

Den 26. maj 2009



Notat om dobbelt statsborgerskab

I forbindelse med Folketingets behandling af Forslag til Folketingsbeslutning om ændring af reglerne om dobbelt statsborgerskab (B.87) i maj 2008 fik foreningen Danes Worldwide foretræde for Indfødsretsudvalget for at redegøre for foreningens støtte til, at Folketinget vedtager en lovgivning, der gør det muligt for danske i udlandet at kunne opnå statsborgerskab i det land, de bor i, uden at skulle fraskrive sig deres danske statsborgerskab. Danes Worldwide's notat herom af 20. maj 2008 blev oversendt til Indfødsretsudvalget.

Nu, da Integrationsministeriets forudsete Udredning (af 24. april 2009) om dobbelt statsborgerskab foreligger i forbindelse med afslutningen af Folketingets behandling af beslutningsforslag B.55 og B.56, fremsender Danes Worldwide nærværende notat for at redegøre for foreningens syn på sagen i lyset af udredningens oplysninger og konklusioner.

Vi er i Danes Worldwide klar over, at der fortsat ikke er skabt tilstrækkelig forståelse i partierne for, at der i indeværende Folketingssamling kunne skabes det nødvendige flertal til at ændre den danske lovgivning på dette område. Danes Worldwide ønsker imidlertid med dette notat at fremføre nogle synspunkter, som vil kunne indgå i Integrationsministerens og Folketingets videre behandling af spørgsmålet, når det igen blive taget op i Indfødsretsudvalget.

Danes Worldwide finder det positivt, at der omsider foreligger en udredning fra Integrationsministeren, der redegør for de aspekter, som medlemmerne af Indfødsretsudvalget gang på gang har efterlyst. Omend udredningen undlader at tage stilling til, hvorvidt den danske lovgivning skal ændres eller ej, er det første gang, at der fra Integrationsministerens side foreligger en samlet fremstilling af problemstillingen. Efter Danes Worldwides opfattelse viser udredningen klart, at det hidtil gældende danske princip i den danske indfødsretslovgivning at dobbelt statsborgerskab skal begrænses i videst muligt omfang, er forældet og ikke længere svarer til den verden vi lever i det 21. århundrede. Partierne i Folketinget har nu fået svar på mange af de stillede spørgsmål, og det skulle derfor være muligt at etablere det fornødne flertal for en ændring af loven.

Sammenfattende er det Danes Worldwides vurdering, at der ikke ses at være afgørende argumenter imod, at danskere, der opnår et statsborgerskab i udlandet, kan fortsætte med at bevare deres danske statsborgerskab.

1. Hvorfor ønsker danskere uden for Danmark at kunne opnå et statsborgerskab i deres opholdsland?

Danes Worldwide repræsenterer adskillige tusinde danskere i udlandet, som ønsker mulighed for, at også Danmark, i lighed med langt de fleste andre vestlige lande, accepterer dobbelt statsborgerskab. Det er karakteristisk for de mange danskere, der i dag drager ud i verden, at de ikke er udvandrere i gammeldags forstand. I dagens globaliserede verdenssamfund er der ofte tale om danske familier, der arbejder for danske virksomheder og institutioner, og som ikke ønsker at bryde forbindelsen til Danmark. Men de vil gerne under opholdet i udlandet kunne deltage fuldt ud i det samfund de lever i. Mange af Danes Worldwides medlemmer i udlandet rapporterer imidlertid om en række forskellige problemer i deres hverdag, som skyldes, at de ikke har statsborgerskab i opholdslandet.

Blandt de fordele, som kan opnås ved at få et statsborgerskab i udlandet, kan nævnes eksempler på

- at de kan eje eller arve fast ejendom i landet,
- at de kan deltage i det politiske liv som valgbare politikere eller som vælgere i opholdslandet,
- at de kan sidde i bestyrelser, inkl. i deres egen virksomhed,
- at de kan få arbejde i offentlige institutioner, skoler og højere læreanstalter
- at de ikke - som udlændinge – skal betale mere for skolegang og universitetsophold end landets egne borgere, og
- at de ikke er afskåret fra at deltage på nationale sportshold o.l.

Det føles urimeligt i udlandet, at andre landes statsborgere, f. eks. fra Sverige, Finland og England, kan opnå sådanne fordele ved at blive statsborgere i opholdslandet, uden at skulle afgive deres oprindelige statsborgerskab, mens danskerne automatisk ophører med at være danske statsborgere i tilsvarende tilfælde. Det stiller generelt danskerne i en ringere situation.

I denne forbindelse skal også nævnes de ulemper, der følger af at opgive sit danske statsborgerskab. Udover de følelsesmæssige aspekter af dette triste fravalg, følger der en række praktiske problemer. Det kan især blive sværere at komme ind i Danmark, hvis man ikke længere er dansk, især fra de lande, hvorfra der kræves visum. Selvom mulighederne for at generhverve sit danske statsborgerskab er til stede, viser erfaringen, at betingelserne herfor, som til stadighed skærpes, er medvirkende til, at mange i dag får afslag til atter at blive dansk statsborger.

Personer med dobbelt statsborgerskab vil lettere kunne rejse ind og ud af deres respektive lande. Det opfattes som meget vigtigt for danskere i udlandet, at de kan komme hjem til Danmark uden at skulle søge visum eller anden form for indrejsetilladelse.

2. Loyalitet og tilhørsforhold.

Grunden til at Danmark fastholder princippet om at begrænse dobbelt statsborgerskab i videst muligt omfang, skyldes ifølge udredningen (p.3.) den generelle politiske opfattelse, "at en person opnår et særligt tilhørsforhold og loyalitet over for det land, hvor den pågældende er statsborger". Dette synspunkt er givetvis rigtigt, men udelukker på ingen måde, at man kan opnå et særligt tilhørsforhold til to lande. Som det fremgår nedenfor, findes der i dag tusinder af danske statsborgere, både i og uden for Danmark, som også er statsborgere i et andet land. Fælles for disse danskere gælder, at de føler sig knyttet til begge lande. Det påpeges ofte, at man tilsvarende kan føle sig knyttet til både sin far og sin mor, og deres respektive familier.

Netop accepten af, at mange mennesker føler denne dobbelte loyalitet, har medført, at en række lande inden for de senere år generelt har accepteret muligheden for dobbelt statsborgerskab. Denne udvikling i en lang række lande - fra modstand til accept af dobbelt statsborgerskab - er også afspejlet i det forhold, at mens udgangspunktet for Europarådskonventionen fra 1963 var at begrænse tilfælde af dobbelt statsborgerskab, stiller Europarådskonventionen fra 1997 i dag staterne frit til selv at tage stilling hertil.

Eksempler på dobbelt loyalitet ser vi hyppigt i Danes Worldwide, hvor flere hundrede af danske børn og unge hvert år fra udlandet deltager i Foreningens sommerskoler i Danmark at forbedre deres danskundskaber og fastholde og udbygge deres tilknytning til Danmark. Mange af disse unge er født med dobbelt statsborgerskab, af forældre med hver deres nationalitet. De vokser op med en dobbelt loyalitet og føler sig knyttet til to forskellige kulturer.

Det er værd at bemærke, at børn af forældre med to forskellige nationaliteter, der er født og bor i udlandet (§8-børn, jf. afsnit 3 nedenfor) kan bevare deres danske statsborgerskab, hvis de opfylder visse betingelser om tilknytning til Danmark, vel at mærke uden at skulle afgive nogen form for loyalitetserklæring. Her accepteres det fra dansk side, at man kan være loyal i relation til to forskellige lande. Anderledes med naturaliserede nydanskere, der skal afgive en egentlig erklæring om loyalitet.

Mange danske i udlandet (og udlændinge i Danmark) vil fastholde, at der indgår et dobbelt tilhørsforhold i deres identitet, og at de ville føle sig lykkeligere og som hele mennesker, hvis denne dobbelthed kunne blive realiseret gennem opnåelse af dobbelt statsborgerskab.

3. Dobbelte statsborgere i Danmark

Ser vi på, i hvilket omfang der allerede i dag findes danske statsborgere, der også indeholder af et andet lands statsborgerskab, findes de først og fremmest inden for to grupper af danskere: Danske børn og udlændinge, der opnår dansk statsborgerskab.

A. Danske børn

Med et stadigt voksende internationalt samkvem, er det klart at flere og flere danskere gifter sig med udlændinge og ofte bosætter sig i udlandet i kortere eller længere perioder. Det betyder, at der til trods for den hidtidige generelle danske modstand mod dobbelt statsborgerskab, fødes flere og flere danske børn, der får eller kan få dobbelt statsborgerskab. Der er tale om følgende grupper:

1. Børn, der er født af danske forældre i et land, hvor barnet som følge af territorialprincippet, automatisk bliver statsborger i opholdslandet. Dette gælder f.eks. i USA og Canada, hvor mange danskere får børn, der bliver dobbelte statsborgere, mens forældrene ikke kan opnå amerikansk eller canadisk statsborgerskab uden at opgive deres danske statsborgerskab. Mange af Danes Worldwides medlemmer befinder sig i denne vanskelige situation.
2. Børn, hvis forældre er hhv. dansk og udenlandsk (se dog pkt 5).
3. Udenlandske børn, hvis forælder gifter sig med en dansker.
4. Adopterede børn fra udlandet.
5. Endelig gælder der en særlig regel (§8 i Indfødsretsloven) for børn født i udlandet. For at bevare deres danske statsborgerskab, skal de inden deres fyldte 22. år sikre og dokumentere, at de har et tilhørsforhold til Danmark. Dette sker ofte ved at deltage i danske sprogkurser el. l. i Danmark i løbet opvæksten. Her spiller Danes Worldwides danskundervisning en vigtig rolle, især Den Danske Sommerskole, som hvert år har stor deltagelse af børn, der ønsker at holde forbindelsen til Danmark. Det har været vigtigt for Danes Worldwide at understrege over for de mange §8-børn i udlandet, at der i disse tilfælde ikke skal vælges mellem det danske og det udenlandske statsborgerskab inden de fylder 22 år, men at de under visse betingelser fortsat kan bevare deres hidtidige dobbelte statsborgerskab.

B. Udlændinge i Danmark, der bliver danske statsborgere.

Udgangspunktet for udlændinge i Danmark, der opnår dansk statsborgerskab gennem naturalisation, er, at de i overensstemmelse med princippet om i videst mulige omfang at undgå dobbelt statsborgerskab, skal afgive deres statsborgerskab i det land de kommer fra. Det fremgår af udredningen, at dette krav ikke stilles til flygtninge, eller til ansøgere, der har svært ved at blive løst fra deres hidtidige statsborgerskab. Dermed nås der op på et tal på 40% af de naturaliserede udlændinge (i perioden 2004-08, jf. side 5 i udredningen), der har mulighed for at opnå dobbelt statsborgerskab.

4. Indvandrere i Danmark og danskere i udlandet

For de mange danske i udlandet, der ikke kan opnå dobbelt statsborgerskab, virker det urimeligt, at omkring 40% af de nye danskere kan bevare deres oprindelige statsborgerskab. Dertil kommer, at det for de fleste af de naturaliserede nye danskere (i 2008 i alt 9.244 personer), er den ny erhvervede danske nationalitet, med

dansk pas og rettigheder som statsborger i det danske velfærdssamfund, der er hovedsagen. Fastholdelsen af deres oprindelige statsborgerskab i et land, mange er flygtet fra, kommer ofte i anden række.

Disse nye danskeres situation er dermed væsensforskellig fra udedanskernes situation, der netop i første række ønsker at bevare deres rettigheder som statsborgere i Danmark, men som den danske lovgivning tager fra dem, hvis de bliver statsborgere i et andet land.

Det kan således konstateres, at der allerede findes mange tusinde danskere med dobbelt statsborgerskab, især inden for gruppen af naturaliserede danskere. Men for danskere i udlandet, der virkelig har brug for dobbelt statsborgerskab, gives der ingen undtagelser ifølge den danske indfødsretslov. Enten er man dansk, eller også er man ikke! Danskere i udlandet behandles dermed strengere end udlændinge i Danmark, hvilket forekommer ganske urimeligt.

5. Andre landes lovgivning

Udredningen gennemgår retsstillingen i flere andre lande. Det er karakteristisk for udviklingen, at langt de fleste af EU-landene i dag går ind for princippet om dobbelt statsborgerskab. Relativt nye stater som Estland, Letland og Litauen (og uden for EU, Norge) ønsker fortsat at begrænse muligheden for dobbelt statsborgerskab for deres borgere, mens de øvrige EU-lande, der endnu ikke fuldt ud har accepteret princippet om dobbelt statsborgerskab (Holland og Tyskland) har en række situationer, som åbner op for dobbelt statsborgerskab. Inden for EU's 27 medlemslande, er det herudover kun Tjekkiet, Østrig og Danmark, der principielt fastholder modstanden mod dobbelt statsborgerskab, til trods for at der også her gælder en række undtagelser.

En gennemgang af retsstillingen i andre lande viser også, at man i henseende til dobbelt statsborgerskab kan differentiere på to forskellige måder:

For det første har f.eks. Tyskland regler om, at man fra tysk side accepterer dobbelt statsborgerskab, når det drejer sig om borgere fra andre EU-landene eller fra lande, som Tyskland indgår aftaler med. Dette er en model, som man fra dansk side kunne overveje at bruge, idet det typisk er danske statsborgere i andre vestlige lande, især EU-landene, Schweiz, USA, Canada og Australien, der ønsker at integrere sig i deres opholdsland uden at skulle afgive deres danske statsborgerskab. Dobbelt statsborgerskab accepteres også i de nævnte lande uden for EU.

For det andet findes der eksempler på, at et lands egne borgere i udlandet ikke behøver at miste deres oprindelige statsborgerskab ved erhvervelse af et fremmed statsborgerskab, mens denne løsning ikke bruges i relation til indvandrere, der naturaliseres i deres nye opholdsland.

6. Problemer ved anvendelse af dobbelt statsborgerskab.

Integrationsministeriets udredning gennemgår alle de aspekter omkring dobbelt statsborgerskab, som medlemmerne af Indfødsretsudvalget har anmodet om at få

belyst inden man kan tage stilling til en eventuel ændring af den gældende lovgivning.

Det drejer sig om følgende aspekter

- Valgret og valgbarhed i flere lande
- Ret til diplomatisk og konsulær bistand
- Beskæftigelse i det diplomatiske korps
- Beskæftigelse inden for andre offentlige hverv
- Værnepligt
- Sociale ydelser
- Lovkonflikter på det familie- og strafferetlige område
- National sikkerhed

Det er tankevækkende, at Udredningen i relation til disse forskelligartede problemstillinger konkluderer "at de lande, som fuldt ud accepterer dobbelt statsborgerskab, ikke umiddelbart har oplevet væsentlige problemer". Udredningens gennemgang af disse spørgsmål viser, at det også skulle være muligt for Danmark at finde løsninger i tilfælde af accept af princippet om dobbelt statsborgerskab.

Det anføres undertiden, at åbner man først op for dobbelt statsborgerskab, så vil muligheden for tre- og firedobbelt statsborgerskab også være til stede. Teoretisk er dette en mulighed, jf. Europarådskonventionen fra 1997, der taler om "multiple nationality", og der findes eksempler på, at danske børn, født i udlandet, kan få mere end to statsborgerskaber. I realiteten kræver de fleste lande imidlertid, at man har boet der en årrække, såfremt man skal kunne bevare eller erhverve landets statsborgerskab. Derved mindskes muligheden betydeligt for, at en person skal kunne opnå mere end to nationaliteter. Under alle omstændigheder vil man i den danske lovgivning kunne fastslå, at man kun kan opnå ét statsborgerskab i et andet land, såfremt man tillige ønsker at bevare sit danske statsborgerskab.

7. Demografiske overvejelser

Endelig bør også den demografiske udvikling i Danmark og i verden indgå i overvejelserne om dobbelt statsborgerskab for danskere. Det er en kendsgerning, at danskernes procentuelle andel af befolkningen i Danmark er for nedadgående. Det skyldes i første række at der fødes færre danskere pr. kvinde end tidligere. "Den danske stamme er holdt op med at reproducere sig selv", som det siges.

Samtidig hermed er indvandringen til Danmark steget kraftigt gennem de senere år. Antallet af udlændinge og deres efterkommere, som er bosat i Danmark, er steget fra ca. 150.000 i 1983 til næsten 500.000 i 2008. Dermed udgør indvandrerne og deres efterkommere i dag over 9% af Danmarks samlede befolkning på ca. 5,5 millioner mennesker. Af disse udlændinge opnår en stor del dansk statsborgerskab i løbet af nogle år. Som det fremgår af oversigten på side 6 i Integrationsministeriets Udredning, er det gennemsnitlige antal udlændinge og deres børn, som har fået tildelt dansk statsborgerskab i perioden 2004-2008 på ca. 7.000 personer om året. Siden 1979 har Folketinget ved lov givet i alt mere end 200.000 udlændinge dansk indfødsret. (Som omtalt får ca. 40% heraf mulighed for at bevare deres hidtidige statsborgerskab).

Det er her, at den danske lovgivning virker inkonsekvent. Mens antallet af nydanske statsborgere er i stigning, risikerer man, at antallet af danske statsborgere i udlandet er faldende, i det omfang de søger statsborgerskab dér, hvor de bor. Medlemmer af Danes Worldwide i udlandet peger på det urimelige i, at Danmark "smider sine egne ud" af landet, samtidig med at vi åbner op for nye statsborgere udefra. Dermed opstår et ganske unødvendigt "Dane drain", hvis vi ønsker at bevare "den danske stamme". Også disse forhold taler for, at danske i udlandet skal kunne bevare deres danske statsborgerskab ved opnåelse af et fremmed statsborgerskab. Således som det er tilfældet i langt de fleste andre vestlige lande.

--- 000 ---

Sammenfattende finder Danes Worldwide, at Integrationsministeriet og Indfødsretsudvalget bør arbejde videre med problematikken omkring dobbelt statsborgerskab og forlade det forældede princip om "i videst muligt omfang at begrænse dobbelt statsborgerskab". Målet må være, at Danmark - i lighed med de fleste andre vestlige lande accepterer princippet om dobbelt statsborgerskab og ændre lovgivningen således, at danskere i udlandet, der ønsker at opnå et andet statsborgerskab, ikke bliver tvunget til at afgive deres danske statsborgerskab.

København, den 26. maj 2009

Christopher Bo Bramsen
Formand for bestyrelsen
Danes Worldwide

Jens Witthøfft Nielsen
Generalsekretær
Danes Worldwide