekonventionens artikel 7.

”Spørgsmål:

I anledning af, at Indenrigsministeriet i skrivelse af 18. august 1990 efter at have fastslået, at konventionen giver statsløse børn en ret til at opnå statsborgerskab fra fødslen og under henvisning til, at en sådan ret, jf. Indenrigsministeriets udtalelse, ikke består i dansk lovgivning, bedes det nærmere oplyst,

hvordan regeringen alligevel mener at kunne ratificere konventionen uden enten at tage forbehold eller skabe en sådan ret.”

Svar:

Som det også fremgår af Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 2 fra Folketingets Retsudvalg, pålægger FN-konventionen Danmark en folkeretlig forpligtelse til at indrette sine nationale retsregler og sin administrative praksis i overensstemmelse med konventionen. Derimod overlades det til deltagerlandene selv at beslutte, hvilke foranstaltninger der i de enkelte tilfælde er nødvendige for at virkeliggøre børnenes rettigheder.

For så vidt angår statsløse børns ret til at opnå et statsborgerskab fra fødslen skal der henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 6. Ved den nævnte ændring af cirkulæret om naturalisation vil der være skabt den nødvendige sikkerhed for, at de på gældende børn kan opnå dansk indfødsret straks efter fødslen.

Det fremgår af artikel 7, stk. 2, at deltagerstaterne skal sikre gennemførelsen af bl.a. retten til at opnå statsborgerskab fra fødslen i overensstemmelse med dens nationale lovgivning og dens forpligtelser ifølge de relevante internationale instrumenter på dette område. Ordet lovgivning er i denne bestemmelse brugt i vid forstand (i den engelske tekst bruges således udtrykket “national law” og ikke udtrykket “national legislation”).

På denne baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at gennemførelsen af den nævnte cirkulæreændring vil være tilstrækkelig til at opfylde konventionens artikel 7.”

Efter en afsluttende forhandling blev beslutningsforslag B 22 vedtaget den 31. maj 1991 med 118 stemmer for (S, KF, V, SF, CD, RV og KRF) og syv imod (FP).

Den 5. juli 1991 ratificerede Danmark konventionen, som herefter for Danmarks vedkommende trådte i kraft den 18. august 1991. Danmarks tiltrædelse af konventionen blev bekendtgjort den 29. januar 1992 i Lovtidende C ved offentliggørelsen af BKI nr. 6 af 16. januar 1992 af FN-konventionen af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder.

Der er i kapitel 4 redegjort nærmere for Indenrigsministeriets arbejde med udarbejdelse af en ny bestemmelse i indfødsretscirkulæret om børn født statsløse i Dan-

mark. På baggrund af et udkast hertil stillede Folketingets Indfødsretsudvalg den 12. december 1991 følgende spørgsmål 12 til Indenrigsministeren:

”Udvalget anmoder om nærmere oplysninger om baggrund for ministeriets forslag om en ændring af naturalisationscirkulæret med hensyn til statsborgerskab til statsløse børn?”

Indenrigsministeren svarede den 20. december 1991 følgende:

”Ifølge konventionens artikel 7, stk. 1, skal ”barnet registreres umiddelbart efter fødslen og skal fra fødslen have ret til et navn, ret til at opnå et statsborgerskab, og så vidt muligt, ret til at kende og blive passet af sine forældre.”

I forbindelse med forhandlingerne i Folketinget om ratifikation af konventionen rettede justitsministeren henvendelse til mig vedrørende dette spørgsmål.

Jeg tilkendegav i den anledning, at ifølge den danske indfødsretslov har et statsløst barn ikke ret til at opnå dansk indfødsret. Barnet må naturaliseres på linie med alle andre udlændinge. Under forhandlinger mellem de to ministerier opnåedes der imidlertid enighed om, at Indenrigsministeriet skulle søge at lette adgangen til at blive naturaliseret for disse personer ved at anmode udvalget om at få indført en bestemmelse i naturalisationscirkulæret om, at disse børn kunne optages på et lovforslag uden forelæggelse for udvalget.

Det kan i den forbindelse oplyses, at Indenrigsministeriet meget sjældent bliver præsenteret for ansøgninger vedrørende naturalisation af sådanne børn uden, at forældrene også dermed søger og opfylder betingelserne for at blive naturaliseret. Det drejer sig højst om et par tilfælde om året.

Ved indføjeelse af den forslåede bestemmelse i naturalisationscirkulærets § 3, stk. 2, vil der på det nærmeste være en sikkerhed for, at disse børn opnår dansk indfødsret uafhængigt af forældrenes ønske om eller mulighed for at opnå denne ret.

Hvis ikke en sådan bestemmelse indføres i naturalisationscirkulæret, eller indfødsretsloven bliver ændret således, at de pågældende statsløse børn får krav på dansk indfødsret ved fødslen vil Danmark ikke kunne leve op til FN's konvention vedrørende børns rettigheder på dette punkt.

Jeg henstiller derfor meget til udvalget, at naturalisationscirkulæret bliver ændret som foreslået, og at dette sker snarest muligt, da den danske mission i



New York allerede den 19. juli 1991 har deponeret sit ratifikationsinstrument vedrørende ratifikation af konventionen.

Jeg vedlægger til orientering et svar, som justitsministeren har afgivet til retsudvalget den 7. maj 1991 vedrørende dette spørgsmål.”

Ved Indenrigsministeriets cirkulære nr. 11077 af 6. februar 1992 om dansk indfødsret ved naturalisation blev der indsat en bestemmelse om statsløse børn i § 3, stk. 2. Under overskriften ”Ung alder” fremgår følgende:

”§ 3. Ud over de tilfælde, der er omtalt i § 2, stk. 4 og 5, kan dansk indfødsret kun forventes meddelt selvstændigt til personer, der ikke er fyldt 18 år, hvis der foreligger særlige forhold, der gør det ønskeligt eller naturligt, at de får dansk indfødsret.

Stk. 2. Selvom de almindelige betingelser for naturalisation ikke er opfyldt, kan børn, der er født i Danmark af statsløse forældre, og som bor her i landet, naturaliseres selvstændigt uanset de ikke er fyldt 18 år.”

Formuleringen af bestemmelsen blev ændret ved § 15 i cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997, hvorefter den havde følgende ordlyd:

”I overensstemmelse med FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder kan børn, der er født statsløse i Danmark, naturaliseres, hvis de har bopæl her i landet.”

I aftale om indfødsret fra 2002 blev bestemmelsen flyttet til § 17 og fik følgende ordlyd:

”I overensstemmelse med FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder kan børn, der er født statsløse i Danmark, optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de har bopæl her i landet.”

I 2013-aftalen er bestemmelsen opdelt i § 17 og § 27:

”§ 17. I overensstemmelse med FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder kan ansøgere, der er født statsløse i Danmark, optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at opfylde de almindelige betingelser for naturalisation. Det er dog for ansøgere omfattet af 1. pkt. en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgningen om indfødsret indgives inden det fyldte 18. år, og at ansøgeren har bopæl her i landet.

§ 27. Ansøgere, der er født statsløse i Danmark, og som indgiver ansøgning om indfødsret inden det fyldte 18. år, kan i overensstemmelse med FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i medfør af § 17, hvis ansøgeren har bopæl her i landet.”

Konventionen er i 2015 tiltrådt af i alt 194 stater.

#### 2.1.4.3.3 Den europæiske konvention af 6. november 1997 om statsborgerret

Europarådet vedtog den 6. november 1997 den europæiske konvention om statsborgerret. Administrationen af ansøgninger omfattet af denne konvention er ikke omfattet af kommissoriet. Da Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen skal fortolkes i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter ”relevante internationale instrumenter”, er det relevant også at beskæftige sig med 1997-konventionen. Hertil kommer, at der i sagens materiale og i de afgivne forklaringer er en række henvisninger til konventionen. Af betydning for statsløses erhvervelse af indfødsret gengives følgende bestemmelser fra den engelske version af konventionen:

”Article 4

*Principles*

The rules on nationality of each State Party shall be based on the following principles:

...

b statelessness shall be avoided;

...

*Article 6*

*Acquisition of nationality*

...

2. Each State Party shall provide in its internal law for its nationality to be acquired by children born on its territory who do not acquire at birth another nationality. Such nationality shall be granted:

a at birth *ex lege*; or

b subsequently, to children who remained stateless, upon an application being lodged with the appropriate authority, by or on behalf of the child concerned, in the manner prescribed by the internal law of the State Party. Such an application may be made subject to the lawful and habitual residence on its territory for a period not exceeding live years immediately preceding the lodging of the application.

...

4. Each State Party shall facilitate in its internal law the acquisition of its nationality for the following persons:

...

g) stateless persons and recognised refugees lawfully and habitually resident on its territory.”

I den danske version hedder det:

”Artikel 4

...

Enhver kontraherende stats regler om statsborgerret skal baseres på følgende principper:

...

b) statsløshed skal undgås”

Artikel 6

...

2. Ifølge enhver kontraherende stats nationale lovgivning erhverves indfødsret af børn, der er født på den pågældende stats område, og som ikke ved fødslen erhverver indfødsret i en anden stat. Indfødsretten erhverves:

a) ved fødslen *ex lege*; eller

b) efterfølgende af børn, som er statsløse, efter ansøgning til den rette myndighed fra eller på vegne af det pågældende barn efter de i den kontraherende stats nationale lovgivning foreskrevne regler. Det kan bestemmes, at ansøgning kun kan indgives af personer, der har haft lovligt og fast ophold i det pågældende land i en periode på højst fem år umiddelbart forud for indgivelse af ansøgningen.

...

4. Enhver kontraherende stat skal i sin nationale lovgivning lette erhvervelsen af indfødsret for følgende personer:

...

g) statsløse personer og anerkendte flygtninge med lovligt og fast ophold i landet.”

I Explanatory Report til konventionen hedder det angående artikel 6, stk. 2, litra b følgende:

“49. Paragraph 2 applies to children born in the territory of a State Party who do not acquire at birth the nationality of any other State and provides for the implementation in internal law of the principle contained in Article 4,

paragraph b, namely that statelessness shall be avoided. The wording of this paragraph is drawn from Article 1 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Reference should also be made to Article 7 of the Convention on the Rights of the Child.

50. Children covered by paragraph 2 shall be granted nationality either at birth by operation of law or subsequently by application. Where the nationality is not acquired at birth, it must be provided that the child concerned may submit an application for the acquisition of nationality according to the procedure laid down in internal law, subject to one or both of the indicated conditions. No time-limit is indicated as a condition because the provision applies only to children and it is therefore implicit, in accordance with the definition of the term "child" in Article 2, that the time-limit is 18 years of age. The nationality must be granted to all children fulfilling the conditions specified in sub-paragraph b. The reference to a period not exceeding five years of lawful and habitual residence means that such residence must be effective and in compliance with the provisions concerning the stay of foreigners in the State."

Det fremgår således af konventionen, at Danmark er forpligtet til at give statsløse børn født i Danmark indfødsret efter de i den nationale lovgivning foreskrevne regler, og at det kan bestemmes, at barnet har haft lovligt og fast ophold i en periode på højst fem år umiddelbart forud for indgivelse af ansøgningen. I konventionens Explanatory Report anføres det, at indfødsret skal gives, hvis barnet indgiver ansøgning og opfylder opholdskravet ("The nationality must be granted to all children fulfilling the conditions specified in sub-paragraph b."). Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 4.5, udgik et forslag om, at indfødsret kunne betinges af, at barnet ikke var dømt for en alvorlig forbrydelse, af konventionsteksten.<sup>5</sup>

Folketinget gav samtykke til, at Danmark ratificerede konventionen ved vedtagelse af lov nr. 1018 af 23. december 1998 om ændring af bl.a. lov om indfødsret. I forarbejderne til loven hedder det:

### *"1. Indledning*

Lovforslaget har til formål at gennemføre Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret i dansk ret. Konventionen træder i kraft, når den er ratificeret af 3 af Europarådets medlemsstater. Konventionen, der indtil

---

5 Se også Eva Ersbøll, Dansk indfødsret i international og historisk belysning, 2008, side 231 med note 57.

videre er ratificeret af Slovakiet og Østrig, er optrykt som bilag 2 til dette lovforslag i dansk oversættelse.

Ved vedtagelsen af lovforslaget giver Folketinget sit samtykke til, at Danmark ratificerer konventionen.

Efter færdigforhandlingen af den nye Europarådskonvention har Justitsministeriet foretaget en gennemgang af konventionen sammenholdt med gældende dansk ret. Denne gennemgang har vist, at en dansk ratifikation af konventionen forudsætter visse ændringer i den gældende lovgivning.

Lovforslaget er udarbejdet på baggrund af disse overvejelser, men indeholder også andre forslag til ændringer af indfødsretsloven. Disse forslag omfatter udover konsekvensændringer og sproglige ændringer bl.a. forslag til en ændring af lovens § 3 om adgangen til at opnå dansk indfødsret for unge mennesker, der er født eller opvokset her i landet, forslag om ligestilling af adoptivbørn med biologiske børn i statsborgerretlig henseende samt en tilsvarende ligestilling mellem børn født henholdsvis i og uden for ægteskab.

Endvidere foreslås ændringer af lov om offentlig auktion ved auktionsledere og lov om vagtvirksomhed, således at der ikke længere stilles krav om dansk indfødsret som betingelse for beskikkelse som auktionsleder eller for opnåelse af autorisation til at udøve vagtvirksomhed.

## *2. Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret*

### *2.1. Europarådskonventionen som en del af international ret*

Europarådskonventionen samler, supplerer og udbygger de internationale konventioner om statsborgerret, der allerede eksisterer, og har bl.a. til formål at fastsætte visse internationale principper og standarder på området.

På statsborgerretsområdet har Danmark tiltrådt følgende konventioner m.v.:

- De Forenede Nationers konvention af 20. februar 1957 om gifte kvinders statsborgerret,
- De Forenede Nationers konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed,

- Europarådskonventionen af 6. maj 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret,
- Nordisk overenskomst af 15. januar 1969 om gennemførelse af visse bestemmelser om statsborgerret.

## *2.2. Europarådskonventionens formål*

Konventionen er den første internationale tekst, der indeholder principper og regler, som berører alle aspekter af statsborgerretten. Konventionen fastslår bl.a. som nogle af sine afgørende principper, at statsløshed skal undgås, og at ingen vilkårligt skal kunne fratages sin nationalitet. Endvidere fastslår konventionen i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at de nationale regler om statsborgerret ikke må indebære, at der finder forskelsbehandling sted på grund af køn, religion, race, hudfarve samt national eller etnisk oprindelse.

Endvidere fastslår konventionen som noget nyt i international ret principper for løsning af statsborgerretsspørgsmål i forbindelse med statssuccession. Som sådan har konventionsteksten været et vigtigt redskab for de mange nye Øst- og Centraleuropæiske stater, der i de senere år som nye Europarådslande har skullet gennemføre ny lovgivning på statsborgerretsområdet.

Konventionen accepterer medlemsstaternes forskellige syn på spørgsmålet om dobbelt statsborgerret. Konventionen anerkender således, at det er den enkelte stats frie afgørelse, hvilke konsekvenser den pågældende stat i sin nationale lovgivning drager af den omstændighed, at dens statsborgere erhverver eller er i besiddelse af statsborgerret i et andet land. I den forbindelse er medlemsstaterne enige om det ønskelige i at finde hensigtsmæssige løsninger på konsekvenserne af dobbelt statsborgerret, i særdeleshed med hensyn til de rettigheder og forpligtelser over for flere stater, der er forbundet med besiddelsen af dobbelt statsborgerret. Endvidere finder medlemsstaterne det ønskeligt, at personer, som har statsborgerret i to eller flere af de kontraherende stater, kun har værnepligt i en af disse, og det findes endvidere nødvendigt at fremme internationalt samarbejde mellem de nationale myndigheder, som er ansvarlige for anliggender vedrørende statsborgerret.

...

### *3. Danmarks opfyldelse af Europarådskonventionen*

#### *3.1. Ændringer af gældende ret*

...

Der er ikke herudover behov for lovændringer, men det kan blive nødvendigt at foretage en justering af de retningslinier for naturalisation, som fremgår af cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997 om dansk indfødsret ved naturalisation.

Eks. fremgår det af konventionens artikel 6, nr. 4, at den enkelte kontraherende stat i sin nationale lovgivning skal lette erhvervelsen af indfødsret for statsløse personer og anerkendte flygtninge med lovligt og fast ophold i landet.

Efter naturalisationscirkulærets § 4 skal personer, der er anerkendt som flygtninge i henhold til FN-konventionen af 1951 om flygtninges retsstilling, og personer, som må ligestilles hermed, have opholdt sig her i landet i 6 år for at kunne naturaliseres. Dette er en lempelse i forhold til de 7 års ophold, der som hovedregel kræves for opnåelse af dansk indfødsret ved naturalisation. For at opfylde den nye Europarådskonvention vil det være nødvendigt at udvide 6 års-reglen til også at omfatte (andre) statsløse personer. Det bemærkes dog, at der i meget vidt omfang vil være sammenfald mellem de personer, som er statsløse, og de, som er anerkendt som flygtninge.

...

#### *3.2. Erklæringer og forbehold i forbindelse med dansk ratifikation af Europarådskonventionen*

I forbindelse med Danmarks ratifikation af Europarådskonventionen vil der, som sædvanligt er ved ratifikation af større internationale konventioner, blive spørgsmål om, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang Danmark skal tage forbehold for én eller flere af konventionens bestemmelser.

Konventionens artikel 12 indeholder en bestemmelse om, at enhver kontraherende stat skal sikre, at afgørelser vedrørende erhvervelse, bevarelse, fortabelse, generhvervelse eller udstedelse af dokumentation for erhvervelse af statsborgerret i landet kan gøres til genstand for fornyet administrativ eller retslig prøvelse i overensstemmelse med landets nationale lovgivning.

I Danmark kan visse persongrupper erhverve dansk indfødsret ved at afgive erklæring herom over for statsamtet. Såfremt et statsamt afviser en sådan erklæring, kan afvisningen påklages til Justitsministeriet.

En sådan klageadgang eksisterer imidlertid ikke i forbindelse med naturalisation. Baggrunden herfor er, at naturalisation i medfør af grundlovens § 44, stk. 1, skal ske ved lov. Dette indebærer, at ingen, der ansøger om dansk indfødsret, har et retskrav på at opnå dette uden Folketingets beslutning herom. Folketinget og på tingets vegne Folketingets Indfødsretsudvalg er ikke en del af den offentlige forvaltning, og da naturalisation udelukkende er et lovgivningsanliggende, er Folketinget og Indfødsretsudvalget ikke bundet af de sædvanlige forvaltningsretlige principper, der gælder for myndigheder i den offentlige forvaltning. Det betyder bl.a., at der som udgangspunkt ikke gælder begrænsninger med hensyn til Folketingets og udvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles. Det forudsættes dog, at skønnet udøves inden for rammerne af de internationale konventioner m.v., som Danmark har tilsluttet sig.

Justitsministeriet undersøger for hver enkelt ansøger, om de retningslinier for naturalisation, som Folketinget har fastsat, og som fremgår af cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997, er opfyldt. Da det som nævnt kun er Folketinget, der kan træffe afgørelse om meddelelse af indfødsret, har Justitsministeriets konstatering af, om en ansøger opfylder kriterierne for naturalisation, ikke karakter af en afgørelse, og den kan ikke indbringes for anden myndighed. Der findes således ingen almindelig administrativ rekursadgang, således som det normalt er tilfældet inden for den offentlige forvaltning.

Ordningen i grundlovens § 44, stk. 1, indebærer således, at Danmark ikke vil være i stand til at opfylde kravet om rekursadgang. Det vil derfor være nødvendigt i forbindelse med ratifikationen at tage forbehold for konventionens artikel 12. Dette er muligt efter konventionens artikel 29.”

Danmark ratificerede konventionen ved kgl. resolution af 4. juni 2002 og tog følgende forbehold:

”I henhold til den danske grundlovs § 44 skal naturalisation ske ved lov. Folketinget og på tingets vegne Folketingets Indfødsretsudvalg er ikke en del af den offentlige forvaltning og er derfor ikke bundet af de sædvanlige forvaltningsretlige regler, hvilket indebærer, at der ikke er adgang til administrativ rekurs.



En indførelse af rekursadgang i den danske procedure ved behandling af ansøgninger om dansk statsborgerskab ved naturalisation, jf. konventionens artikel 12, vil forudsætte en ændring af den danske grundlov.”

Konventionen trådte for Danmarks vedkommende i kraft den 1. november 2002. Danmarks tiltrædelse af konventionen blev bekendtgjort den 2. juli 2003 i Lovtidende C ved offentliggørelsen af BKI nr. 17 af 12. juni 2003 af europæisk konventionen af 6. november 1997 om statsborgerret.

Konventionen er i 2015 tiltrådt af i alt 20 lande.

#### 2.1.4.4 Folkeretlige konventioner og dansk ret

Danmark har folkeretligt forpligtet sig til at give indfødsret til de personer, der er omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen – som denne undersøgelse angår – og som opfylder de betingelser, der kan stilles efter disse konventioner. Det betyder i praksis, at de embedsmænd, der af Folketingets Indfødsretsudvalg er bemyndiget til at give afslag på optagelse på lovforslag, og de embedsmænd og den minister, der udarbejder forslag til lov om indfødsrets meddelelse, skal sikre, at afslagene og forslagene udarbejdes i overensstemmelse med konventionerne.

Folketinget er ikke efter grundloven bundet i sit skøn over, hvem der skal have indfødsret, men folkeretligt er den danske stat forpligtet til at give ansøgere om naturalisation, som opfylder konventionernes betingelser, indfødsret. For at den danske stat kan leve op til denne folkeretlige forpligtelse, skal Folketinget – således som proceduren for meddelelse af indfødsret er i Danmark - vedtage love om indfødsrets meddelelse, der opfylder konventionernes krav.

Nedenfor følger en kort gennemgang af nogle folkeretlige problemstillinger, som kan være af betydning for forståelsen af Danmarks folkeretlige forpligtelser.

Ved beskrivelsen af forholdet mellem folkeret og den nationale ret sondres der traditionelt mellem monisme og dualisme.<sup>6</sup>

Monisme dækker over den retsopfattelse, at folkeret og national ret i princippet er dele af samme retssystem. For så vidt angår stater, der kan karakteriseres som monistiske, følger det heraf, at folkeretlige regler, herunder konventioner, som staten er

---

6 Det følgende bygger primært på betænkning 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, betænkning 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, Peter Germer, Indledning til folkeretten, 4. udg., og Eva Ersbøll, Dansk indfødsret i international og historisk belysning, 2008.

bundet af, i princippet er en del af medlemsstatens retsorden, og at de folkeretlige regler derfor kan påberåbes og anvendes direkte i medlemsstatens retsorden.

Dualisme er modsat udtryk for den retsopfattelse, at folkeret og national ret i princippet udgør forskellige og adskilte retssystemer. For så vidt angår stater, der kan karakteriseres som dualistiske, følger det heraf, at folkeretlige regler, herunder konventioner, som staten er bundet af, ikke umiddelbart er en del af medlemsstatens retsorden, og at de folkeretlige regler derfor ikke kan påberåbes og anvendes direkte i medlemsstatens retsorden. Stater, der kan betegnes dualistiske, skal som følge heraf foretage særlige nationale opfyldesskridt, for at folkeretten bliver en del af national ret.

Sondringen mellem ”monistiske” og ”dualistiske” stater har ikke betydning for, i hvilket omfang en stat har pligt til at opfylde indgåede internationale konventioner m.m. Det følger således af artikel 26 og 27 i konventionen af 23. maj 1969 om traktatretten (Wienerkonventionen), at en stat ikke kan påberåbe sig bestemmelser i sit interne retssystem til at retfærdiggøre manglende opfyldelse af en traktat. Hvad enten en stat kan karakteriseres som ”monistisk” eller ”dualistisk”, vil staten derfor have pligt til loyalt at opfylde og efterleve de folkeretlige forpligtelser, som staten har påtaget sig.

Den almindelige folkeret stiller ikke krav til staterne om anvendelse af bestemte metoder til opfyldelse af traktatmæssige forpligtelser. Hvis den indgåede traktat ikke efter sit indhold stiller bestemte krav til opfyldelsesmetode, er staten derfor frit stillet, forudsat at den lever op til folkerettens generelle krav om loyal opfyldelse af påtagne folkeretlige forpligtelser, jf. artikel 26 i konventionen om traktatretten.

Der kan i en dansk sammenhæng ses antydninger af en udvikling i retning af en vis form for monisme, men den almindelige opfattelse vedrørende forholdet mellem folkeret og dansk national ret er stadig grundlæggende dualistisk, hvilket også synes at være i hvert fald udgangspunktet for domstolene.

Den danske grundlov indeholder ikke udtrykkelige bestemmelser om, hvilken retsvirkning gyldigt indgåede traktater har i dansk ret. De retlige principper, der regulerer dette spørgsmål, og som er forudsat i grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt., er imidlertid klare. Det forfatningsretlige udgangspunkt er, at folkeretlige regler ikke uden videre er en del af dansk ret. Det følger heraf, at bestemmelser i en konvention, som Danmark er bundet af, som udgangspunkt ikke kan håndhæves direkte af danske domstole eller administrative myndigheder. Dette indebærer, at bestemmelser i konventioner, for at kunne håndhæves af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder, som udgangspunkt kræver særlige gennemførelsesforanstaltninger.

Både håndhævelse og gennemførelsesforanstaltninger forudsætter, at det kan afgøres, hvad en forpligtelse indebærer.

Til brug for fastlæggelsen af omfanget af den folkeretlige forpligtelse, som følger af en konvention, indeholder Wienerkonventionen i artikel 31, 32 og 33 bestemmelser om fortolkning af traktater.

Ifølge artikel 31 skal en konvention fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges i konventionens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål. Foruden selve konventionsteksten inklusive dens præambel indgår med henblik på fortolkningen af konventionens bestemmelser under visse omstændigheder aftaler indgået af konventionens parter i forbindelse med indgåelse af traktatens indgåelser eller senere. Desuden skal der ved fortolkningen tages hensyn til efterfølgende praksis vedrørende konventionens anvendelse, som fastslår en enighed mellem de lande, der har tilsluttet sig konventionen, om dens fortolkning, ligesom der skal tages hensyn til enhver relevant folkeretlig retsregel, som finder anvendelse i forholdet mellem landene. Bestemte udtryk skal tillægges særlig betydning, hvis det har været hensigten.

Dernæst kan ifølge artikel 32 som supplerende fortolkningsmiddel forarbejderne til konventionen og omstændighederne ved dens indgåelse tages i betragtning med henblik på at få bekræftet den betydning, der fremkommer ved anvendelsen af artikel 31 eller for at fastslå betydningen, når en fortolkning i henhold til artikel 31 efterlader betydningen af bestemmelsen flertydig eller uklar, eller fører til et resultat, som er åbenbart meningsløst eller urimeligt.

Hvis en konvention er bekræftet på flere sprog, har teksten ifølge artikel 33 gyldighed på hvert af disse sprog, medmindre konventionen bestemmer andet, eller at de lande, der har tiltrådt konventionen, er enige om, at en bestemt tekst skal have forrang. Hvis ingen tekst har forrang, og en sammenligning af konventionens tekst på flere sprog ikke afslører forskel i betydning, skal den betydning, der bedst forener de forskellige tekster under hensyntagen til konventionens hensigt og formål, lægges til grund.

Det følger af bestemmelserne og fortolkningspraksis, at konventionernes forarbejder ikke tillægges samme vægt ved konventionsfortolkning, som ved lovfortolkning i Danmark<sup>7</sup>. Det skyldes bl.a., at formuleringen af konventioner normalt i højere grad end dansk lovgivning er udtryk for et kompromis mellem forskellige opfattelser, da

---

7 Jf. Ole Spiermann, *Moderne Folkeret*, 3. omarbejdede udgave, 2006, side 131.

der ikke er tradition for, at konventioner bliver til på baggrund af et fælles forslag til konventionen ledsaget af bemærkninger. Hvis forarbejderne til konventioner er kendte, består de snarere i skriftlige indlæg fra delegationerne fra de lande, der har deltaget i udarbejdelsen af konventionen og referater af mundtlige diskussioner, der ikke er så præcise som ministerielle lovforslagsbemærkninger mv.

Konventionens ordlyd er således central i højere grad end det er tilfældet for lovens ordlyd ved fortolkningen af dansk lovgivning.

Det er fast dansk forfatningsretlig praksis, at konventioner og andre traktater, der tilsigter at regulere forholdet mellem en stat og de personer, der hører under dens jurisdiktion, eller mellem borgere indbyrdes, kan opfyldes på tre måder: (1) konstatering af normharmoni, (2) omskrivning og (3) inkorporering.

Ved vurderingen af, om der foreligger normharmoni, sammenholdes traktatens materielle regler med den gældende nationale retstilstand. Hvis fortolkningen af traktaten og de nationale regler fører til, at traktatforpligtelserne kan opfyldes på grundlag af gældende ret, behøver staten ikke at foretage yderligere opfyldesskridt. Opfyldelsen er sket ved konstatering af normharmoni. Hvis fortolkningen derimod fører til, at den nationale lovgivning ikke er i overensstemmelse med traktaten, må de gældende nationale regler ændres med henblik på at opfylde forpligtelserne i henhold til traktaten. Ændringen kan f.eks. ske ved ophævelse af en bestemmelse, ved ændring af gældende bestemmelser eller eventuelt ved gennemførelse af helt nye bestemmelser. Staten er frit stillet med hensyn til omskrivningsprocessen – blot det endelige resultat af omskrivningsprocessen sikrer traktatens opfyldelse.

Begrebet inkorporering anvendes om de tilfælde, hvor en bindende national retsforordning bestemmer, at traktaten bliver en bestanddel af national ret i den form, den er indgået. Der kan både være tale om inkorporering af allerede vedtagne traktater eller forhåndsinkorporering af fremtidige traktater. Den nationale forordning kan således fastsætte, at en bestemt traktat skal være bestanddel af national ret, eller den kan fastsætte, at fremtidige traktater vedrørende et bestemt retsområde automatisk bliver en bestanddel heraf. Konventioner kan – i det omfang der ikke konstateres normharmoni – gøres til en del af dansk ret ved en kombination af omskrivning og inkorporering.

Internationale konventioner, der er gennemført i dansk ret ved inkorporering, hvad enten det er sket ved lov eller med hjemmel i lov, vil kunne påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder som følge af inkorporeringen. I disse tilfælde anvendes den internationale konvention i dens autentiske form, men dette sker i princippet på grundlag af og som følge af inkorporeringen.

Som eksempel herpå kan nævnes Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der blev inkorporeret ved lov i 1992.

Internationale konventioner, der er blevet gennemført i dansk ret ved omskrivning, vil kunne inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af de regler, der tilsigter at gennemføre konventionen. I disse tilfælde anvendes den internationale konvention i princippet indirekte. Det er ikke alene konventioner, der er blevet gennemført i dansk ret ved omskrivning eller inkorporering, der er en relevant retskilde i dansk ret. Også konventioner, der ikke er særskilt gennemført, idet der er blevet konstateret normharmonisk, vil kunne påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder.

Ved beskrivelsen af internationale konventioners status i dansk ret har man i den juridiske litteratur navnlig talt om (1) fortolkningsreglen, (2) formodningsreglen og (3) instruktionsreglen. Disse begreber er udtryk for et forsøg på at beskrive retstilstanden her i landet, hvor det må konstateres, at internationale konventioner, uanset at Danmark er et såkaldt dualistisk land, kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder.

Efter *fortolkningsreglen* skal danske retsregler ved fortolkningsstvulv fortolkes på en måde, der bringer dem i overensstemmelse med landets internationale forpligtelser.

*Formodningsreglen* indebærer, at de retsanvendende myndigheder og domstolene skal tage deres udgangspunkt i, at Folketinget må formodes ikke at ville handle i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser, og at de retsanvendende myndigheder og domstolene derfor skal anvende de nationale regler på en måde, der undgår brud på den internationale ret. Hvis lovgiver har tilsigtet en klar og utvetydig modstrid mellem en dansk retsregel og en folkeretlig forpligtelse, har den danske retsregel forrang, og formodningsreglen vil ikke kunne anvendes. En sådan tilsigtet uoverensstemmelse mellem Danmarks internationale forpligtelser og dansk lovgivning er ikke opstået i nyere tid – og en bevidst krænkelse vil kræve klare holdepunkter i lovens ordlyd, lovforslagets bemærkninger, forhandlinger, udvalgsspørgsmål og lign.

*Instruktionsreglen* beskriver, hvorledes administrative myndigheder skal forholde sig, når de på et relativt skønmæssigt retsgrundlag skal træffe afgørelse eller regulere, og hvor international regulering kan have betydning for udnyttelsen af denne administrative beføjelse. Reglen er udtryk for, at administrative myndigheder har pligt til at inddrage folkeretlige forpligtelser ved udnyttelsen af skønmæssige beføjelser.

#### 2.1.4.5 Forvaltningsretlige spørgsmål

I dette afsnit tages der stilling til, hvorvidt visse forvaltningsretlige regler er en relevant del af det retsgrundlag, der har reguleret erhvervelse af indfødsret i den periode, som undersøgelsen omfatter. I den forbindelse inddrages kommissoriet ved en nærmere afgrænsning.

##### 2.1.4.5.1 Er de forvaltningsretlige regler relevante på området og for undersøgelsen?

Ifølge grundlovens § 44 tildeles indfødsret til udlændinge ved lov. Ved det relevante ministeriums behandling af ansøgninger om dansk indfødsret er der derfor tale om forberedelse af lovforslag og ikke udøvelse af forvaltningsvirksomhed med henblik på at træffe afgørelser i henhold til lov. Den nævnte behandling af de pågældende ansøgninger er som følge heraf som udgangspunkt ikke undergivet de forvaltningsretlige regler om bl.a. sagsbehandling.

Folketinget har imidlertid i 1998 ved vedtagelse nr. V 36 af 15. januar 1998 tilkendegivet, at Folketinget ved behandlingen af disse sager lægger

”afgørende vægt på ... at sikre god forvaltningsskik i hele sagsforløbet (bl.a. offentlige og klare regler og kortere sagsbehandlingstid).”

Se nærmere om denne vedtagelse i kapitel 4, afsnit 4.4.

2002- aftalen fastlagde de fremtidige generelle retningslinjer for udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation). I aftalen hedder det i kapitel 1:

”Ved Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om dansk indfødsret er der principielt ikke tale om afgørelser i henhold til lov, men om forberedelse af lovforslag. Den sagsbehandling, som Integrationsministeriet foretager med henblik på at konstatere, om en person opfylder kravene i retningslinierne, minder dog meget om den form for sagsbehandling, der almindeligvis udøves af den offentlige forvaltning. Der er derfor grund til generelt at iagttage forvaltningslovens regler og andre forvaltningsretlige principper ved behandlingen af naturalisationssagerne.”

Tilsvarende fremgår af 2005-, 2008- og 2013-aftalerne.

Ovenstående tilkendegivelser er ikke retligt bindende for ministeren, men det må antages, at ministeren rent faktisk ønsker at leve op til tilkendegivelserne, som et flertal i Folketinget står bag. Dette indebærer for embedsmændene, at de har pligt til at overholde de nævnte tilkendegivelser ved udarbejdelse af udkast til lovforslag om

indfødsrets meddelelse. De pågældende tilkendegivelser er ganske vist ikke retligt bindende i sig selv, men det må – indtil andet er dokumenteret – antages, at den minister, som embedsmændene arbejder under, ønsker tilkendegivelserne overholdt. Embedsmændene må således gå ud fra, at så længe ministeren ikke udtrykkeligt har tilkendegivet andet over for embedsmændene, er det ministerens ønske, at de pågældende tilkendegivelser skal efterleves ved udarbejdelse af udkast til lovforslag. Der foreligger med andre ord en implicit ordre fra ministeren om at udarbejde eventuelle udkast til lovforslag under overholdelse af de nævnte tilkendegivelser fra Folketinget.

Det anførte indebærer, at embedsmændene i forbindelse med udarbejdelse af udkast til lovforslag om indfødsrets meddelelse bl.a. skal gennemføre partshøring, notere oplysninger og meddele en begrundelse, hvis den pågældende ikke optages på et lovforslag, svarende til, hvad der gælder efter de forvaltningsretlige regler.

Hvorvidt embedsmændene har levet op til disse og flere andre forvaltningsretlige krav, er ikke behandlet af undersøgelseskommissionen, idet kommissoriet ikke omfatter disse spørgsmål.

Kommissoriet er centreret om overholdelsen af bestemmelser i 1961-konventionen og børnekonventionen. I den forbindelse er embedsmændenes iagttagelse af fire sæt af forvaltningsretligt orienterede principper af relevans. Det drejer sig om normer for 1) berostillelse af sager, 2) vejledningspligt vedrørende bestemmelser i de to nævnte konventioner og dansk praksis i tilknytning hertil, 3) undersøgelsesprincippet (officialprincippet) samt 4) genoptagelse af sager, hvor der er givet afslag.

#### 2.1.4.5.2 Berostillelse (forsinkelse) mv.

Hvor andet ikke er bestemt i loven, gælder der ikke nogen frist for, hvor hurtigt myndighederne skal træffe afgørelse i en sag.

I vejledningen til forvaltningsloven er det i punkt 200 anført, at det selvfølgelig krav om, at alle sager, der behandles af den offentlige forvaltning, skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt i særlig grad gælder i sager, hvor enkeltpersoner er part.

Udgangspunkt ifølge forvaltningsretlige principper er, at myndigheden skal træffe afgørelse i en sag, når den er klar, det vil sige, at den er behandlet, og at de nødvendige oplysninger foreligger.

Det kan efter omstændighederne være berettiget at berostille (ikke træffe afgørelse i en sag), selv om sagen som udgangspunkt er klar til afgørelse.

I FOB 2002.178 udtalte Folketingets Ombudsmand side 180 vedrørende en konkret sag:

”Flere forhold kan være afgørende for myndighedernes adgang til at stille en sag i bero, herunder sagens karakter (sagens afhængighed af andre sager, borgernes eventuelle retskrav på en ydelse eller lignende), regelbundne frister og myndighedens ressourcer. Ombudsmanden har i tidlig ombudsmandspraksis udtalt at uanset det ønskelige i at sagernes afgørelse ikke blev forhalet, kunne ombudsmanden ikke udtale sig imod at myndighederne lod en afgørelse afvente afgørelsen i en anden for retten eller for andre myndigheder verserende sag hvis afgørelse var af betydning for den sag der blev stillet i bero, for så vidt afgørelsen i den anden sag kunne forventes truffet i en nærmere fremtid, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1960, s. 47ff\*, om en sag i Landsskatteretten.

Afgørelsen af hvorvidt det kan anses for rimeligt at stille en sag i bero mens udfaldet af en anden sag afventes, afhænger i første omgang af en prognose for betydningen af den anden sag.

I en sag som den foreliggende er der på den anden side et klart hensyn at tage til Dem idet afgørelsen af spørgsmålet om forhåndsgodkendelse kan have afgørende betydning for Deres erhvervs muligheder. På baggrund heraf, og idet jeg henviser til Justitsministeriets egen vurdering af at der ikke har været fuldt tilstrækkeligt grundlag for at stille den konkrete sag i bero på udfaldet af politianmeldelsen, finder jeg det beklageligt at ministeriet den 14. maj 2001 besluttede at stille sagen i bero.

Jeg har samtidig hermed gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.”

Folketingets Ombudsmand har i flere andre sammenhænge overvejet, hvilke krav der gælder, hvis en sag lovligt skal stilles i bero. Således nævnes berostillelse i FOB 1988.100, men det spørgsmål, der behandles, drejer sig dog primært om prioritering af sager til behandling. Det samme gælder i FOB 1990.80.

I FOB 2008.238 fandt Folketingets Ombudsmand ikke grundlag for at kritisere en berostillelse i familiesammenføringsager på to måneder med henblik på at afklare de retlige implikationer af EU-domstolens dom i Metock-sagen.

Det er undersøgelseskommissionens opfattelse, at der gælder følgende forvaltningsretlige principper for berostillelse af konkrete sager:



Behandlingen af en sag kan alene stilles i bero, hvis dette sker med henblik på varretagelse af et sagligt hensyn. Et sådant sagligt hensyn kan bestå i, at en anden sag under behandling i samme eller anden forvaltningsmyndighed eller ved domstolene med en høj grad af sikkerhed kan antages at have betydning for den sag, der stilles i bero. Også en forventet og med rette langstrakt indsamling af faktiske oplysninger, som er nødvendig for, at myndigheden kan leve op til officialprincippet (undersøgelingsprincippet), inden den træffer afgørelse, kan sagligt begrunde, at sagen stilles i bero indtil videre. Tilsvarende vil en berostillelse, der skyldes en forventet og med rette langstrakt vurdering af vanskelige retlige spørgsmål, som sagen rejser, kunne være et sagligt grundlag for en berostillelse.

Der må imidlertid foretages en afvejning over for visse modstående saglige hensyn til private og offentlige interesser. Således kan det tale imod berostillelse eller føre til, at kun en kort berostillelse er acceptabel, at det er meget afgørende for adressaten eller andre borgere eller for andre offentlige myndigheders udførelse af deres funktioner, at der træffes en relativt hurtig afgørelse.

Berostillelsen må i øvrigt ikke udstrækkes længere, end de saglige hensyn kan begrunde, og myndigheden må udvise en vis rimelig omhu og ihærdighed med henblik på jævnlige at vurdere, om berostillelsen nu skal ophøre.

Det kan diskuteres, om ovenstående er udtryk for en retsgrundsætning eller alene er god forvaltningsskik (der er en form for etiske normer for, hvilken adfærd forvaltningsmyndigheder og personer med tilknytning til disse skal udvise). Efter kommissionens opfattelse er det mest nærliggende at opfatte de nævnte principper vedrørende berostillelse som en retsgrundsætning på grund af tilknytningen til grundsætningen om saglig forvaltning.

En af de problemstillinger, som indgår i undersøgelsen, er, hvordan en myndighed, som har foranstaltet en vurdering af et retligt spørgsmål af generel betydning for behandlingen af en type sager, skal behandle verserende konkrete sager af den pågældende type, mens vurderingen foregår. Spørgsmålet er her, om forvaltningsretlige regler og principper tilsiger, at sagerne skal behandles, eller om de kan eller skal stilles i bero, mens undersøgelsen foregår.

Efter undersøgelseskommissionens opfattelse er det berettiget at stille de konkrete sager i bero, mens den generelle vurdering af det pågældende retlige spørgsmål foretages. Der er dog efter kommissionens opfattelse følgende betingelser:

Der skal foreligge en rimelig tvivl om retsstillingen, og tvivlen skal have betydning for afgørelsen af de sager, der stilles i bero. I modsat fald er berostillelsen unødven-

dig. Herudover skal der udvises en vis rimelig omhu og ihærdighed med henblik på at få retsstillingen afklaret. Kravet til omhu og ihærdighed skærpes, hvis personer kan lide retstab eller overlast i øvrigt, eller hvis samfundsmæssige/offentlige interesser kan lide skade ved en længere udsættelse af sagens afgørelse. Yderligere må det være et krav i forbindelse med berostillelse, at berørte personer mv. informeres om, hvad der er årsagen til berostillelsen, og løbende orienteres om sagens udvikling og om, hvornår en afgørelse kan forventes.

I ombudsmandens udtalelse af 1. marts 1989 (Tamilsagen) behandlede han i relation til familiesammenføringsager spørgsmålet om forsinkelse og kvalificeret forsinkelse. Han citerede i den forbindelse fra Poul Andersen, Juristen 1965, side 204:

”De typiske Forsinkelser skyldes Forsømmelse, manglende Kontrol med Sagsbehandlingen, Personalemangel og andre Omstændigheder, som udelukker, at Forsinkelser kan anses for tilsigtede (simpel forsinkelse). Men det forekommer, at Forsinkelser er tilsigtede, idet Forvaltningsmyndigheden forfølger et bestemt Formål med at trække Tiden ud (kvalificeret forsinkelse).”

Ombudsmanden fandt ikke tilstrækkelig sikkerhed for at kunne karakterisere forsinkelsen i denne sag som kvalificeret, men den undersøgelsesret, der senere behandlede sagen, lagde til grund, at myndigheden havde forfulgt et bestemt formål ved bevidst at trække sagen ud og derved ”kvalificeret” havde forsinket sagen.

#### 2.1.4.5.3 Vejledningspligt

Efter kommissoriet skal kommissionen undersøge og redegøre for ”det samlede begivenhedsforløb, der knytter sig til statslige forvaltningsmyndigheders administration af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer omfattet af” 1961-konventionen og børnekonventionen. Herefter er det nærliggende for kommissionen at forholde sig til, om der var en pligt for de relevante ministerier til at vejlede om bestemmelser i de to nævnte konventioner og dansk praksis i tilknytning hertil.

Forvaltningsloven indeholder i § 7, stk. 1, følgende bestemmelse om vejledningspligt, der har været gældende i hele undersøgelsesperioden:

”En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.”

Vejledningspligten efter forvaltningsloven<sup>8</sup> gælder kun i tilknytning til sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 2, stk. 1. Myndighederne er således ikke direkte efter forvaltningsloven forpligtede til at yde vejledning og bistand i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed. Efter god forvaltningsskik bør der imidlertid også her ydes vejledning.

Vejledningspligten efter forvaltningsloven gælder kun i forhold til personer, som selv retter henvendelse til en myndighed. Der gælder ingen formkrav for denne henvendelse. Den kan således fremsættes skriftligt eller mundtligt, eventuelt ved telefonisk henvendelse eller personligt fremmøde.

Forvaltningsloven præciserer ikke, hvornår det er fornødent at yde vejledning. Hovedsynspunktet bag bestemmelsen er, at det skal undgås, at borgeren på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for et retstab, ligesom det skal tilstræbes, at borgeren forstår de problemer, som knytter sig til en given afgørelsessag. Det er klart, at vejledning skal gives, hvis en borger på et rimeligt grundlag beder om det, f.eks. hvis borgeren spørger om, hvilke regler der gælder på et område. Vejledningspligten indebærer imidlertid også, at der efter omstændighederne skal ydes vejledning i en konkret sag, selv om borgeren, der henvender sig, ikke har anmodet herom, hvis det på det foreliggende grundlag må vurderes, at der er behov for vejledning.

En sådan forpligtelse til vejledning på myndighedens initiativ vil bl.a. kunne indtræde, hvor det ligger klart, at en borger på en urimelig måde kan blive fastlåst, hvis ikke myndigheden giver ham eller hende visse anvisninger om forhold, som synes ham/hende ubekendt.

Ud over de typer af situationer, som er nævnt ovenfor, må vedkommende myndighed normalt yde vejledning, hvis den, der henvender sig til myndigheden i en sag, særlig har fremhævet omstændigheder af faktisk og/eller retlig karakter, som efter de regler, der gælder på det pågældende område, må give myndigheden anledning til bemærkninger, f.eks. fordi det må antages, at borgeren har misforstået eller ikke kender de relevante regler.

Der stilles ikke specifikke krav til vejledningens form. Det afgørende er, at vejledningen gives på en sådan måde, at den når sit formål, dvs. at imødekomme det informationsbehov, som konkret foreligger. Vejledningen kan således gives enten

---

<sup>8</sup> Det følgende bygger på Karsten Revsbech, Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret – sagsbehandling, 7. udg., 2014, s. 139 ff., og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, s. 260 ff.

skriftligt eller mundtligt. Den mundtlige vejledning kan ydes telefonisk eller under et møde med den pågældende borger. Skriftlig vejledning kan tage form af en generel orientering om reglerne på området, f.eks. som en pjece, der udleveres til alle, som henvender sig til myndigheden. En vejledning kan også være trykt på ansøgningskemaer, hvor sådanne anvendes. Endelig kan skriftlig vejledning gives i form af en særskilt skrivelse til den pågældende borger.

Vejledningens indhold skal naturligvis være juridisk korrekt og så omfattende og detaljeret, at det konkrete informationsbehov imødekommes. Vejledningen bør således give borgeren fornøden orientering om de regler, der gælder på det pågældende forvaltningsområde, herunder om myndighedens praksis. Der skal endvidere gives vejledning om fremgangsmåden under sagens behandling, herunder om tidsfrister. Endelig skal der efter omstændighederne gives oplysning om, hvornår en afgørelse i sagen vil foreligge.

I forbindelse med vejledningspligten har Folketingets Ombudsmand udtalt sig om rækkevidden af myndighedernes pligt til besvarelse af spørgsmål fra borgerne mere generelt, herunder ud fra god forvaltningsskik. Ombudsmanden har endvidere udtalt, at det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed i et vist omfang er forpligtet til at informere borgerne om praksis på myndighedens område, f.eks. via internettet eller på anden lettilgængelig måde. En myndighed, der vælger at informere offentligheden om praksis via en hjemmeside, er i den forbindelse forpligtet til at sikre, at den offentliggjorte information er let tilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, der er relevante for vedkommende.

Den nævnte forpligtelse til i et vist omfang at informere mere generelt om myndighedens praksis, f. eks. via internettet, er først kommet til at fremstå som et tydeligt krav fra ca. 2008, hvor Folketingets Ombudsmand afgav udtalelsen FOB 2008.238 (se navnlig s. 266). Der har gennem årene været fremsat udtalelser fra ombudsmanden om dette emne, men typisk med en mindre markant formulering om, at det i et vist omfang påhviler en myndighed at sørge for fornøden oplysning om dens ressortområde, f. eks. i form af foldere eller pjecer.<sup>9</sup> Herudover har en mere generel vejledningspligt navnlig været fremhævet af ombudsmanden i forbindelse med praksisændringer (bl.a. i forbindelse med underkendelse af en hidtidig praksis ved domstolene mv.).<sup>10</sup> Heller ikke vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 29 og 30, henviser til tydelige krav om generel vejledning.

9 Se f. eks. FOB 2007.525 (s. 570). Se også Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udg., 2002, s. 384.

10 Se f. eks. FOB 1997.183 og FOB 2006.350. Se også Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udg., 2002, s. 383.

Ligeledes har de gængse lærebøger og lovkommentarer i undersøgelsesperioden ikke henvist til klare krav om generel vejledning.<sup>11</sup>

#### 2.1.4.5.4 Undersøgelsesprincip (officialprincip) mv.

Også forvaltningsretligt orienterede principper om sagsoplysning har betydning for undersøgelsen, idet det på grundlag af kommissoriet og de spørgsmål, som har været fremme i forbindelse med undersøgelsen, er relevant for kommissionen at tage stilling til, om der for embedsmændene var en pligt til at undersøge visse forhold nærmere i nogle af sagerne.

I retsplejen er udgangspunktet med hensyn til sagens oplysning et forhandlingsprincip, hvorefter sagens parter selv er ansvarlige for tilvejebringelse af processtoffet, herunder for oplysning af sagen. For forvaltningen gælder derimod et undersøgelsesprincip (også betegnet officialprincippet), hvorefter ansvaret for, at de nødvendige oplysninger foreligger, og de nødvendige undersøgelser foretages, som hovedregel påhviler forvaltningen. Dette betyder ikke nødvendigvis, at forvaltningen altid selv skal fremskaffe de nødvendige oplysninger. I sager, der rejses af borgere ved ansøgning, vil det ofte påhvile borgeren selv at skaffe en række eller alle de nødvendige oplysninger. Forvaltningen vil dog ikke uden videre kunne lægge disse til grund, men må i nødvendigt omfang kontrollere dem og således sikre, at sagen bygger på det materielle rigtige grundlag. I sager, hvor afgørelsen vil rette sig mod en borger i form af et påbud eller et forbud, vil der ikke i samme omfang være adgang til at kræve, at borgeren fremskaffer oplysninger, og hvor det drejer sig om generelle foranstaltninger, der ikke retter sig til nogen bestemt borger, vil det ligeledes i de fleste tilfælde være forvaltningen selv, som foretager indsamling af nødvendige oplysninger.

Undersøgelsesprincippet er udtryk for en almindelig retsgrundsætning (der kun kan fraviges med lovhjemmel). Der er ikke i forvaltningsloven optaget nogen udtrykkelig lovregel svarende til det nævnte princip, hvorefter den myndighed, der afgør sagen, har ansvaret for, at den nødvendige sagsoplysning finder sted. Der er dog flere regler i den danske forvaltningslov, som forudsætter, at der gælder et undersøgelsesprincip. Dette gælder navnlig reglerne i §§ 28 og 29 om videregivelse og indhentelse af fortrolige oplysninger.

---

11 Eksempelvis var et sådant krav ikke omtalt i 6. udgave af bogen Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – sagsbehandling fra 2007, men er først kommet ind i bogens 7. udgave fra 2014 (s. 15). Se også Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 1. til 4. udg. Tilsvarende gælder for den kommenterede forvaltningslov, jf. herved John Vogters 3. udg. af bogen fra 2001, s. 214 ff., sammenholdt med Niels Fengers udgave fra 2013, s. 278 ff.

Det er ligeledes flere gange i retspraksis uden henvisning til særlige lovregler lagt til grund, at der består en undersøgelsespligt for forvaltningen.<sup>12</sup> Det samme gælder for Folketingets Ombudsmands praksis.

Et praktisk vigtigt problem er, hvor langt myndighederne skal gå med hensyn til at oplyse og undersøge en sag. Formålet med sagsoplysningen er at nå til den materielle rigtige afgørelse. Det er imidlertid ikke nødvendigt at foretage undersøgelser ud over, hvad dette formål fordrer. Man kan derfor kun kræve, at en sag oplyses og undersøges så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en materiel lovlig og rigtig afgørelse. Dette forudsætter, at alle relevante forhold er belyst, og at oplysningerne er pålidelige. Er der tvivl om et væsentligt faktum, skal tvivlen søges afklaret. Det påhviler myndigheden så vidt muligt at afklare og/eller tage stilling til bevistvivl.

I forbindelse med officialprincippet skal det nævnes, at der ikke er adgang til at indhente oplysninger, som ikke er nødvendige eller relevante for den afgørelse, som skal træffes. Dette gælder også oplysninger fra ansøgeren.<sup>13</sup>

#### 2.1.4.5.5 Genoptagelse

Genoptagelse på de relevante myndigheders eget initiativ af sager, hvori der var givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, indgår i statsløsningen, som det fremgår nedenfor. Selv om optagelse på lovforslag ikke er forvaltningsret, men vedrører den retlige disciplin statsforfatningsret, har en redegørelse for de forvaltningsretlige regler om genoptagelse til gunst for adressaten<sup>14</sup> interesse ud fra de forhold, som er nævnt ovenfor i afsnit 2.1.4.5.1.

En myndighed har som udgangspunkt ret til på et hvilket som helst tidspunkt på eget initiativ at genoptage behandlingen af en sag, som den allerede har afgjort. En myndighed kan have *pligt* til at genoptage en afgjort sag, hvis der fremkommer oplysninger, som myndigheden ikke var bekendt med på tidspunktet for den oprindelige afgørelse, og som i givet fald må antages at ville have medført en væsentlig anden vurdering af sagen. Myndigheden vil i en sådan situation normalt være forpligtet til at genoptage sagen med henblik på at få de nye oplysninger verificeret og med henblik på en stillingtagen til, om den oprindelige afgørelse kan eller skal ændres. Der består også efter almindelige forvaltningsretlige regler en pligt til at

12 Se nærmere Karsten Revsbech, Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret – sagsbehandling, 7. udg., s. 147.

13 Jf. Karsten Revsbech, Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret – sagsbehandling, 7. udg., s. 149 og 178.

14 Det følgende bygger på Karsten Revsbech, Jens Garde og Carl Aage Nørgaard, Forvaltningsret – sagsbehandling, 7. udg., s. 126 ff., og Karsten Revsbech i Forvaltningsret – almindelige emner, 5. udg., s. 520 ff.

genoptage sager, der tidligere er afgjort efter en nu underkendt praksis mv., hvis det er muligt at finde frem til de relevante sager.

Det ovenstående omhandler kun genoptagelse forstået som fornyet behandling af sagen. Der er ikke hermed sagt noget nærmere om, hvad denne behandling skal føre til – f.eks. om den skal resultere i en tilbagekaldelse, ændring eller annullation af den pågældende beslutning eller afgørelse. Dette beror på de materielle regler om tilbagekaldelse eller ugyldighed.

Efter disse regler vil der som altovervejende hovedregel være adgang til at tilbagekalde eller ændre til gunst for adressaten. Det skyldes, at der her ikke er noget modstående hensyn til adressatens berettigede forventninger, idet denne selv ønsker tilbagekaldelsen eller ændringen. Som udgangspunkt er eneste krav, at der foreligger en saglig grund til at tilbagekalde eller ændre til gunst, at dette ikke er i strid med lighedsgrundsætningen, og at loven ikke er til hinder for en sådan omgørelse.

Om en tilbagekaldelse eller ændring er til gunst eller ugunst (til skade), må afgøres ud fra borgerens (adressatens) subjektive opfattelse. Det vil derfor være nødvendigt at spørge borgeren, inden myndigheden tilbagekalder eller ændrer en beslutning eller afgørelse. Dette gælder også ved omgørelse (tilbagekaldelse, ændring eller annullation) af et afslag. Normalt vil omgørelse af et afslag blive opfattet som værende til gunst for adressaten.

#### **2.1.4.6 Har en minister pligt til at fremsætte lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser – grundlovens § 21 mv.**

Som det fremgår af afsnit 2.1.4, tildeles dansk indfødsret ved naturalisation ikke ved en forvaltningsakt, men direkte ved lov, jf. grundlovens § 44, stk. 1.

Der opstår derfor det spørgsmål, om ministre med ansvar for indfødsret som følge af de folkeretlige forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, som Folketinget har besluttet at tiltræde, samt vedtagelsen af ændringer i indfødsretsloven i 1999 og 2004, hvoraf fremgik, hvordan forpligtelserne efter 1961-konventionen ville blive opfyldt, også efter nationale regler havde pligt til at fremsætte forslag til lov om indfødsrets meddelelse, der levede op til indholdet af disse konventioner.

Udgangspunktet må tages i grundlovens § 21, der har følgende ordlyd:

”Kongen kan for folketinget lade fremsætte forslag til love og andre beslutninger.”

Grundlovsbestemmelsen anvender udtrykket ”kan”, og der er således ikke tale om en pligt. Bestemmelsen adskiller sig herved fra grundlovens § 45 om finanslovsforslag, hvor der er indsat udtrykkelige bestemmelser om pligt til fremsættelse af lovforslag.

Der er i den juridiske litteratur ikke enighed om, hvorvidt regeringens ret til at vælge emne og tidspunkt for fremsættelse af lovforslag kan begrænses ved lov eller folketingsbeslutning.

Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen anfører i Dansk Statsret, 2012, side 124, at bestemmelsen i grundlovens § 21 er et regeringsprærogativ, som ikke kan begrænses ved love eller folketingsbeslutninger. Beslutninger eller love, der pålægger regeringen at fremsætte lovforslag om et bestemt emne, eller at fremsætte forslag til revision af en lov på et bestemt tidspunkt, er ikke retligt bindende for regeringen. Hvis regeringen ikke vil følge beslutningen, har regeringen som følge af ministeransvarlighedslovens § 5 pligt til at orientere Folketinget.

Henrik Zahle anfører i Dansk Forfatningsret 1, 2003, side 271 f med henvisning til Poul Andersen og Alf Ross, at en minister har pligt til at fremsætte forslag til revision af loven (eller i det mindste forslag om ændring af revisionsbestemmelsen), hvis det ved lov er bestemt, at forslag til revision af loven skal fremsættes inden en vis frist. Henrik Zahle anfører videre, at hvis Folketinget vedtager en beslutning, hvorefter Folketinget pålægger regeringen at udarbejde et lovforslag om et nærmere angivet emne og ud fra nærmere angivne retningslinjer, er ministeren forpligtet til at udarbejde et sådant lovforslag, selv om regeringen er modstander af forslaget.

Lars Busck refererer i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2006, side 224, ovennævnte synspunkter om revisionsbestemmelser svarende til ovenstående uden selv at tage stilling. Han anfører side 227 i relation til folketingsbeslutninger, at flere forfattere, som afviser, at der skulle være retlig pligt til at følge folketingsbeslutninger, tillægger beslutningerne, hvad han omtaler som en ”modificeret retsvirkning”. Det antages således, at en minister, som ikke agter at følge en folketingsbeslutning, er forpligtet til at informere Folketinget herom, således at tinget får mulighed for at reagere på anden politisk eller retlig måde over for ministeren. Informationspligten kan sanktioneres efter ministeransvarlighedsloven.

Spørgsmålet om rækkevidden af regeringsprærogativet grundlovens § 21 ses ikke at være afgjort i retspraksis, og der er – som det fremgår – ikke enighed i den forfatningsretlige litteratur. Af forarbejderne til lov om undersøgelseskommissioner § 4, stk. 4, fremgår, at kommissionens retlige vurderinger skal formuleres forsigtigt. Kommissionen finder på den baggrund at måtte tage det (forsigtige) udgangspunkt



ved vurderingen af sagen, at grundlovens § 21 er et regeringsprærogativ, som ikke kan begrænses ved love eller folketingsbeslutninger.

Følgen heraf er, at en regering ikke har pligt til at fremsætte lovforslag (eller, hvis lovforslag fremsættes, at indrette dette) med henblik på efterlevelse af love og beslutningsforslag, heller ikke selv om sådanne love og beslutningsforslag pålægger regeringen at fremsætte lovforslag med henblik på at efterleve internationale konventioner.

Denne konstatering er dog ikke ensbetydende med, at ministeren er uden pligter i forbindelse med konventionerne. Når den danske stat – med Folketingets tiltrædelse – har forpligtet sig over for andre stater til at overholde en international konvention, må der her i landet være en eller flere myndigheder, som har et ansvar for løbende at følge med i, om Danmark som stat lever op til konventionen. Dette ansvar er regeringens, og ud over udenrigsministeren er den minister, hvis ressort berøres af konventionen, i praksis nærmest til mere konkret at bære dette ansvar. Hertil kommer, at Danmarks som stat muligvis kan ifalde erstatningsansvar over for ansøgere omfattet af konventionerne, hvis Danmark ikke overholder sine forpligtelser.<sup>15</sup>

Det betyder efter undersøgelseskommissionens opfattelse, at hvis ministeren ikke ønsker at fremsætte lovforslag, som er nødvendige for at overholde landets folkeretlige forpligtelser efter 1961-konventionen eller børnekonventionen, har ministeren pligt til at orientere Folketinget herom, således at Folketinget kan gøre et politisk ansvar gældende, selv fremsætte lovforslaget eller godkende beslutningen. I modsat fald afskæres den ene del af lovgivningsmagten, Folketinget, reelt fra at tage stilling til de pågældende ansøgninger.

Denne underretningspligt har yderligere et grundlag i relation til 1961-konventionen, idet konventionen er blevet omtalt i forarbejderne til 1999- og 2004-loven. I disse bemærkninger havde de ministre, som fremsatte lovforslagene, klart tilkendegivet, at personer omfattet af 1961-konventionen ville blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de opfyldte de betingelser, der kan stilles efter artikel 1. Det er således en forudsætning bag indfødsretsloven, at ministre loyalt udarbejder forslag til lov om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med 1961-konventionen.

Også disse lovforarbejder må indebære en pligt for ministeren til at underrette Folketinget, hvis han eller hun ikke vil leve op til det, der fremgår af forarbejderne.

---

15 Se Ugeskrift for Retsvæsen 2013 side 3328.

Kommissionen lægger således ved sin vurdering af sagen til grund, at en minister ikke har pligt til at fremsætte lovforslag eller ved fremsættelse af lovforslag ikke har pligt til at give dette et bestemt indhold. Hvis ministeren ikke ønsker at fremsætte lovforslag, som er nødvendige for at overholde landets folkeretlige forpligtelser, har ministeren pligt til at orientere Folketinget herom. Denne underretningspligt bestyrkes vedrørende indfødsret af, at ministre i bemærkningerne til de lovforslag, som har ligget til grund for Folketingets vedtagelse af 1999- og 2004-loven, har oplyst, at lovforslag om indfødsrets meddelelse i fremtiden ville blive fremsat og udformet med henblik på at efterleve 1961-konventionen. Folketinget har således mulighed for at gøre et politisk ansvar gældende eller godkende beslutningen, og de enkelte medlemmer kan selv fremsætte lovforslaget.

### 2.1.5 Sammenfatning og vurdering af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen

Dette afsnit indeholder kommissionens sammenfatning og vurdering af de folkeretlige forpligtelser, som Danmark påtog sig over for ansøgere født statsløse i Danmark ved i 1977 og 1991 at ratificere henholdsvis 1961-konventionen og børnekonventionen.

#### 2.1.5.1 1961-konventionen

Allerede før Danmark i 1977 ratificerede 1961-konventionen, havde man i 1968 søgt at opfylde konventionens artikel 1 ved at omskrive den eksisterende regel i indfødsretslovens § 3 om, at unge udlændinge, der var opvokset i Danmark, kunne få indfødsret ved at afgive en erklæring.

Denne adgang blev i 1999 ophævet for personer, der var straffet eller sigtet, og i 2004 for alle andre end nordiske statsborgere. Ansøgere omfattet af 1961-konventionen måtte herefter ansøge om naturalisation. Der blev ikke i forbindelse med lovændringerne i 1999 og 2004 indsat en bestemmelse i indfødsretsloven om, at 1961-konventionen pålagde Danmark at give statsløse født i Danmark indfødsret på lempede vilkår i forhold til de betingelser, der gjaldt for andre ansøgere. Det fremgik i stedet af forarbejderne til lovene, at ansøgere, der opfyldte betingelserne i konventionen, ville blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Der blev heller ikke i forbindelse med lovændringerne indsat en bestemmelse om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen i de indfødsretsaftaler, der – efter deres formulering udtømmende – regulerede, hvilke personer, ministeriet kunne optage på lovforslag. En sådan bestemmelse blev først medtaget i 2013-aftalen.

##### 2.1.5.1.1 Hvilke personer er omfattet af konventionen?

Danmark blev ved ratifikationen af 1961-konventionen folkeretligt forpligtet til at give indfødsret til personer omfattet af konventionens artikel 1, stk. 1, 1. punk-

tum. De omfattede er ”personer, der er født” i Danmark, ”og som ellers ville blive statsløse”.

Ved tiltrædelsen af konventionen i 1977 var det efter de dagældende regler ikke en betingelse for at få indfødsret ved erklæring, at ansøgeren var født i Danmark. Det havde siden 1950 været tilstrækkeligt, at den statsløse havde haft bopæl i Danmark i en vis periode. Betingelsen om fødested i Danmark fremgik først i forarbejderne til 1999-loven for så vidt angik straffede og sigtede personer, og i forarbejderne til 2004-loven for så vidt angik alle ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Betingelsen om at ansøgere skal være født i Danmark er i overensstemmelse med ordlyden af konventionen og er således ikke i strid med 1961-konventionen.

#### **2.1.5.1.2 Hvordan skal indfødsret erhverves?**

Det følger af artikel 1, stk. 1, 2. punktum, at indfødsret enten skal gives allerede ved fødslen eller efter ansøgning.

Ved tiltrædelsen af konventionen i 1977 kunne personer omfattet af konventionen opnå indfødsret ved erklæring. Efter 1999-loven måtte ansøgere omfattet af konventionen, der var sigtet eller straffet, ansøge om naturalisation. Efter 2004-loven måtte alle ansøgere omfattet af 1961-konventionen ansøge om naturalisation.

Hverken kravet om at skulle afgive en erklæring eller indgive en ansøgning kan anses for at være i strid med 1961-konventionen.

#### **2.1.5.1.3 Hvilke betingelser kan staten stille for at give indfødsret til ansøgere omfattet af 1961-konventionen?**

Konventionen forudsætter ikke, at staterne kræver, at statsløse født i landet skal opfylde nogen betingelser, men staterne kan vælge at stille visse betingelser for at give indfødsret.

Den første betingelse er af formel karakter, nemlig at ansøgning indgives til ”vedkommende myndighed i den af landets lovgivning foreskrevne form.”

Der kan yderligere stilles en række materielle betingelser. Disse betingelser er udtømmende angivet i artikel 1, stk. 2. At opregningen er udtømmende fremgår af formuleringen i artikel 1, stk. 1:

”Medmindre andet følger af bestemmelserne i denne artikels stk. 2, kan en sådan anmodning ikke afslås”.

I den engelske version af konventionen hedder det:

”Subject to the provisions of paragraph 2 of this article, no such application may be rejected.”

De betingelser, der kan stilles, er følgende:

#### 2.1.5.1.3.1 Alder

Det hedder i artikel 1, stk. 2, litra a

”at ansøgning indgives inden for et af den kontraherende stat fastsat tidsrum, begyndende senest med 18-års alderen og ophørende tidligst med 21-års alderen, dog at der tilstås den pågældende mindst ét år, i løbet af hvilket han i henhold til lovgivningen kan indgive ansøgning på egne vegne uden at skulle indhente samtykke hertil”

I forbindelse med ændringen af indfødsretslovens § 3 i 1968 fremgik det, at erklæring af statsløse kunne afgives ”efter det fyldte 18. år” indtil ”inden det fyldte 23. år”, hvilket er en betingelse, der ikke er i strid med 1961-konventionen.

I forbindelse med ændringen af § 3 i indfødsretsloven i 1999 kunne personer omfattet af 1961-konventionen, der var sigtet eller straffet, som nævnt ikke længere få indfødsret ved erklæring. Spørgsmålet var herefter, om man for denne gruppe tilsigtede at stille nogen af de betingelser, der kunne stilles efter konventionen. Lovforslaget angiver, at Danmark ”i visse tilfælde skal meddele statsborgerskab” og anfører de enkelte betingelser i artikel 1, stk. 2. Der hedder herefter videre, at hvis en person efter konventionen ”har krav” på statsborgerskab, ville den pågældende i stedet blive medtaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Dette må opfattes således, at lovgivningsmagten ved vedtagelsen af 1999-loven tiltrådte, at der for straffede og sigtede ansøgere skulle stilles de betingelser, man kunne efter konventionen.

1999-lovforslaget angiver, at man har krav på statsborgerskab, hvis ansøgning ”indgives mellem det fyldte 18. og det 21. år”, hvilket er en betingelse, der ikke er i strid med 1961-konventionen.

I 2004-lovforslaget, hvorefter ingen statsløse længere kunne opnå indfødsret ved erklæring, hedder det, at ministeriet vil ”optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de i konventionen nævnte betingelser er opfyldt.” Det tilføjes, at de 21-23-årige ville blive behandlet i overensstemmelse med de gældende regler for naturalisation. Selv om konventionen ikke stiller betingelser, men alene gør det muligt for staterne at stille betingelser, må vedtagelsen af 2004-lo-

ven indebære, at Folketinget tiltrådte, at Danmark skulle stille de betingelser, der kan stilles efter konventionen.

Efter 2004-loven skulle ansøgning ”indgives mellem det fyldte 18. og det 21. år”, mens kravet i 2013-aftalen er beskrevet som ”fra det fyldte 18. år og inden det fyldte 21. år”. Disse betingelser er ikke i strid med 1961-konventionen.

#### 2.1.5.1.3.2 Bopæl

Det hedder i artikel 1, stk. 2, litra b

”at den pågældende har haft fast bopæl på den kontraherende stats territorium i en af denne stat fastsat periode, der dog højst må være på fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse, eller på ti år i alt”

Denne betingelse har ikke været korrekt implementeret i de danske regler i perioden fra Danmark blev forpligtet af 1961-konventionen i 1977 indtil lovændringen i 2004.

Efter 1961-konventionen kan stater stille betingelse om bl.a., at en ansøger har haft fast bopæl i landet i ”højst ... fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse, eller ... ti år i alt”. I den engelske udgave af konventionen er det formuleret som “not exceeding five years immediately preceding the lodging of the application nor ten years in all”. Varigheden af opholdet er altså i konventionen beskrevet som *enten* 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse *eller* 10 år i alt.

Indfødsretslovens § 3 stillede imidlertid krav om *både* bopæl de sidste 5 år *og* 5 år derudover. En statsløs ansøger født i Danmark, som kort tid efter fødslen rejste til et andet land, ville efter konventionen have ret til indfødsret i Danmark efter 5 års uafbrudt ophold i Danmark, men ville ikke kunne få indfødsret ved erklæring, før vedkommende samlet havde haft bopæl i Danmark i 10 år. Tilsvarende ville en statsløs født i Danmark, som havde boet de første 10 år i Danmark, efter konventionen have ret til indfødsret, når pågældende igen tog ophold i Danmark og søgte mellem det 18.-21. år, men vedkommende kunne efter loven først få indfødsret ved erklæring, når vedkommende også have opholdt sig i Danmark de sidste 5 år før erklæringens indgivelse. I begge eksempler kunne krav om opfyldelse af det danske bopælskrav betyde, at de aldersmæssige betingelser, man efter konventionen kunne stille, ikke længere ville være opfyldt.

På denne baggrund er det som nævnt kommissionens vurdering, at det bopælskrav, man efter konventionen kunne stille, ikke har været korrekt implementeret i indfødsretslovens § 3.

Også i 1999-lovændringen angives bopælskravet som ”sammenlagt mindst 10 år, herunder 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse”. Det anføres derimod korrekt i forarbejderne til 2004-lovændringen som ”5 år umiddelbart før ansøgningens indgivelse eller 10 år i alt”. Tilsvarende i 2013-aftalens § 26, stk. 1, nr. 3, hvor 10-årskravet dog er nedsat til 8 år.

Det er ikke i led i kommissionens opgave at undersøge, hvordan 1961-konventionen er administreret før 31. december 1999, og kommissionen har ikke undersøgt, hvordan de enkelte statsamter i praksis har administreret erklæringsreglerne i forhold til statsløse født i Danmark fra 31. december 1999 indtil vedtagelsen af 2004-loven. Kommissionen har konstateret, at der i hvert fald i ét tilfælde har været tvivl om fortolkningen af indfødsretslovens § 3, og at Indfødsretskontoret da har vejledt et statsamt om en fortolkning, som gik videre end 1961-konventionen og derved reducerede risikoen for brud på konventionen. Henvendelsen er omtalt i kapitel 4, afsnit 4.3. Konsekvensen af Indfødsretskontorets svar var, at statsløse ansøgere kunne opfylde kravet om de sidste fem års ophold indtil det fyldte 23. år.

#### 2.1.5.1.3.3 Vandel (kriminalitet)

Det hedder i artikel 1, stk. 2, litra c

”at den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på fem år eller derover for en strafbar handling;”

Der blev indtil lovændringen i 1999 ikke stillet vandelskrav til ansøgere omfattet af konventionen. Både forarbejderne til 1999- og 2004-loven og 2013-aftalen gengiver betingelsen i overensstemmelse med konventionens ordlyd, og betingelsen er således ikke i strid med konventionen.

Det følger af ordlyden sammenholdt med den i afsnit 2.1.4.3.1 nævnte resolution fra 1959, at indfødsret først kan nægtes, når en person er endelig dømt ved en domstol.

#### 2.1.5.1.3.4 Altid statsløs

Det hedder i artikel 1, stk. 2, litra d,

”at den pågældende altid har været statsløs.”

Der blev indtil lovændringen i 1999 ikke stillet krav om, ansøgere altid skulle have været statsløse. Både forarbejderne til 1999- og 2004-loven og 2013-aftalen gengiver

betingelsen i overensstemmelse med konventionens ordlyd, og betingelsen er således ikke i strid med konventionen.

#### **2.1.5.1.3.5 Andre betingelser**

Opregningen af de betingelser, der efter konventionen kunne stilles, er som nævnt udtømmende. Der kan således efter konventionens ordlyd ikke stilles andre betingelser end de nævnte, som også var dem, Folketinget blev orienteret om i forbindelse med lovændringerne i 1999 og 2004 og i forbindelse med justitsministerens svar af 15. december 1999 på spørgsmål 22. Af sidstnævnte fremgik det, at personer, som opfyldte kravene om alder og bopæl, havde ”krav på at opnå statsborgerskab”, og at det ”alene kunne stilles som betingelse”, at konventionens vandelskrav var opfyldt. Videre hed det, at ”optagelse på lovforslag vil ske, selv om betingelserne for naturalisation, herunder vandelskravet, ikke er opfyldt.”

Tilsvarende fremgår det nu af 2013-aftalen, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen ”optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at opfylde de almindelige betingelser for naturalisation”.

#### **2.1.5.2 Børnekonventionen**

I forbindelse med Folketingets behandling i 1991 af beslutningen om at ratificere børnekonventionen drøftede man, hvordan man kunne sikre, at statsløse børn født i Danmark kunne få dansk indfødsret. Problemstillingen angik det forhold, at ingen, der skulle opnå indfødsret ved naturalisation, efter dansk ret havde krav på naturalisation, idet det efter grundlovens § 44 suverænt var Folketinget, der afgjorde dette. Udenrigsministeren, justitsministeren og indenrigsministeren tilkendegav over for Folketinget, at hvis der blev indsat en bestemmelse i cirkulæret om indfødsret om Danmarks forpligtelser efter konventionen, ville der være stor sikkerhed for/praktisk sikkerhed for/den nødvendige sikkerhed/på det nærmeste være en sikkerhed for, at konventionens regler ville blive fulgt. Efter at Danmark havde ratificeret konventionen, forelagde indenrigsministeren et forslag til formulering af en sådan bestemmelse for Folketingets Indfødsretsudvalg, idet han samtidig anførte, at hvis man ikke gjorde det eller ændrede indfødsretsloven, ville Danmark ikke kunne leve op til børnekonventionen på dette punkt.

Der blev herefter i februar 1992 indsat en bestemmelse i indfødsretscirkulærets § 3, stk. 2, og der har lige siden været en bestemmelse om Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen i indfødsretscirkulærerne og indfødsretsaftalerne.

##### **2.1.5.2.1 Hvilke personer er omfattet af konventionen?**

Den omfattede personkreds er i børnekonventionens artikel 7 beskrevet som ”barnet”.

Personkredsen er i 1992-cirkulæret beskrevet som ”børn” med tilføjelsen ”naturaliseres selvstændigt uanset de ikke er fyldt 18 år”. I cirkulæret fra 1997 og i aftalerne fra 2002, 2005 og 2008 anvendes betegnelsen ”børn” uden tilføjelsen. I 2013-aftalen er personkredsen angivet som ”ansøgere”, der indgiver ansøgning ”inden det fyldte 18. år”.

Som det vil fremgå af kapitel 4-9, har det indtil 2012 været opfattelsen blandt de myndigheder, der administrerede ansøgninger om indfødsret, at Danmarks forpligtelse til at meddele indfødsret til ansøgere omfattet af børnekonventionen bortfaldt ved det fyldte 18. år. En ansøger, der havde søgt om indfødsret før det fyldte 18. år, men ikke kunne blive optaget på et lovforslag, der måtte forventes vedtaget før det fyldte 18. år, skulle derfor opfylde de samme betingelser, som andre ansøgere.

Danmarks forpligtelse efter børnelovens artikel 7 må imidlertid fortolkes i overensstemmelse med de folkeretlige forpligtelser, som Danmark havde og efterfølgende har påtaget sig, herunder 1997-konventionen. Efter denne konventions artikel 6, stk. 2, litra b, sammenholdt med den forklarende rapport til konventionen må det antages, at der alene kan stilles det krav til statsløse børn født i Danmark, der indgiver ansøgning om indfødsret, at de har haft lovligt og fast ophold i en vis periode. Det følger heraf, at det er tilstrækkeligt, at ansøgning indgives før det fyldte 18. år.

Efter konventionen skal børn have ret til et statsborgerskab. Dette blev i 1992-cirkulæret formuleret som et krav om, at barnet skulle være ”født af statsløse forældre”. I 1997-cirkulæret og de efterfølgende retningslinjer er formuleringen ændret til ”født statsløs”.

Da børn kunne fødes statsløse i Danmark, selv om deres forældre ikke var statsløse, eksempelvis indtil 1. februar 1999 børn født uden for ægteskab af en engelsk mor og en dansk far, var 1992-cirkulæret ikke udtryk for en korrekt implementering af børnekonventionen. Efter ændringen af formuleringen i 1997-cirkulæret har formuleringen af cirkulærerne og aftalerne ikke været i strid med børnekonventionen.

#### 2.1.5.2.2 Hvordan skal indfødsret erhverves?

Det fremgår af konventionen, at

”Deltagerstaterne skal sikre gennemførelsen af disse rettigheder i overensstemmelse med deres nationale lovgivning og deres forpligtelser ifølge de relevante internationale instrumenter på dette område”

Det har i hele undersøgelsesperioden været således, at indfødsret skulle erhverves ved naturalisation, hvilket ikke kan anses for at være i strid med konventionen.



### 2.1.5.2.3 Hvilke betingelser kan staten stille for at give indfødsret efter børnekonventionen

Det fremgår af børnekonventionens artikel 7, at

”Barnet skal ... fra fødslen have ret til ... at opnå et statsborgerskab ...”

og at

”Deltagerstaterne skal sikre gennemførelsen af disse rettigheder i overensstemmelse med deres nationale lovgivning og deres forpligtelser ifølge de relevante internationale instrumenter på dette område, især hvis barnet ellers ville blive statsløs.”

Børnekonventionens artikel 7 regulerer således ikke selvstændigt, om der kan stilles betingelser for at give statsborgerskab. Konventionen henviser i stedet til den ”nationale lovgivning” og til ”forpligtelser ifølge de relevante internationale instrumenter”. I artikel 41 hedder det

”Intet i denne konvention skal have virkning på nogen bestemmelse, der er gunstigere med hensyn til virkeliggørelse af barnets rettigheder og som kan være indeholdt i:

- a) en deltagerstats lovgivning, eller
- b) den for staten gældende internationale ret.”

Der er i retslitteraturen (Eva Ersbøll, Dansk indfødsret i international og historisk belysning, 2008, side 151 ff) givet udtryk for, at der har været tvivl om fortolkningen af børnekonventionen.

Danmark har i retningslinjerne i hele perioden stillet krav om, at barnet er født i Danmark og har bopæl i Danmark. Disse betingelser kan ikke anses for at være i strid med konventionerne.

Om de øvrige almindelige betingelser for naturalisation, hvor det i forhold til børn navnlig er kravene om sprogkundskaber og vandel, der er relevante, angives det i 1992-cirkulæret direkte, at børn omfattet af børnekonventionen kan naturaliseres, ”Selvom de almindelige betingelser for naturalisation ikke er opfyldt”. Denne formulering gentages ikke i 1997-cirkulæret, hvor det i stedet hedder ”I overensstemmelse med FN-konventionen om barnets rettigheder kan ...” Formuleringen gentages i cirkulæret fra 1999 og i aftalerne fra 2002, 2005 og 2008. En formulering svarende til den fra 1992 indsættes igen i 2013-aftalen, hvorefter det hedder, at

børn omfattet af børnekonventionen kan optages på lovforslag ”uden at opfylde de almindelige betingelser for naturalisation”.

Danmarks forpligtelse efter børnelovens artikel 7 må fortolkes i overensstemmelse med de folkeretlige forpligtelser, som Danmark havde og efterfølgende har påtaget sig, hvilket navnlig vil sige 1961-konventionen og 1997-konventionen. Af disse konventioner er 1997-konventionen artikel 6, stk. 2, den, der på dette punkt indebærer de største forpligtelser, idet der efter denne konvention alene kan stilles det krav til statsløse børn født i Danmark, at de har haft lovligt og fast ophold i en vis periode. Det er i strid med Danmarks forpligtelser efter denne konvention, og dermed også efter børnekonventionen, at håndhæve betingelser om sprogkunderskaber mv. og vandelskrav over for børn født statsløse i Danmark. Tilsvarende er det i strid med 1961-konventionen at stille krav om dokumentation for sprogkunderskaber mv. og om vandelskrav, der er strengere end konventionens.

Det er kommissionens vurdering, at det er i strid med børnekonventionen at stille krav om, at børn omfattet af konventionen skal opfylde krav om sprogkunderskaber mv. og vandel.

## 2.2 Retsvirkninger knyttet til opnåelse af dansk indfødsret

Det fremgår af kommissoriet, at kommissionen generelt skal beskrive, hvilke retsvirkninger der er knyttet til opnåelse af dansk indfødsret.

Kommissionen opfatter dette punkt i kommissoriet således, at kommissionen generelt skal redegøre for konsekvenser af opnåelse og manglende opnåelse af dansk indfødsret med særligt henblik på, hvilke konsekvenser en eventuel fejlagtig sagsbehandling i forhold til statsløse personer omfattet af konventionerne kan have haft for de pågældende. Det er ikke hensigten, at der skal redegøres for de enkelte personers helt konkrete forhold.

I et bilag til denne beretning har kommissionen foretaget en gennemgang af en række lovbestemmelser, som indeholder eller har indeholdt (eller kunne formodes at have indeholdt) betingelser om dansk indfødsret for opnåelse af rettigheder og pålæg af pligter i det danske samfund.

Gennemgangen omtaler de retsvirkninger, som er gældende i 2014-15, men er i særlig grad rettet mod de retsvirkninger, der i den undersøgte periode var relevante efter de dagældende regler.

Beskrivelsen angår de vigtigste retsvirkninger af indfødsret, men tager i øvrigt sigte på at give et bredere billede med henblik på at leve op til kommissoriets forudsætning om en generel beskrivelse af retsvirkninger knyttet til indfødsret. Beskrivelsen er dog ikke udtømmende, idet en redegørelse for alle tilfælde, hvor indfødsret/statsborgerskab (også i mere betydningsløse sammenhænge) har været nævnt i lovgivning mv., vil blive meget omfattende. Det skal i den forbindelse også nævnes, at det er vanskeligt at give en fuldstændig redegørelse for alle de tilfælde, hvor indfødsret i kortere eller længere tid har været et krav i den undersøgte periode, som principielt strækker sig over ca. to årtier. En af vanskelighederne består i, at indfødsretskravet og ophævelsen af samme kan være skjult i én lovs henvisning til en anden lov.<sup>16</sup>

Det kan på baggrund af kommissionens ovennævnte gennemgang konstateres, at det ved begyndelsen af den undersøgte periode på en række områder var en betingelse for opnåelse af forskellige rettigheder, at den pågældende havde dansk indfødsret (eller indfødsret i en EU-medlemsstat mv. eller nordisk land).

Denne betingelse er imidlertid gradvist blevet ophævet, bl.a. på flere erhvervsområder som f.eks. beskikkelse som landinspektør, vagtvirksomhed og erhvervsmæssig personbefordring. Ophævelsen skete navnlig i den sidste del af 1990'erne og igen omkring 2005. Samtidig kan det konstateres, at love, der indeholder betingelser om dansk indfødsret (og indfødsret i en EU-medlemsstat mv.) for opnåelse af visse rettigheder, var (eller i undersøgelsesperioden blev) suppleret med bestemmelser, hvorefter samme rettigheder kunne opnås ved fast bopæl eller lovligt ophold her i landet i en vis tid. Et eksempel er reglerne om valgret til kommunalbestyrelser og regionsråd, der forudsætter dansk indfødsret, men også kan opnås ved uden afbrydelse at have haft fast bopæl i riget i de sidste tre (tidligere fire) år forud for valgdagen. Hertil kommer, at der på andre områder har været dispensationsmuligheder i forhold til personer uden indfødsret i Danmark, hvilket eksempelvis gælder for udenlandske mænd, der ønsker at indgå som frivillige i hjemmeværnet og vedrørende sønæringsbevis. Endelig kan det nævnes, at der på nogle områder (navnlig udenrigstjenestens konsulære bistand under personers ophold i udlandet) er udviklet en praksis, hvor man, uanset at loven ikke kræver det, også giver personer uden dansk indfødsret, men med fast bopæl her i landet, bistand.

Forskellen på, om en person med fast bopæl i Danmark har dansk indfødsret eller er uden en sådan, er således navnlig i den senere del af undersøgelsesperioden blevet mindre, og indfødsrettens retlige betydning har generelt været aftagende, hvor i

---

<sup>16</sup> Eksempelvis indeholder visse love et krav om, at den pågældende skal opfylde næringslovens betingelser for udstedelse af næringsbrev, hvor indfødsret tidligere var en betingelse, men senere er fjernet som betingelse.

stedet kriteriet fast bopæl og/eller opholdstilladelse (lovligt ophold) her i landet over nogle år har fået stigende betydning.

Personer uden dansk indfødsret har dog også i den senere del af undersøgelsesperioden været afskåret fra vigtige rettigheder, f.eks. valgret til Folketinget. Endvidere hører det med i billedet, at udlændingenes retsstilling eller generelle situation på flere områder er mere usikker end danske statsborgeres, idet udlændinge (uanset fast bopæl og/eller lovligt ophold her i landet) i forhold til flere love bl.a. er afhængige af myndighedernes konkrete vurdering af, om der skal gribes ind med hjemsendelse eller udvisning mv., og om der på visse områder kan gives dispensation – eller er afhængige af en praksis, som ligger ud over lovgivningens bestemmelser, og som under visse omstændigheder kan ændres af myndigheden.

Enhver statsborger i en EU-medlemsstat har også et unionsborgerskab<sup>17</sup>, jf. artikel 20, stk. 1, i Traktaten om den europæiske unions funktionsmåde. Unionsborgerskabet knytter sig således til statsborgerskabet, og de forskellige EU-medlemslande afgør suverænt selv, hvem der skal blive statsborger i landet.

Det ligger uden for rammerne af denne beretning at redegøre udtømmende for betydningen af unionsborgerskabet. Det kan dog kort nævnes, at unionsborgere ifølge artikel 20, stk. 2, har de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne, herunder a) ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, b) valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat, c) de nyder i tredjelande, hvor den medlemsstat, som de er statsborgere i, ikke er repræsenteret, beskyttelse hos enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som statsborgerne i denne medlemsstat, og d) de har ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet og til at henvende sig til Den Europæiske Ombudsmand samt til Unionens institutioner og rådgivende organer på et af traktaternes sprog og få svar på samme sprog.

Europaparlamentet og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 (Opholdsdirektivet) om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område er et eksempel på regler, hvoraf følger rettigheder for unionsborgere. Andre rettigheder findes i EU's charter om grund-

17 Danmark tog oprindelig forbehold vedrørende unionsborgerskabet. Forbeholdet blev indført for at garantere at unionsborgerskabet ikke skulle udvikle sig til noget på linje med det nationale statsborgerskab eller helt træde i stedet for dette. Forbeholdet har imidlertid ikke haft praktisk betydning, idet man ved Amsterdam traktaten i 1997 indarbejdede forbeholdet i den fælles definition af unionsborgerskabet, der nu findes i Traktaten om den europæiske unions funktionsmåde artikel 20, stk. 1, hvorefter unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette.

læggende rettigheder gældende i EU, der med Lissabontraktatens ikrafttrædelse den 1. december 2009 blev juridisk bindende.

Som følge af, at rettighederne knytter sig til unionsborgerskabet, som igen knytter sig til statsborgerskab i et EU-medlemsland, kan statsløse personer ikke påberåbe sig disse. Statsløse vil eksempelvis ikke nødvendigvis have den samme ret som unionsborgere til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, eller have demokratiske rettigheder som stemmeret til det europæiske parlament.

Statsløse med lovligt fast ophold i en medlemsstat kan dog opnå en status som fastboende udlænding, jf. Rådets Direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding.<sup>18</sup> Med status som fastboende udlænding i en medlemsstat følger visse rettigheder i de øvrige EU-medlemslande, herunder mulighed for ophold og samme rettigheder som landenes egne borgere på en række områder.

Som betingelse for opnåelse af status som fastboende udlænding kan medlemsstaterne kræve bl.a., at den pågældende opfylder integrationsbetingelser i overensstemmelse med national ret, hvilket betyder, at der som betingelse for opnåelse af status som fastboende udlænding isoleret set kan stilles krav, der er strengere end de krav, der kan stilles i medfør af 1961-konventionen og børnekonventionen som betingelse for meddelelse af indfødsret.

En række af de rettigheder, der i Danmark følger af, at man har dansk statsborgerskab, gælder tilsvarende for statsborgere i andre EU-lande. I de fleste tilfælde følger det allerede af de EU-retlige regler, at der ikke må forskelsbehandles mellem statsborgere i EU-lande. Det må således antages, at også andre EU-lande i en række tilfælde, hvor der i landenes nationale regler stilles krav om statsborgerskab, sidestiller statsborgerskab i landet med statsborgerskab i andre EU-lande. Kommissionen har ikke undersøgt, i hvilket omfang dette er tilfældet.

I relation til den persongruppe af statsløse, hvis forhold har givet anledning til nedsættelsen af kommissionen, kan det konkluderes, at manglende indfødsret i undersøgelsesperioden navnlig har haft følgende negative konsekvenser for de pågældende:

---

18 Direktivet er ikke bindende og finder ikke anvendelse i Danmark på grund af Danmarks retsforbehold, jf. direktivets præambel betragtning 26, der henviser til protokol 22 om Danmarks stilling.

- Havde ikke valgret og valgbarhed til Folketinget.
- Havde ikke adgang til at deltage i landsdækkende folkeafstemninger.
- Havde ikke valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentet.
- Havde ikke garanti for livsvarig opholdsret (der var adgang til udvisning).
- Kunne ikke få nationalitetspas (men dog et fremmedpas).
- Kunne ikke blive statstjenestemand (men kunne dog – siden 1999 – blive ansat på tilsvarende vilkår).
- Kunne frem til 1999 ikke blive beskikket som auktionsleder.
- Kunne frem til 1998 ikke blive beskikket som landinspektør.
- Kunne frem til 1999 ikke få apotekerbevilling.
- Kunne frem til 1999 ikke få autorisation til vagtvirksomhed.
- Kunne frem til 1999 ikke få tilladelse til erhvervmæssig personbefordring (buskørsel).
- Kunne frem til 1999 ikke få tilladelse til godskørsel for fremmed regning.
- Kunne i en periode (der ophørte i 1999) ikke få tilladelse til taxikørsel.
- Kunne frem til midten af 1990'erne ikke drive vekselervirksomhed.
- Kunne frem til 2005 ikke få beskikkelse som dispachør.
- Kunne frem til 2005 ikke få beskikkelse som translator.
- Kunne frem til 2005 ikke få bevilling som pantelåner.
- Kunne frem til 2006 ikke fremstille eller være med i ledelsen af virksomheder, som fremstiller krigsmateriel. Lempelse i 2006, hvorefter personer uden dansk indfødsret kunne få tilladelse.
- Kunne frem til 1996 ikke få tilladelse (næringsbrev) efter næringsloven.
- Kunne frem til 1999 ikke få tilladelse til førstegangssomsætning af fisk.
- Kunne ikke erhverve dansk søfartsbog (udlændinge var dog ikke afskåret fra at påmønstre danske skibe).
- Kunne alene få sønæringsbevis ved dispensation.
- Kunne frem til 2004 ikke erhverve landbrugsejendomme.
- Kunne som udgangspunkt i visse tilfælde af behov for forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik hjemsendes efter en konkret vurdering (dette var dog næppe muligt i realiteten i forhold til statsløse).
- Kunne ikke opnå registrering af partnerskab, hvis ikke den anden af partnerne havde dansk statsborgerskab/indfødsret (dog anderledes hvis begge havde haft bopæl her i landet i de sidste to år før registreringen).
- Kunne ikke udtages til nævning eller domsmand eller lægdommer i boligretten.
- Kunne frem til 1999 ikke være medlem beboerklagenævn eller byfornyelsesnævn.
- Kunne alene gøre værnepligtstjeneste eller blive frivillig i hjemnevneret efter særlig tilladelse.
- Kunne ikke få et skib registreret under dansk flag.
- Kunne frem til 2000 kun opnå registrering af luftfartøj efter særlig tilladelse.

- Var ikke omfattet af bekendtgørelse om den mellem nordiske lande indgåede konvention indeholdende internationalprivatretlige bestemmelser om ægteskab, adoption og værgemål.

## KAPITEL 3

### Reglerne om offentligt ansattes ansvar og om undersøgelseskommissioners retlige vurderinger af dette ansvar

Af kommissoriet for undersøgelsen fremgår, at kommissionen skal foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

Af lov om undersøgelseskommissioner § 4, stk. 4, fremgår det, at en undersøgelseskommission ikke kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. Dette indebærer, at kommissionen skal tage stilling til, om der er grundlag for at gøre et ansvar gældende mod embedsmænd (tjenestemænd, overenskomstansatte og ansatte på individuel kontrakt mv). For så vidt angår ministre er kommissionens opgave alene at undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets vurdering af, om en minister skal stilles til ansvar.

Reglerne om embedsmænds ansvar gennemgås i afsnit 3.1. Gennemgangen foretages med sigte på de særlige problemstillinger, som denne undersøgelse angår. Der er således ikke tale om nogen udtømmende fremstilling af reglerne for embedsmænds ansvar.

Undersøgelseskommissioner skal som følge af deres formål og den måde, undersøgelsen foregår på, udvise forsigtighed i deres vurderinger. Undersøgelseskommissioner kan endvidere som følge af forældelse af strafansvar, embedsmænds pensionering og lign. være afskåret fra at komme med egentlige ansvarsvurderinger. Dette behandles kort i afsnit 3.2.



## 3.1 Embedsmænds pligter og ansvar<sup>1</sup>

### 3.1.1 Embedsmænds pligter

Inden der redegøres for embedsmænds ansvar, er det hensigtsmæssigt at behandle spørgsmålet om embedsmænds pligter, idet pligter og ansvar hænger sammen.

De offentligt ansatte embedsmænd har en række pligter, hvoraf nogle fremgår af lovgivningen, mens andre er baseret på et uskrevet retsgrundlag.

#### 3.1.1.1 Pligten til at overholde gældende ret i almindelighed, god forvaltningsskik og internationale konventioner

Af tjenestemandslovens § 10 fremgår, at

”Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling”

Denne bestemmelse er ikke særlig præcis. Der kan dog i et vist omfang udledes noget nærmere af bestemmelsens forhistorie. Den tjenestemandsløvslov, der var gældende indtil 1969 (lov nr. 154 af 7. juni 1958 om lønninger og pensioner m.v. til statens tjenestemænd) indeholdt i § 3, stk. 2, en bestemmelse, hvorefter

”Tjenestemanden er ... ved udførelsen af sine tjenestehandlinger pligtig at påse overholdelsen af den gældende lovgivning og andre for vedkommende forhold givne forskrifter.”

Denne bestemmelse blev udeladt ved gennemførelse af den gældende tjenestemandsløvslov, bl.a. fordi bestemmelsen var overflødig, idet forpligtelsen til at påse overholdelsen af gældende regler måtte ”anses for at være en bestanddel af de for egen stilling gældende regler”.

En tjenestemand har således pligt til at overholde gældende retsregler, som disse kan forventes anvendt af domstolene. Dette indebærer, at den lovgivning, der gælder for tjenestemandens arbejdsområde, almindelige uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om f.eks. skønsudøvelse og regler om sagsbehandling skal overholdes, ligesom interne regler og konkrete tjenestebefalinger skal efterleves.

---

1 Det følgende bygger i vidt omfang på Jens Peter Christensen i Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2002, side 251-339, og på Karsten Revsbech, Forvaltningpersonalet, 3. udg. 2012.

De samme pligter påhviler embedsmænd ansat på overenskomst og individuel kontrakt mv.

Der kan her henvises til de brede bestemmelser i straffelovens §§ 156 og 157, der gælder for alle embedsmænd uanset ansættelsesform, og som har følgende ordlyd:

”§ 156. Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlig tjenstlig befaling, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Uden for foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.

§ 157. Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører, straffes den pågældende med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Uden for foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.”

Endvidere kan der henvises til, at det antages at ligge i den arbejdspligt, som alle embedsmænd har, at arbejdet skal udføres under overholdelse af gældende regler og tjenestebefalinger. Dette må i øvrigt også følge af forholdets natur.

Blandt de uskrevne regler, som embedsmænd er forpligtet til at overholde, kan nævnes grundsætningen om saglige hensyn. En anden uskreven regel er officialprincippet (undersøgelsesprincippet), der indebærer, at en person, som udøver offentlig forvaltningsvirksomhed, er forpligtet til at foretage tilstrækkelige undersøgelser, inden der træffes beslutninger eller afgørelser eller gives rådgivning og vejledning. I sammenhængen kan også nævnes sandhedspligten, der indebærer, at tjenestemanden ikke må videregive oplysninger, som er urigtige eller, eventuelt på grund af fortier, vildledende.

Det er et særligt spørgsmål, om embedsmænd har pligt til at overholde god forvaltningsskik. Svaret må være, at selv om god forvaltningsskik ikke har karakter af retsregler, men snarere etiske normer, er det normalt en pligt for den ansatte at overholde visse grundlæggende krav til god forvaltningsskik, hvis disse krav kan fastlægges med acceptabel sikkerhed. Denne pligt for den ansatte skyldes ikke, at god forvaltningsskik er direkte bindende for den enkelte embedsmand, men hænger sammen med lydighedspligten, som omtales nedenfor i afsnit 3.1.1.3, idet det må forudsættes, at den pågældende forvaltningsmyndigheds ledelse ønsker disse grundlæggende krav til god forvaltningsskik overholdt, medmindre det modsatte

kan dokumenteres. En manglende overholdelse af god forvaltningsskik kan derfor anses for en tilsidesættelse af ledelsens implicitte ordre.

Tilsvarende må der gælde en pligt for embedsmændene til at overholde internationale konventioner, både ved administration og ved udarbejdelse af lovforslag, selv om de pågældende konventioner ikke er inkorporeret i dansk ret. Udgangspunktet vedrørende konventioner, som ikke er inkorporeret, er, at de pågældende konventioner ikke er en del af dansk ret i den forstand, at de kan føre til en tilsidesættelse af bestemmelser i en lov, men det må – indtil andet er dokumenteret – antages, at den minister, som embedsmændene arbejder under, ønsker konventionerne overholdt, fordi Folketinget har givet sit samtykke til Danmarks tiltrædelse af de nævnte konventioner. Denne antagelse står særlig stærkt, hvor det fremgår, at en lov er vedtaget under den forudsætning, at ministeren i sit fremtidige virke, herunder ved fremsættelse af fremtidige lovforslag, vil leve op til nærmere bestemte konventioner. Embedsmændene må således gå ud fra, at så længe ministeren ikke har underrettet Folketinget om andet, eller ikke udtrykkeligt har tilkendegivet andet over for embedsmændene, er det ministerens ønske, at de pågældende konventioner skal overholdes, ikke alene i forbindelse med administrative afgørelser, men også ved udarbejdelse af lovforslag. Der foreligger med andre ord en implicit ordre fra ministeren om at udarbejde eventuelle lovforslag under overholdelse af konventioner, der emnemæssigt berøres af lovforslaget.

### 3.1.1.2 Loyalitetspligt

Ligesom ansatte i private virksomheder har embedsmænd inden for det offentlige en loyalitetspligt over for arbejdsgiveren. Denne loyalitetspligt indebærer ikke alene en pligt til at efterkomme tjenestebefalinger fra ledelsen. Der er tale om en bredere forpligtelse til generelt inden for rammerne af gældende ret at arbejde i overensstemmelse med den pågældende myndigheds interesser og målsætninger.

Loyalitetspligten indebærer, at også hvor en embedsmand arbejder på egen hånd, skal han eller hun handle, herunder træffe afgørelser, i overensstemmelse med ledelsens synspunkter. Er disse ikke kendt, f.eks. fordi der ikke foreligger tjenestebefalinger eller praksis på området, antages det, at embedsmanden har pligt til at skaffe sig viden om ledelsens synspunkter.

Embedsmanden skal ikke alene være loyal over for myndighedens interesser og målsætninger, men et langt stykke også over for ledelsen som sådan. Dette indebærer bl.a., at han eller hun ved henvendelser til andre myndigheder skal følge den tjenstlige vej, dvs. at de pågældende henvendelser som hovedregel skal gå gennem ansættelsesstedets ledelse.

Loyalitetspligten er ikke ubegrænset, og i visse tilfælde må den vige. Embedsmænd må således ikke i deres bistand til regeringen eller ministeren mv. gå ud over de grænser, som professionsnormer sætter. Det antages således, at eksempelvis en jurist eller økonom i en – intern eller ekstern – argumentation, der knytter sig til og udgør en del af en bistand til ministeren mv., ikke må gå ud over, hvad fagfæller kan acceptere som fagligt forsvarligt, også selv om den pågældende jurist eller økonom er uenig i argumentationen.

Loyalitetspligten viger også for hensynet til de offentligt ansattes ytringsfrihed, dog således at loyalitetspligten medvirker til at begrænse ytringsfriheden for den, der som led i sit arbejde har været eller er aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. Forpligtelsen til at tale sandt, når den offentligt ansatte ytrer sig om forhold på sit arbejdssted, kan eventuelt også ses som bl.a. et udslag af loyalitetspligten.

### 3.1.1.3 Lydighedspligt

Hvis en forvaltningsmyndighed skal fungere effektivt, er det normalt en forudsætning, at alle medarbejdere trækker i samme retning og indretter sig efter ledelsens ønsker. Af den grund er embedsmænd omfattet af en lydighedspligt, dvs. at de skal efterkomme de overordnede tjenestebefalinger.

Lydighedspligten kommer markant til udtryk i straffelovens § 156, hvoraf fremgår, at »Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlig tjenstlig befaling, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder«.

Lydighedspligten er ikke ubegrænset. Hvis en tjenestebefaling er ulovlig, står to hovedhensyn over for hinanden, og der må ske en afvejning. På den ene side står det hensyn til forvaltningens effektivitet, eller om man vil et hensyn til, at den overordnede skal bestemme, som ligger bag lydighedspligten. På den anden side står hensynet til det retsstatslige krav om lovmæssig forvaltning.

Det antages normalt, at denne afvejning fører til, at hvis en tjenestebefaling er klart ulovlig, har embedsmanden såvel ret som pligt til ikke at efterkomme den. Det antages dog, at den ansatte – så vidt muligt – først utvetydigt skal rådgive sin foresatte om den klare ulovlighed med henblik på at få den foresatte til at tilbagekalde den klart ulovlige befaling. En befaling er klart ulovlig, hvis der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den for retsstridig.

En tjenestebefaling går ikke altid ud på, at den ansatte skal foretage en handling. I nogle tilfælde pålægger en klart ulovlig tjenestebefaling den offentligt ansatte at forholde sig passiv, således at en sag ikke ekspederes. Også i denne situation har

embedsmanden pligt til utvetydigt at rådgive sin foresatte om den klare ulovlighed med henblik på at få den pågældende tjenestebefaling tilbagekaldt. Giver denne rådgivning ikke det ønskede resultat, har embedsmanden ret og pligt til ikke at efterkomme den klart ulovlige tjenestebefaling, dvs. at der er pligt til at udføre de tjenestehandlinger, som lovgivningen foreskriver, trods modstående ordre fra den overordnede.

Hvis det på grund af de formelle kompetenceforhold eller lovgivningens udformning ikke er muligt blot at udføre den pågældende handling trods den klart ulovlige modstridende ordre, må embedsmanden – hvis den klart ulovlige ordre fastholdes – foretage andre fornødne skridt til at imødegå ulovligheden. I Tamil-sagen var undersøgelsesretten i sin beretning inde på, at Justitsministeriets departementschef om nødvendigt f.eks. kunne have henvendt sig til Statsministeriet.

Er en tjenestebefaling ulovlig uden at være klart ulovlig, skal embedsmanden gøre sin foresatte opmærksom på ulovligheden. Fastholdes tjenestebefalingen herefter, skal den ansatte efter almindelig opfattelse adlyde.

Det er dog gjort gældende, at fritagelse for lydighedspligt (dvs. ret til at sige fra – også uden at der i den pågældende situation nødvendigvis er pligt til at sige fra) i almindelighed også bør antages ved visse typer af tvivlsomt ulovlige ordrer, dvs. hvor »ordrens ulovlighed vel ikke kan fastslås med sikkerhed, men hvor situationen er den, at en kvalificeret juridisk bedømmelse – som det påhviler den ansatte at foretage eller sikre sig – fører til, at tungtvejende grunde taler for at anse ordren for ulovlig«.<sup>2</sup>

Det har i øvrigt traditionelt været fremhævet, at der ikke er lydighedspligt over for tjenestebefalinger til en strafbar handling, tjenestebefalinger fra en inkompetent myndighed eller tjenestebefalinger, som er behæftet med åbenbare formelle mangler.

Ligeledes kan en embedsmand se bort fra en tjenestebefaling, der – uden at være klart ulovlig – strider mod retsregler, som beskytter den ansattes egne interesser, f.eks. en tjenestebefaling, der pålægger embedsmanden at varetage et offentligt anliggende, som falder uden for hans tjenesteområde, eller en tjenestebefaling, der kræver en anden og større arbejdsydelse af embedsmanden end den, han er forpligtet til at yde.

---

2 Jf. Fagligt etiske principper i offentlig administration, Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, september 1993, s. 136 ff. I vejledningen »God adfærd i det offentlige« (udgivet af Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner), juni 2007, anføres s. 12, at det må »have al formodning imod sig, at ansættelsesmyndigheden i en sådan situation vil have tilstrækkeligt grundlag for at gøre ansvar gældende over for den ansatte«.

#### **3.1.1.4 Særligt om overordnede embedsmænds pligter i forhold til underordnede embedsmænd og omvendt**

En overordnet embedsmand har pligt til at holde sig orienteret inden for sit område og til at føre et vist tilsyn med, hvad der foregår. Endvidere må den overordnede i fornødent omfang fastsætte instrukser for behandlingen af sager mv. inden for sit sagsområde.

Topchefer er i almindelighed berettiget til at gå ud fra, at sager, der varetages af underordnede, varetages lovligt og korrekt, således at topchefens ansvar indskrænker sig til et ansvar for, at opgaven varetages af formodningsvis kyndige. Hvis topchefen har været aktivt involveret i sagsbehandlingen, har vedkommende et medansvar for, at sagen oplyses tilstrækkeligt.

Underordnede embedsmænd har i den situation, hvor en overordnet involveres i en afgørelse, pligt til at rådgive den overordnede korrekt og fyldestgørende om de faktiske og juridiske forhold. Har den overordnede truffet en afgørelse, der muligvis er ulovlig, er det som nævnt ovenfor den underordnedes pligt at gøre den overordnede opmærksom på det, og – i hvert fald i tilfælde af klar ulovlighed – søge at få den overordnede til at ændre afgørelsen.

#### **3.1.1.5 Særligt om embedsmænds pligter i forhold til ministeren**

Hvis en minister involveres i en beslutning, herunder en afgørelse, er det embedsmændenes – navnlig de øverste embedsmænds og helt særligt departementschefens – pligt at informere og rådgive ministeren korrekt og fyldestgørende om de faktiske og juridiske forhold. Denne rådgivning kan inden for visse grænser naturligt have en vis politisk-taktisk karakter. Pligten til at rådgive korrekt indebærer også, at embedsmænd ikke må give ministeren ”gode ideer” til retsbrud.

Embedsmændene, navnlig de øverste, i et ministerium har også en pligt til i visse situationer at advare ministeren, hvor det retlige eller faktiske grundlag for ministerens politik forekommer tvivlsomt. Dette gælder også i situationer, hvor embedsmændene må formode, at ministeren allerede er bekendt med, hvorledes tingene forholder sig. En sådan advarselspligt tjener de formål, at det sikres, at ministeren faktisk er bekendt med, hvordan tingene forholder sig, at der lægges pres på ministeren for at ændre beslutningen, og at der sikres bevis for, at ministeren har modtaget den nødvendige rådgivning. Pligten hertil påhviler i første omgang departementschefen, men lavere placerede embedsmænd kan have pligt til at presse på i forhold til overordnede for at få disse til at advare ministeren.

For at tjene disse formål vil det normalt være rigtigst at give advarslen skriftligt, i hvert fald hvis en ulovlig ordre opretholdes trods en mundtlig advarsel.

Det netop anførte har sammenhæng med pligten til at ”sige fra” over for klart ulovlige ordrer mv. Denne pligt er behandlet ovenfor i afsnit 3.1.1.3 om lydighedspligten.

Endelig skal nævnes sandhedspligten, som også er omtalt i afsnit 3.1.1.1 ovenfor. Denne generelle pligt gælder også og har en særlig betydning for de øverste embedsmænd, som medvirker til, at ministeren afgiver urigtige oplysninger til Folketinget eller fortier væsentlige oplysninger, enten ved at embedsmanden deltager aktivt i konstruktionen af urigtige oplysninger, og/eller ved at embedsmanden ikke har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelse af urigtige oplysninger. Efter omstændighederne kan der også her opstå en pligt for embedsmanden til at ”sige fra”.

### 3.1.1.6 Redegørelse og betænkning om embedsmænds rådgivning og bistand til ministre

Spørgsmålet om kravene til embedsmænds rådgivning af ministre har været i behandling i Justitsministeriets redegørelse af 4. oktober 2001 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringens og dens ministre og i Betænkning 1443 fra 2004 om embedsmænds rådgivning og bistand. Redegørelsen og betænkningen svarer i det væsentlige til det, der er anført ovenfor. Nedenfor gengives uddrag af redegørelsen og betænkningen, idet det bemærkes, at kommissionen kan tilslutte sig det, der er anført heri.

Der er i juni 2014 nedsat det såkaldte ”Bo Smith-udvalg”, som skal belyse de vilkår, samspillet mellem embedsværket og den politiske ledelse fungerer under, og i den kontekst hvordan embedsværket bedst muligt kan understøtte den politiske ledelse i forhold til at forberede og træffe politiske beslutninger og bistå med at gennemføre dem effektivt og med respekt for de gældende principper og normer for offentlig forvaltning i Danmark.

Justitsministeriet afgav den 4. oktober 2001 redegørelse nr. R 2 til Folketinget om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringens og dens ministre. Herfra citeres følgende:

#### *”2.2. Grundlæggende hensyn.*

De regler, der bestemmer grænserne for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre, kan siges navnlig at hvile på følgende grundlæggende hensyn:

For det første er der hensynet til, at ministerstyret kan fungere. Det er bl.a. karakteristisk for det danske ministerstyre, at ministeren både i politisk og retlig henseende har et udstrakt ansvar for sit område, samtidig med at ministeren er den eneste person i ministeriet med demokratisk legitimitet. Embedsmændene

er bl.a. ansat for at bistå den politiske ledelse, og der sker ikke udskiftninger i det almindelige embedsværk i forbindelse med regeringsændringer og ministerskifter. For at ministeren kan opfylde de krav, der stilles – og dermed for, at ministerstyret kan fungere – er det nødvendigt, at skiftende ministre kan påregne at modtage loyal bistand til brug for udførelsen af alle deres opgaver, herunder gennemførelsen af regeringens politik. Dette skal også ses på baggrund af de praktiske, herunder tidsmæssige, vilkår, som en minister arbejder under.

For det andet bør politiske beslutninger, som ministeren deltager i, bygge på et solidt fagligt grundlag. Det er således afgørende, at der er det nødvendige og relevante overblik over f.eks. den pågældende sags faktiske omstændigheder, over den påtænkte beslutnings overensstemmelse med relevante retsregler og over de administrative og økonomiske konsekvenser m.v. af beslutningen.

For det tredje er der hensynet til embedsværkets partipolitiske neutralitet, integritet og troværdighed. Det er således en grundlæggende erfaring, at det politisk-administrative system kun kan fungere, hvis der er tillid til fagligheden og korrektheden i administrationens arbejde. Tillid til centraladministrationens troværdighed og partipolitiske neutralitet er herunder også en betingelse for, at forskellige regeringer eller ministre kan lade sig rådgive af det samme embedsværk.

De regler og normer, der gælder for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre, kan siges at bygge på en balance mellem de anførte hensyn.

...

### *3. Grænser for embedsværkets bistand til ministeren.*

...

#### *3.3. Hvilke normer gælder, når embedsværket yder rådgivning og bistand?*

##### *3.3.1. Oversigt.*

Når embedsværket ... yder regeringen og dens ministre rådgivning og bistand, gælder der en række normer.

Disse normer kan sammenfattes således, at embedsværket skal holde sig inden for gældende ret og inden for principperne om sandhedsplicht, faglighed og partipolitisk neutralitet.



### *3.3.2. Inden for rammerne af gældende ret.*

Det danske retssystem er bl.a. underlagt et almindeligt princip om lovmæssig forvaltning. Myndigheder, herunder ministre, må ikke handle i strid med relevante retsregler.

Der gælder derfor den selvfølgeligelige grænse for embedsværkets rådgivning og bistand, at den skal ske inden for rammerne af gældende ret.

Embedsværket må således ikke yde en bistand, der forudsætter, at der handles i strid med lovgivningen m.v.

### *3.3.3. Sandhedspligt.*

Offentlige myndigheder er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Princippet betyder som en almindelig regel bl.a., at der ikke kan ydes en bistand, der indebærer, at embedsværket videregiver oplysninger, som er urigtige. Det samme gælder med hensyn til oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, f.eks. på grund af fortielser af andre, væsentlige oplysninger.

Tilsvarende er det en almindelig regel, at embedsværket heller ikke kan medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende.

Det anførte gælder både i forhold til Folketinget og andre offentlige myndigheder samt i forhold til private og offentligheden.

Den angivne sandhedspligt indebærer ikke en forpligtelse til ved besvarelse af spørgsmål, f.eks. fra pressen, at afsløre overvejelser og planer, eksempelvis om et forestående økonomisk indgreb. Princippet om sandhedspligt indebærer naturligvis ikke, at der er en forpligtelse til at røbe oplysninger i strid med lovgivningens regler om tavshedspligt.

### *3.3.4. Faglighed.*

Som anført ovenfor under pkt. 2.2 er det en central opgave for embedsværket at medvirke til, at politiske beslutninger hviler på det fornødne og relevante faglige grundlag.

Embedsværkets bistand og rådgivning til regeringen og dens ministre skal derfor ske inden for rammerne af almindelig faglighed.

Det indebærer, at den bistand, som embedsværket yder i forbindelse med f.eks. udarbejdelse af besvarelser og udredninger m.v., skal være fagligt forsvarlig. Embedsværket kan f.eks. ikke udarbejde kommentarer til forslag fra folketingsmedlemmer eller interessegrupper m.v., som ligger uden for de rammer, der sættes af faglige normer på det pågældende område – f.eks. ved at lade kommentarerne bygge på forudsætninger, der er uden tilstrækkeligt fagligt belæg.

### *3.3.5. Partipolitisk neutralitet.*

Det er et grundlæggende princip, at embedsværket i sin virksomhed skal være partipolitisk neutralt.

Heri ligger bl.a., at den enkelte embedsmand ikke må lade sine egne politiske holdninger få indflydelse på den bistand, der ydes ministeren, men at bistanden – inden for de rammer, der i øvrigt gælder – skal ydes med henblik på sagligt og loyalt at sikre den bedst mulige gennemførelse af ministerens politik.

I det anførte ligger endvidere, at embedsmændene i forbindelse med deres tjenstlige funktioner ikke alene skal være partipolitisk neutrale, men over for omverdenen, herunder Folketinget, også skal fremstå sådan.

Dette må bl.a. sikres ved opfyldelsen af de principper om faglighed m.v., som er omtalt ovenfor, ligesom der bl.a. vil være anledning til at være opmærksom på princippet om partipolitisk neutralitet i tilfælde, hvor embedsværket – på ministerens vegne – har direkte kontakt til f.eks. pressen eller politikere uden for regeringen. Der henvises endvidere til pkt. 3.4 og 3.5 nedenfor.

Det tilføjes, at den enkelte embedsmand som privatperson naturligvis kan have sine egne politiske holdninger og i den forbindelse f.eks. kan være medlem af et politisk parti, jf. herved grundlovens § 78 om foreningsfrihed.”

Efter forespørgselsdebat F 9 den 16. januar 2003 vedtog Folketinget at nedsætte et sagkyndigt udvalg med henblik på at analysere og vurdere behovet for en nærmere præcisering af reglerne for embedsmænd.

I juni 2004 afgav Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre Betænkning 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand. Udvalget skulle bl.a. vurdere, om der kunne ”være anledning til yderligere at præcisere reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre”. Udvalget fandt på baggrund af redegørelse nr. R2 fra 2001, at behovet for yderligere præciseringer af grænserne for det almindelige embedsværks

rådgivning var forholdsvis begrænset. Udvalget fandt dog anledning til at overveje en række problemstillinger, hvoraf følgende skal fremhæves:

### ”5.2.1. Kravene om faglighed, partipolitisk neutralitet, lovlighed og sandhed

#### 5.2.1.1. Faglighed

Embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed. Kravet om faglighed i relation til det almindelige embedsværks rådgivning er ikke snævert knyttet til embedsværkets traditionelle arbejdsområder, men gælder alle former for vurderinger baseret på professionel indsigt i faktiske forhold og sammenhænge. Hvad der er udtryk for almindelig faglighed i rådgivningen på det enkelte område, afhænger således af de anerkendte professionelle standarder på området. Eksempelvis skal embedsmænd, som foretager økonomiske beregninger, eller som udfærdiger et juridisk notat, holde sig inden for de faglige normer, der er almindeligt anerkendte inden for det pågældende fagområde.

I praksis er dette naturligtvis ikke i alle tilfælde ensbetydende med, at andre fagfolk nødvendigvis ville være nået til samme faglige resultat. Det er velkendt, at også fagfolk i nogle sammenhænge kan være uenige. Faglighed kan være et meget præcist begreb på områder, hvor der eksisterer klare faglige standarder for, hvad der er rigtigt og forkert. Dette gælder f.eks. for kendte sammenhænge og faktuelle oplysninger, om hvilke der aldrig eller kun sjældent rejses tvivl. I andre tilfælde kan rammerne for almindelig faglighed være bredere. Dette gælder f.eks. i tilfælde, hvor der eksisterer uklare eller modstridende faglige standarder på det enkelte område, eller hvor de faglige standarder på området indebærer, at vurderingerne af de pågældende spørgsmål kan have en vis skønsmæssig karakter. Afgørende er imidlertid, at embedsmændene lader sig lede af, hvad de fagligt anser for det rigtige, og ikke f.eks. af, hvad der set fra ministerens politiske perspektiv måske kunne være det mest bekvemme resultat.

I betænkningen om fagligt etiske principper i offentlig administration, som en arbejdsgruppe nedsat af Danmarks Jurist- og Økonomforbund afgav i 1993, pegede man på en række tilfælde, hvor der sker ”et misbrug af en faglig fremtrædelsesform, herunder af den politiske neutralitet, som traditionelt knyttes til embedsmændenes selvstændige virksomhed.” Arbejdsgruppen pegede på følgende generelle eksempler:<sup>3</sup>

3 Fagligt etiske principper i offentlig administration. Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993, s. 162.

- hvor en minister træffer afgørelse, men afgørelsen præsenteres i en faglig styrelses navn. Eller hvor en faglig udredning udgives i vedkommende styrelses navn, selv om den er ændret af ministeren
- hvor forsvaret for et politisk standpunkt overlades til embedsmænd for derved at give indtryk af, at standpunktet er rent sagligt/teknisk begrundet
- hvor embedsmænd efter opfordring deltager i en politisk debat – som embedsmænd og sagkyndig – men kun med argumenter, som støtter ministeren.

Arbejdsgruppen pegede på, at problemet også eksisterer på områder, hvor der ikke er nogen bestemt faglig målestok, og hvor skønsmæssige elementer derfor under alle omstændigheder indgår. Det afgørende er her forventningen om partipolitisk neutralitet og mulighederne for misbrug af den faglige, neutrale fremtrædelsesmåde.

De nævnte eksempler er udtryk for en vis forenkling af problemstillingen, da der ikke kan opstilles klare og utvetydige grænser for, hvad der er fagligt, og hvad der er politisk, hvortil kommer, at der i den samme vurdering ofte vil indgå såvel faglige som politiske elementer.

I forlængelse af disse overvejelser er det udvalgets opfattelse, at kravet om faglighed i praksis navnlig træder frem i forbindelse med notater, redegørelser og udtalelser til Folketinget, presse og offentlighed fra det almindelige embedsværk, hvor disse udtalelser mv. – selv om de ofte afgives på ministerens vegne – fremstår som udtryk for faglige vurderinger. Det er således vigtigt, at den troværdighed i relation til faglige og faktuelle spørgsmål, som de almindelige embedsmænd nyder som følge af deres forventede partipolitiske neutralitet, uddannelsesmæssige baggrund og professionelle kompetence, ikke misbruges til at give udtalelser et fagligt skær, hvor disse i realiteten er af politisk karakter. Dette krav om faglighed gør sig ikke kun gældende i relation til politiske spørgsmål, men gælder også interesser af organisatorisk eller anden karakter – f.eks. hvor en faglig udtalelse fra en embedsmand i en styrelse eller et direktorat kan fremstå som legitimering af vedkommende styrelses eller direktorats interesser af ressource- eller bevillingsmæssig karakter.

Det vil være forkert at anvende almindelige embedsmænd til som faglige eksperter at udtale sig på ministeriets vegne i f.eks. læserbreve, udtalelser til pressen eller lignende, hvis de i den forbindelse af politiske grunde forventes at give et fortegnet billede af de faglige argumenter, der har ligget bag et politisk initiativ, en beslutning eller lignende.

Tilsvarende er det udvalgets opfattelse, at der ikke i folketingsudvalg, forhandlinger med oppositionen mv. bør anvendes embedsmænd til at give en fremstilling et fagligt skær, hvis der i virkeligheden er tale om politiske vurderinger.

...

#### 5.2.1.3. Lovlighed

Det danske retssystem er baseret på et princip om lovmæssig forvaltning. Embedsværkets rådgivning og bistand skal ske inden for rammerne af gældende ret, og der må ikke ydes en bistand, der forudsætter, at der handles i strid med lovgivningen mv.

#### 5.2.1.4. Sandhedspligt

Embedsmænd er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Som følge heraf må embedsmænd i deres bistand til ministeren ikke videregive oplysninger eller medvirke til, at ministeren videregiver oplysninger, som er urigtige. Det samme gælder oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, f.eks. på grund af fortielser af andre, væsentlige oplysninger. Sandhedspligten indebærer naturligvis ikke en forpligtelse til at videregive oplysninger i strid med lovgivningens regler om tavshedspligt.”

### 3.1.2 Embedsmænds ansvar

I dette afsnit vil kommissionen kort redegøre for det strafferetlige og det disciplinære embedsmænds ansvar.

#### 3.1.2.1 Strafansvar

Straffelovens kapitel 16 handler om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, f.eks. tilsidesættelse af tavshedspligt (§§ 152-152 f) og misbrug af stilling (§ 155). Af størst interesse i sammenhæng med denne undersøgelse er § 156 om tilsidesættelse af lydighedspligt mv. og § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenesten. Bestemmelserne er citeret ovenfor i afsnit 3.1.1.1. Det centrale indhold i bestemmelserne er, at embedsmanden skal respektere de pligter, som tjenesten medfører. Strafferammen er fra bøde til fængsel indtil 4 måneder.

Sagerne behandles ved domstolene efter de almindelige straffeprocessuelle regler, dog således, at det er statsadvokaten – og for kongeligt udnævnte tjenestemænd med tiltrædelse fra justitsministeren – der rejser tiltale.

Det er antaget, at disciplinært ansvar i reglen vil være tilstrækkelig reaktion i anledning af mindre grove pligtforsømmelser.

Strafansvaret efter straffeloven §§ 156 og 157 forældes efter 2 år, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1. Fristen regnes fra den dag, den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt, jf. straffelovens § 94, stk. 1. Strafansvar er ikke betinget af, at den pågældende stadig er ansat som embedsmand.

### 3.1.2.2 Disciplinært ansvar

Første afsnit handler om tjenestemænd, mens næste afsnit omtaler overenskomstansatte mv. I et efterfølgende afsnit behandles betydningen af embedsmandens placering i det tjenstlige hierarki.

#### 3.1.2.2.1 Tjenestemænd

I tjenestemandenslovens § 24 er fastsat, at der som disciplinærstraf for tjenstlig forseelse kan anvendes advarsel eller irettesættelse, bøde der ikke må overstige ½ måneds løn, overførelse til andet arbejde eller andet arbejdssted eller anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet, degradation, herunder helt eller delvis bortfald af anciennitetsbestemte løndelev eller afsked.

Disciplinærstraf er knyttet til funktionen som tjenestemand og kan derfor ikke anvendes efter tjenstemandsforholdets ophør.

Er en tjenestemand ikendt en disciplinærstraf for en tjensteforseelse, udelukker dette ikke, at den pågældende også idømmes en straf efter straffeloven mv. for det samme forhold. Tilsvarende er idømmelse af en straf efter straffeloven mv. ikke en hindring for ikendelse af disciplinærstraf.

I modsætning til det strafferetlige ansvar er der ikke fastsat regler om forældelse af det disciplinære ansvar. Det disciplinære ansvar er således principielt uforældeligt. Det er dog almindeligt antaget, at den omstændighed, at der er gået lang tid siden den tjenstlige forseelses fuldbyrdelse, efter et skøn kan medføre straffrihed eller anvendelse af en sanktion, der er mildere, end det ellers ville være tilfældet.<sup>4</sup>

---

4 I vejledningen »God adfærd i det offentlige«, Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner, juni 2007, anføres, s. 35, at »I lyset af bl.a. hidtidig praksis skal der ... i almindelighed foreligge særlige grunde for, at der søges gjort ansvar gældende i anledning af forhold, der ligger mere end ca. 5 år tilbage i tiden«.

### 3.1.2.2.2 Tjenesteforseelse

Anvendelse af disciplinærstraf over for en tjenestemand forudsætter, at den pågældende har gjort sig skyldig i en tjenstlig forseelse, jf. tjenestemandslovens § 24, 1. pkt.

Dette har både en objektiv og subjektiv side. Der skal objektivt foreligge en tjenesteforseelse, og forholdet skal endvidere subjektivt kunne tilregnes tjenestemanden som forsætligt eller uagtsomt. Den blot hændelige tilsidesættelse af retsregler i forbindelse med tjenesten medfører ikke et disciplinært ansvar. Er ikke såvel den objektive som den subjektive betingelse opfyldt, kan der ikke anvendes disciplinærstraf over for den pågældende tjenestemand.

Der stilles i praksis også krav om, at tjenesteforseelsen er af en vis grovhed.

På baggrund af en analyse af praksis anfører Jens Peter Christensen i Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle 2002, side 263, at

”grovhedskravet er ... et udtryk for, at man ved vurderingen af, om begåede fejl og forsømmelser burde give anledning til, at et disciplinært ansvar blev søgt gennemført, har foretaget en helhedsorienteret vurdering af grovheden af såvel den subjektive som objektive side af de begåede forseelser. Begrebsmæssigt fremstår grovhedskravet nærmest som et konglomerat af proportionalitetsprincipper, opportunitetsbetragtninger, en vis prøvelsestilbageholdenhed samt almindelige strafudmålingshensyn”.

Tjenestemandsloven indeholder ikke nogen nærmere beskrivelse af, hvad der i objektiv henseende udgør en tjenstlig forseelse. Der er imidlertid almindelig enighed om, at en sådan forseelse som udgangspunkt foreligger, når en tjenestemand udviser en pligtstridig adfærd (handling eller undladelse).

Med udgangspunkt i tjenestemandslovens § 10 antages, at der foreligger en pligtstridig adfærd med karakter af en tjenesteforseelse, hvis tjenestemanden ikke samvittighedsfuldt overholder de regler, der gælder for den pågældendes stilling. De regler, der gælder for tjenestemandens stilling, vedrører bl.a. de pligter, som er omtalt ovenfor i afsnit 3.1.1.1, 3.1.1.2 og 3.1.1.3, dvs. pligten til at overholde gældende ret i almindelighed, loyalitetspligten og lydighedspligten.

Som nævnt i afsnit 3.1.1.1 er det normalt en pligt for den ansatte at overholde visse grundlæggende krav til god forvaltningsskik, hvis disse krav kan fastlægges med acceptabel sikkerhed, selv om god forvaltningsskik ikke har karakter af retsregler, men snarere etiske normer, idet en manglende overholdelse af god forvaltningsskik

almindeligvis kan anses for en tilsidesættelse af ledelsens (implicitte) ordre. På den baggrund vil tilsidesættelse af i hvert fald visse normer for god forvaltningsskik (indirekte) kunne være en tjenesteforseelse. Tilsvarende må embedsmænds tilsidesættelse af indholdet af internationale konventioner, såvel i forbindelse med forvaltningsafgørelser som ved udarbejdelse af lovforslag, kunne være en tjenstlig forseelse (tilsidesættelse af ledelsens implicitte ordre), selv om de pågældende konventioner ikke er inkorporeret i dansk ret, idet det – indtil andet er dokumenteret – må antages, at den minister, som embedsmændene arbejder under, ønsker konventionerne overholdt.

Omstændighederne omkring de handlinger eller undladelser, som udgør en fejl, har betydning for, om fejlen har karakter af en tjenesteforseelse. Disse omstændigheder kan i nogen grad påvirke vurderingen af fejlens grovhed. I den forbindelse er der navnlig grund til at nævne det forhold, at en embedsmand har handlet under tidspres. Især hvis tidspreset er skabt af omstændigheder udefra, kan dette påvirke vurderingen således, at en fejl ikke betragtes som en tjenesteforseelse. Er det, f.eks. på grund af manglende retningslinjer, uklart, hvilken rolle en embedsmand skal varetage i en given arbejdssituation, har dette ligeledes betydning for vurderingen. Det gælder især, hvis den pågældende arbejdsopgave ligger uden for vedkommendes normale opgaver. Hvis der er tale om tilsidesættelse eller fejlfortolkning af regler, og embedsmanden ikke vidste dette, kan det påvirke vurderingen, at der er tale om et område med betydelig retlig usikkerhed.

Afgørelser, der hviler på tekniske vurderinger, faglige afvejninger, hensigtsmæssighedsbetragtninger og lignende vil som hovedregel ikke være tjenstlige forseelser. Fejlskøn og fejlprioriteringer vil vanskeligt kunne være ansvarspådragende, medmindre fejlskønnet skyldes utilstrækkelige undersøgelser. At en embedsmand på grund af manglende dygtighed eller uegnethed har skønnet forkert eller på anden måde udført dårligt arbejde, er i praksis normalt heller ikke tilstrækkeligt til, at der foreligger en tjenstlig forseelse. Det måtte forudsætte, at der var tale om en betydelig udygtighed, ofte karakteriseret som ”kvalificeret udygtighed”. Fejl, der ikke er tjenesteforseelser, vil efter omstændighederne kunne føre til diskretionære reaktioner.

Embedsmænds ukendskab til eller fejlopfattelse af retsregler – retsvildfarelse – kan have betydning for, om den subjektive betingelse for at ifalde ansvar er opfyldt. Ukendskab til embedsmandens pligter efter straffelovens §§ 156 og 157 eller tjenstemandslovens § 10 kan ikke fritage for ansvar. En embedsmand vil således ikke kunne undskylde sig med, at pågældende ikke vidste, at man havde pligt til at udføre lovlige tjenstbefalinger og til at overholde gældende regler (egentlige retsvildfarelser).



Træffer en embedsmand imidlertid en afgørelse, der strider mod en retligt bindende regel, i den tro, at afgørelsen er lovlig, har embedsmanden ikke forsæt til at begå en tjenesteforseelse. Det gælder uanset, om vildfarelsen skyldes, at embedsmanden ikke var bekendt med et faktiske forhold, der gjorde afgørelsen ulovlig (faktisk vildfarelse), eller om vildfarelsen skyldes, at embedsmanden havde misforstået den regel, sagen blev afgjort efter (uegentlig retsvildfarelse). I begge tilfælde vil embedsmanden dog kunne ifalde ansvar for uagtsomhed, hvis det kan bebrejdes den pågældende som faglig udygtighed i tilstrækkelig kvalificeret grad, at vedkommende svævede i vildfarelsen. Et eksempel herpå findes i beretningen fra den tjenstlige undersøgelse i anledning af Tamilsagen, hvor forhørsledelsen fandt, at departementschefen og den involverede afdelingschef ved ikke at have erkendt (og advaret ministeren om) en klart ulovlig tilstand, alvorligt havde fejlbedømt situationen og derved havde udvist ”betydelig uagtsomhed.”

Ved vurderingen af, om der foreligger uagtsomhed, anlægges en individuel bedømmelse af, om den pågældende tjenestemand med den viden og de kvalifikationer, som den pågældende havde, burde have handlet anderledes.

### 3.1.2.2.3 Overenskomstansatte mv

Spørgsmålet om disciplinært ansvar for overenskomstansatte og ansatte på individuel kontrakt er ikke reguleret ved bestemmelser i lovgivningen. Dette udelukker imidlertid ikke et disciplinært ansvar for de pågældende.

En regulering af disciplinære sanktioner over for overenskomstansatte mv. kan ske ved overenskomsterne eller ved individuelle kontrakter, men ellers er grundlaget forvaltningens ledelsesret i kraft af dens stilling som arbejdsgiver. Ledelsesbeføjelsen indebærer en ret for forvaltningen til at træffe afgørelser af disciplinær karakter over for en ansat, hvis den pågældende har tilsidesat sine tjenstlige pligter.

De pligter, der påhviler embedsmænd ansat på overenskomst eller individuel kontrakt, svarer i alt væsentligt til de pligter, som gælder for tjenestemænd. I praksis anvendes disciplinære sanktioner da også typisk i tilfælde, hvor tilsidesættelsen af tjenstlige pligter for den overenskomstansatte mv. svarer til, hvad der ville være en tjenesteforseelse, hvis der var tale om en tjenestemand.

De disciplinære sanktioner, der kan blive tale om i forhold til overenskomstansatte mv., kan f.eks. være advarsel, løntilbageholdelse i tilfælde af udeblivelse mv., ændring af arbejdsopgaver, forbigåelse ved advancement, anvisning af andet arbejdssted, afskedigelse med sædvanligt varsel og bortvisning.

Som følge af, at den pågældende myndighed er en del af den offentlige forvaltning, skal den – uanset at den optræder som arbejdsgiver i forhold til personer ansat i henhold til aftale – respektere de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger i forbindelse med det skøn, den udøver, når den anvender disciplinære sanktioner. Det er derfor bl.a. et krav, at sådanne sanktioner kun anvendes, hvor der er saglig grund hertil.

#### **3.1.2.2.4 Særligt om embedsmandens placering i det tjenstlige hierarki**

Det er almindeligt antaget, at en placering på lavere niveau i det tjenstlige hierarki i sig selv kan medføre, at der ikke kan eller bør rejses nogen tjenstlig sag mod den pågældende. Dette gør sig særlig gældende, hvor der ikke har været nogen selvstændig medvirken, således at den pågældendes andel i den begåede fejl eller ulovlighed i højere grad har haft karakter af rutinepræget sagsekspedition eller lignende.

Om forholdet mellem overordnede og underordnede gælder i øvrigt mere generelt, at hvis den underordnede embedsmand loyalt har informeret sine foresatte om de af ham eller hende påtænkte eller foretagne dispositioner og baggrunden herfor, og den overordnede har sanktioneret beslutningerne, vil der normalt ikke være grundlag for et disciplinært ansvar mod den underordnede embedsmand. Dette gælder ikke kun embedsmænd på lavere niveau, men også i forholdet mellem eksempelvis afdelingschefer og departementschefer og efter omstændighederne også i forholdet mellem embedsmænd og ministeren.

Den underordnede har lydighedspligt og skal derfor efterkomme tjenstebefalinger fra en overordnet. Det gælder dog ikke, hvis der er tale om en klart ulovlig tjenstebefaling.

Der er ligeledes anledning til nogle bemærkninger om, hvornår en overordnet er ansvarlig for underordnedes tjensteforseelser. Hvis sådanne fejl og forsømmelser skal medføre tjenstlige sanktioner, må det kræves, at forsømmelsen mv. kan tilregnes den overordnede. Det forhold, at en overordnet har været den formelt ansvarlige for de fejl, der er begået af en underordnet, kan ikke i sig selv udløse et disciplinært ansvar. Der kan altså ikke iværksættes disciplinærfølgning, hvis den overordnede intet konkret kendskab har haft til tjensteforseelsen, og ej heller burde have haft et sådant kendskab.

En overordnetes manglende opfyldelse af tilsynspligten kan derimod i sig selv være en tjensteforseelse, når den overordnede vidste eller burde vide, hvad den underordnede foretog sig. Det gælder især, når det er åbenbart, at der kan stilles spørgsmål om lovligheden af den underordnedes handlinger. Den overordnede har en pligt til at holde sig orienteret inden for sit område, og det fritager ikke en overordnet for

ansvar, at han eller hun bevidst har holdt sig i uvidenhed om bestemte forhold inden for sit ansvarsområde. Om den overordnede har haft eller burde have haft kendskab til et bestemt forhold, må bl.a. vurderes ud fra, hvorvidt den pågældende handling har været et nødvendigt eller naturligt led i gennemførelsen af en beslutning, som den overordnede var ansvarlig for. Ansvaret kan også ifaldes, såfremt der ikke i tilstrækkelig grad er fastsat instrukser for et givet sagsområdes behandling.

## 3.2 Undersøgelseskommissioners retlige vurderinger

En undersøgelseskommission har ikke dømmende myndighed, jf. lov om undersøgelseskommissioner § 4, stk. 1. Undersøgelsen skal tilrettelægges med henblik på at tilvejebringe et grundlag for, at regeringen og Folketinget kan vurdere forløbet og de involverede personers adfærd. Kommissionen skal derfor være forsigtig i sine vurderinger og i sine udtalelser.

### 3.2.1 Bevisvurderinger skal foretages med forsigtighed

Det fremgår af forarbejderne til lov om undersøgelseskommissioner, at den vigtigste opgave for en undersøgelseskommission i almindelighed vil være at undersøge og klarlægge et bestemt hændelsesforløb. I overensstemmelse hermed har kommissionen nedenfor i beretningen redegjort for det faktiske forløb i relation til administrationen af 1961-konventionen og børnekonventionen i perioden 1991-2014. Som det fremgår, har kommissionen i den forbindelse vurderet, hvilket hændelsesforløb der efter kommissionens opfattelse har kunnet lægges til grund. Disse vurderinger har været baseret på almindelige bevisretlige metoder, men dog således, at kommissionen ved sine vurderinger har været forsigtig. Dette har sammenhæng med, at beviserne er tilvejebragt på en måde, der ikke lever op til de retsgarantier, som iagttages ved den almindelige domstolsbehandling. Denne pligt til forsigtighed i vurderingen fremgår af forarbejderne til lov om undersøgelseskommissioner, hvor det i bemærkninger til § 4, stk. 2, hedder:

”Det forudsættes, at kommissionen ikke blot registrerer fakta vedrørende be-  
givenessforløbet, herunder registrerer forskellige, eventuelt modstridende,  
forklaringer, men også foretager en bevisvurdering af de konstaterede fakta.

Bevisvurderingen må foretages med den forsigtighed, der må følge af, at be-  
viserne ikke er tilvejebragt ved en kontradiktorisk proces under en almindelig  
retssag.”

### 3.2.2 Retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar

#### 3.2.2.1 Retlige vurderinger skal formuleres forsigtigt

Kommissionen har i afsnit 3.1 ovenfor kort redegjort for betingelserne for, at embedsmænd kan stilles til ansvar. Kommissionen har i overensstemmelse med lov om undersøgelseskommissioner § 4, stk. 4, fået til opgave at ”foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar”. Af forarbejderne til denne bestemmelse fremgår det, at kommissionens retlige vurderinger skal formuleres forsigtigt. Det hedder således:

”En undersøgelseskommission er hverken en domstol eller et anklagende organ. Kommissionens retlige vurderinger, herunder som omtalt ovenfor bevisvurderinger, bør – også under hensyn til, at de ikke hviler på en kontradiktorisk proces – formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion. Naturligvis skal de retlige vurderinger, kommissionen måtte foretage, vedrøre spørgsmål om rækkevidden af relevante retsregler (fortolkning/udfyldning) og spørgsmål vedrørende faktiske forholds subsumption under de relevante retsregler. Men undersøgelseskommissionens opgave er ikke at ’afgøre’ disse spørgsmål. Og hvis de nævnte spørgsmål giver anledning til tvivl, er undersøgelseskommissionens opgave – i stedet for at tage stilling til spørgsmålene – at præsentere tvivlen og beskrive, hvorpå den beror.”

#### 3.2.2.2 Udtalelser om embedsmænds fejl og forsømmelser

Det forhold, at der ikke skønnes at være grundlag for at søge et strafferetligt eller disciplinært ansvar gjort gældende, afskærer ikke en kommission fra at udtale sig om, hvorvidt en embedsmand har udvist fejl eller forsømmelser. Det hedder herom i forarbejderne til § 4, stk. 4, lov om undersøgelseskommissioner:

”Det forudsættes som det typiske, at kommissoriet for undersøgelseskommissionen udformes således, at kommissionen har til opgave at udtale sig om, hvorvidt der må antages at være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført mod de pågældende embedsmænd. Har kommissionen fået et kommissorium af den nævnte karakter, kan kommissionen, selv om den ikke finder, at der foreligger grundlag for at søge strafansvar eller disciplinært ansvar gjort gældende mod en embedsmand, udtale sig om, hvorvidt det kan antages, at der foreligger fejl eller forsømmelser, og i forbindelse hermed at der efter kommissionens opfattelse foreligger grundlag for en tjenstlig tilkendegivelse.”

### 3.2.2.3 Udtalelser om embedsmænd, der ikke kan mødes med strafferetlige eller disciplinære foranstaltninger

Som nævnt i afsnit 3.1.2.1 kan forældelse af straffeansvaret betyde, at embedsmænd ikke kan stilles strafferetligt til ansvar. Endvidere indebærer det forhold, at en embedsmand ikke længere er ansat i staten, at den pågældende ikke kan stilles disciplinært til ansvar. I disse situationer bør en undersøgelseskommission afholde sig fra at formulere sig på en måde, der giver indtryk af, at der ville have været grundlag for at søge et strafferetligt eller disciplinært ansvar gennemført, idet embedsmændene vil være afskåret fra at få et sådan udsagn vurderet under en straffe- eller disciplinærsag.

Det hedder herom i forarbejderne til § 4, stk. 4, lov om undersøgelseskommissioner:

”Med hensyn til embedsmænd, der er fratrukket deres stillinger i den statslige forvaltning, kan der som nævnt ovenfor ikke rejses spørgsmål om disciplinært ansvar, men spørgsmål om eventuelt strafansvar, hvis dette ikke er forældet. Undersøgelseskommissionens eventuelle vurdering af det strafferetlige spørgsmål må udformes i lyset heraf. Undersøgelseskommissionen bør ikke udtale sig på en sådan måde, at det efterlader det indtryk, at der ville have været grundlag for at søge et disciplinæransvar gennemført, hvis den pågældende fortsat havde været ansat i den statslige forvaltning. Baggrunden for denne begrænsning er, at den pågældende ikke vil have mulighed for at få et sådant belastende udsagn prøvet under en efterfølgende disciplinærsag (tjenestemandssag).”

Det anførte kan ikke være til hinder for, at kommissionen i sin beskrivelse af det samlede begivenhedsforløb beskriver forhold, herunder kritisable forhold, som involverer personer, der ikke længere er offentligt ansatte. Se i samme retning Dan Lynges kommissionens beretning side 32 og Skattesagskommissionens beretning side 93.

Kommissionen bør dog ikke forholde sig vurderende til fratrukkede embedsmænds adfærd. Se i samme retning Skattesagskommissionens beretning side 1648, hvor kommissionen i forhold til fratrukkede embedsmænd undlod at tage stilling til, om de pågældendes adfærd havde været kritisabel.

