

# Statsborgerskab til verdensborgeren

Kronikken i dette temanummer om verdensborgeren skal handle om statsborgerskab og særligt om dansk statsborgerskab – eller dansk indfødsret, som det danske statsborgerskab også kaldes.

Men lad os starte med spørgsmålet, om verdensborgeren har brug for et statsborgerskab? Svaret er efter min mening et klart 'ja'. Ethvert menneske har ifølge Verdenserklæringen om Menneskerettighederne ret til et statsborgerskab, fordi det giver adgang til lige og fulde rettigheder og beskyttelse på det internationale plan. Og selv om vi alle er verdensborgere, i den forstand at vi alle er borgere i den samme verden (en vigtig erkendelse, som anført af Karen Risager i dette nummer), så giver det ikke mening at tale om et verdensborgerskab som alternativ til det nationale statsborgerskab. Man kan nok tale om et verdensborgerskab i betydningen 'verdensmedborgerskab', men ikke om verdensborgerskab som en slags (stats-)borgerskab i verden – i hvert fald ikke i den verden, vi kender i dag. Retligt set er statsborgerskabet udtryk for en særlig tilknytning mellem borger og stat. Det er et udtryk for de gensidige rettigheder og pligter, som relationen skaber. Og selv om verdensborgeren indgår i en relation til 'verden', er det en helt anden slags relation end relationen mellem statsborgeren og dennes stat.

Verden består af stater, og det er kun en stat – i hvert fald på nuværende tidspunkt – der effektivt kan beskytte sine borgere og sikre dem deres rettigheder.

Ifølge det danske regeringsgrundlag for 2011-12 er statsborgerskab en status, der giver 'lige muligheder for alle'. I Danmark er det, ligesom i de fleste andre lande, kun statsborgerne, der har samtlige



**EVA ERSBØLL**

Seniorforsker, Institut for menneskerettigheder

[eer@humanrights.dk](mailto:eer@humanrights.dk)

rettigheder og dermed lige muligheder (hvis vi ser bort fra tilfælde, hvor unionsborgere ifølge EU-retten kan have krav på en bedre retsstilling end landets egne 'stationære' statsborgere – den såkaldte 'omvendte diskrimination'). Kun statsborgere har valgrettigheder ved parlamentsvalg, ret til særligt betydningsfulde offentlige stillinger, ret til statens beskyttelse (diplomatisk) og ubetinget ret til at blive i og når som helst vende tilbage til staten. Desuden giver EU-retten medlemsstaternes statsborgere rettigheder, bl.a. ret til fri bevægelighed og ophold i andre EU-medlemsstater. Statsborgerrettighederne garanteres af statsborgernes stat, herunder gennem dens EU-medlemskab.

Verdenssamfundet kan end ikke garantere nydelsen af de menneskerettigheder, som gælder for alle mennesker – uanset statsborgerskab. Ikke alle verdens stater er indstillet på at overholde menneskerettighederne, men der er rollemodeller, og der samarbejdes internationalt om at finde frem til bedste praksis og/eller fælles mindstestandarder på væsentlige områder. Verden og verdensborgere kan derfor ikke undvære staterne.

Hvis vi ser på den danske indfødsretslovgivning, er der grund til at fremhæve to karakteristika:

For det første er den nugældende danske indfødsretslov relativt gammel – den er fra 1950. Den er selvfølgelig blevet ændret siden da, men den er ikke blevet reformeret. Derved adskiller den sig fra de andre nordiske statsborgerskabslove. Sverige, Finland og Norge har fået nye statsborgerskabslove i henholdsvis 2001, 2003 og 2005, bl.a. med henvisning til den voldsomme samfundsudvikling, der er sket siden landene vedtog deres tidligere gældende statsborgerskabslove.

For det andet indeholder den danske grundlov en særlig bestemmelse om, at udlændinge kun kan få indfødsret ved lov. Der kan intet skøn overlades til administrative myndigheder. Tildeling af indfødsret sker normalt ved, at Folketinget vedtager et lovforslag om at give indfødsret til et større antal udlændinge, hvis navne står oplistet på lovforslaget.

Udlændinge kan få indfødsret ved både generel og konkret lovgivning. Begge fremgangsmåder anvendes. Indfødsretsloven fra 1950 er en generel lov, og den bestemmer, at nordiske og tidligere danske statsborgere kan få indfødsret ved afgivelse af en erklæring, udenlandske adoptivbørn kan få indfødsret automatisk ved adaption af danske forældre, og udenlandske børn kan få indfødsret automatisk ved legitimation, hvis deres udenlandske mor gifter sig med deres danske far. Andre udlændinge må imidlertid søge indfødsret ved naturalisation, det vil sige ved Folketingets vedtagelse af en konkret naturalisationslov. Denne usædvanlige form for til-

deling af statsborgerskab er forbundet med en række ulemper. Bl.a. vedtages tildelingskriterierne ikke ved lov, men ved politisk aftale, og ansøgerne har ikke de sædvanlige retssikkerhedsgarantier, herunder sikkerhed for at få en begrundelse for et afslag og klageadgang. Disse problemer kan ikke løses fuldstændigt under den nu gældende grundlov, men det er muligt inden for grundlovens rammer at forbedre naturalisationsordningen betydeligt. Regeringen har da også i sit regeringsgrundlag tilkendegivet: »Retssikkerheden for ansøgere skal styrkes. Kravene til statsborgerskab vedtages ved lov frem for ved skiftende politiske aftaler« (Regeringsgrundlag 2011:55).

Om de fremtidige krav har regeringen anført følgende:

For at opnå dansk statsborgerskab skal ansøgeren fremover have bestået Dansk 2 og en statsborgerskabsprøve, der vægter aspekter af det hverdagsliv og det aktive politiske liv, som møder borgerne i et moderne samfund. Ansøgeren skal endvidere fremover have været selvforsørgende inden for 2 ½ år af de sidste 5 år.

De øvrige krav til opnåelse af dansk statsborgerskab, herunder de nuværende krav til at holde sig ude af kriminalitet, afgivelse af tro- og loveerklæringer, krav til ophold samt gæld til det offentlige, selvforsørgelse, automatisk statsborgerskab, statsborgerskab ved erklæring samt naturalisation, opretholdes. (Regeringsgrundlag 2011: 55)

Der lægges op til en reform af naturalisationsprocedurerne, men ikke til nogen omfattende reform af indfødsretslovgivningen som sådan. Der skal ske en vis lempelse af de gældende naturalisationskrav, men der er ikke tale om at vende tilbage til de lempeligere betingelser, som var gældende før 2002. Sprogkravet skal sænkes fra prøve i Dansk 3 til prøve i Dansk 2, som var det niveau, der indførtes i 2002. Indfødsretsprøven, eller statsborgerskabsprøven, som blev indført i 2005 og strammet i 2008, vil formentlig blive lettere at bestå, for, som der står i regeringsgrundlaget, »mennesker, der har boet i Danmark gennem mange år, skal ikke mødes af en prøve, hvor kravene er højere, end hvad mange danskere kan« (Regeringsgrundlag 2011: 54). Herved fjernes en anstødssten ved den nuværende prøve, nemlig at udlændinge skal være 'dygtigere end almindelige danskere'. Også en anden anstødssten skal fjernes, nemlig at den nu testede viden opfattes som 'irrelevant'. Selvforsørgelseskravet, som blev indført i 2005 og strammet i 2008, vil også blive lempet noget, gældskravet og tro- og loveerklæringerne fra 2002 fastholdes, og det samme gør reglerne om kriminalitet, som blev skærpet i 2005.

Regeringen har fremhævet, at den »lægger vægt på, at ansøgere ikke har begået kriminalitet« (Regeringsgrundlag 2011: 54).

På den baggrund må det forventes, at der fortsat vil være udlændinge, der vil få svært ved at få dansk statsborgerskab – og nogle vil fortsat være afskåret herfra. Det kan formentlig afbødes noget, hvis dispensationsreglerne lempes. Det skal herved bemærkes, at posttraumatisk stress syndrom (PTSD) igen skal 'være en selvstændig dispensationsmulighed fra de generelle krav'.

Muligvis findes en del af forklaringen på de relativt strenge danske naturalisationsbetingelser – bedømt i en europæisk kontekst – i selve regeringsgrundlaget. Her fremhæves det: »Reglerne om statsborgerskab skal bruges aktivt til at fremme integration. Regeringen vil sende det tydelige signal, at udlændinge, der har boet i Danmark i flere år, og hvor integrationen er lykkedes (fremhævet her), kan blive danske statsborgere. Kravene skal være høje, for dansk statsborgerskab er noget særligt. Men kravene skal ikke ekskludere dem, der gør sig umage, alene fordi de ikke har en tilpas høj uddannelse« (Regeringsgrundlag 2011: 54).

Dermed erklærer regeringen sig tilsyneladende enig i den tidligere regerings opfattelse af, hvor i integrationsprocessen statsborgerskab bør tildeles, nemlig der »hvor integrationen er lykkedes«. Til sammenligning kan nævnes, at den helt overvejende del af Folketinget i 1998 mente, at muligheden for at få statsborgerskab skulle ses som et afgørende positivt element i integrationsprocessen. Der er en vis logik i, at der fastsættes mindre strenge naturalisationskrav, når tildeling af statsborgerskab kan ske i løbet af integrationsprocessen, end når tildelingen skal afvente den vellykkede afslutning på en integrationsproces.

På to områder vil dansk indfødsretslovgivning dog blive ændret mere radikalt i retning af en moderne statsborgerskabslov:

For det første vil Danmark følge tendensen i de fleste andre vesteuropæiske lande, hvor dobbelt statsborgerskab nu tolereres. Det vil trække i retning af en mere liberal statsborgerskabslovgivning, hvor der tages hensyn til 'verdensborgeren', der rejser og arbejder i flere lande, gifter sig med en udlænding og/eller stifter familie i udlandet. De fleste lande har indset, at kampen mod dobbelt statsborgerskab ikke kan – og næppe heller skal – vindes. Bestræbelserne går nu i stedet for i retning af gennem et statsligt samarbejde at få løst de (normalt relativt få) konflikter, som kan opstå som følge af, at en person har statsborgerskab i to eller flere stater.

For det andet vil Danmark følge tendensen i mange andre vesteuropæiske lande og anvende et kvalificeret *tus soli*-princip, det vil sige et princip om, at fødsel på statens territorium på visse betingel-

ser giver retskrav på statens statsborgerskab. Således skal unge udlændinge, der er født og opvokset i Danmark, og som består folkeskolens afgangsprøve med gennemsnitskarakteren 2, tilbydes automatisk dansk statsborgerskab, medmindre de er dømt for alvorlig kriminalitet. Reglen herom vil blive suppleret af en regel om, at unge ved myndighedsalderens indtræden kan få indfødsret uden hensyn til skolebaggrund og eksamensresultat. De nye regler vil dog ikke helt kunne sammenlignes med andre landes *ius soli*-regler, idet andre lande normalt tager ansvaret for alle unge, der er født og opvokset på deres territorium. Det vil Danmark ikke gøre med de bebudede regler, idet herfødte unge ikke skal tilbydes statsborgerskab, hvis de er dømt for alvorlig kriminalitet. En del af baggrunden herfor kan være at finde i det seneste års debat om de herfødte statsløse retskrav på dansk indfødsret. Ordningen med herfødte statsløse konventionsmæssige krav på dansk indfødsret, medmindre de er dømt for alvorlig kriminalitet, finder flere partier for lempelig.

Det kan konkluderes, at det vil blive betydeligt lettere for mange udlændinge at få dansk indfødsret, og at naturalisationsprocedurerne bliver mere garantigivende. Accept af dobbelt statsborgerskab har stor betydning for både danske indvandrere og udvandrere, og flere organisationer for udlandsdanskere har gennem lang tid advokeret herfor. Det er også en betydelig landvinding for danske indvandreres efterkommere, at de fremover normalt vil kunne få dansk indfødsret, når de nærmer sig voksenalderen. Dermed lever Danmark op til internationale konventionsforpligtelser. Der er dog stadig behov for forbedringer, og en række spørgsmål trænger sig på, bl.a. følgende: Hvilket land skal tage det statsborgerretlige ansvar for unge, der kommer ud i alvorlig kriminalitet (afgrænsningen heraf kendes endnu ikke)? Hvad med børn af flygtninge, som måske ikke har noget andet land at tage ophold i? Og hvad med de unge, der er kommet hertil som små børn, og som Danmark også har konventionsmæssige forpligtelser over for?

Afslutningsvis er der grund til at opholde sig ved den store vægt, der fortsat lægges på sprog- og statsborgerskabsprøver. Tendensen kendes fra andre lande, selv om prøvekravenes integrationsfremmende virkning (endnu) ikke er dokumenteret. Forskning omfattende flere lande viser, at sprogskeleundervisning er integrationsfremmende, og at indvandrere er meget glade for undervisningen. Anderledes forholder det sig med hensyn til de standardiserede sprog- og vidensprøver, der stilles som betingelse for erhvervelse af statsborgerskab. Sådanne prøver har en tendens til at virke ekskluderende. Det er ikke alle, der har lige let ved at lære et nyt sprog m.v. Evnen afhænger af forskellige forhold, såsom uddannelsesmæssig

baggrund, alder, oprindelsesland (fjernkulturelt eller ej), kendskab til det latinske alfabet og 'sprogøre'. Spørgsmålet er derfor, om det er velbegrundet at have standardiserede prøvekrav? I Danmark følger omkring 7-8 procent af indvanderne undervisningen på Danskuddannelse 1 (Ersbøll og Gravesen 2010:35; Udlændingetjeneste 2010:6), men når de efter tre år har taget den afsluttende eksamen, vil de ikke opfylde sprogkravet for at få dansk indfødsret – heller ikke efter den bebudede lempelse. Nogle vil måske efterfølgende kunne videreudvikle deres sproglige færdigheder og dermed kunne klare en prøve i Dansk 2 – men ifølge sprogekspertisen er det langt fra alle, der har mulighed derfor. De pågældende vil sandsynligvis med prøve i Dansk 1 kunne arbejde som ufaglærte, forsørge deres familie og begå sig i det danske samfund – men ikke kunne få dansk indfødsret.

Der er behov for en revurdering af kravene. Meget taler for at indføre fleksible sprogkrav m.v., men spørgsmål herom må ses i en større sammenhæng, hvor hele statsborgerskabslovgivningen sammentænkes. Der er derfor brug for at få nedsat et lovforberedende udvalg eller en indfødsretskommission i lighed med de kommissioner, der har forberedt de nye statsborgerskabslove i de andre nordiske lande. Et sådant udvalg eller kommission kunne komme med forslag til en helt ny, moderne dansk indfødsretslovgivning – en lovgivning, der kan sikre en dansk gennemførelse af det menneskeretlige princip om enhvers ret til et statsborgerskab i en globaliseret tidsalder.

## Litteratur

- Regeringsgrundlag oktober 2011: Et Danmark der står sammen: <http://www.stm.dk/publikationer/Et-Danmark-der-staar-sammen-11/Regeringsgrundlag-okt-2011.pdf>
- Risager, K. (2012). »Verdensborgeren i sprog- og kulturpædagogikken.« *Sprogforum*, nr. 55, s. 14-20.
- Se særligt den danske INTEC rapport, Eva Ersbøll og Laura Katrine Gravesen: Denmark <http://menneskeret.dk/files/pdf/INTEC/Denmark%20Intec%20final.pdf>
- Udlændingetjeneste: Tal og Fakta – Tema Aktiviteten hos udbydere af danskuddannelse for voksne udlændinge m.fl. i 2009, oktober 2010 [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/44C95685-8CoB-4DFA-ADC6-B26F7ACCBFBF/o/danskuddannelse\\_rapport\\_2009.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/44C95685-8CoB-4DFA-ADC6-B26F7ACCBFBF/o/danskuddannelse_rapport_2009.pdf)