

FEBRUAR 2023

HISTORISK MANGE BØRN OG UNGE UDEN DANSK STATSBORGBERSKAB

KONKLUSION

Det kan have mærkbare konsekvenser for børn og unge, der er født og opvokset i Danmark, hvis de ikke har dansk statsborgerskab. Udover at statsborgerskabet er en retlig status, hvormed der følger særlige rettigheder, har statsborgerskabet stor betydning for børn og unges identitet og tilhørsforhold.

Danmark er retligt forpligtet til at give personer, der er født og opvokset i landet, lettere adgang til statsborgerskab end personer, der er kommet til Danmark som voksne. På trods heraf har de ikke lempeligere adgang til statsborgerskab. Unge med udenlandsk statsborgerskab, som er født og/eller opvokset i Danmark, kan normalt først selv ansøge om permanent opholdstilladelse og dernæst statsborgerskab, når de fylder 18 år. Børn, som fødes i Danmark af ikke-nordiske forældre, kan først selvstændigt opnå dansk statsborgerskab, når de fylder 21 år.

De seneste år er andelen af indbyggere, herunder efterkommere, uden dansk statsborgerskab steget, hvilket blandt andet skal ses i lyset af de gentagne stramninger af de danske statsborgerskabsregler. Denne analyse finder blandt andet:

- Fra 1980 til 2023 er andelen af indbyggere i Danmark uden dansk statsborgerskab steget fra 1,9 procent til 10,5 procent.
 - Andelen af efterkommere med dansk statsborgerskab har været svagt fallende de seneste år og udgjorde i starten af 2023 64 procent.
 - I starten af 2023 havde kun 48 procent af efterkommere under 18 år dansk statsborgerskab, hvilket er den laveste andel siden år 2000.
-

HVAD SIGER MENNESKERETTEN?

Statsborgerskab giver nationalt en retlig status med særlige rettigheder og pligter. Som statsborger i Danmark har man fulde og lige rettigheder, blandt andet stemmeret til folketingsvalg, ret til ansættelse i særligt betroede stillinger, herunder i tjenestemandstillinger som blandt andet politibetjent og fængselsbetjent, og en ubetinget ret til ophold. Mandlige statsborgere er samtidig underlagt værnepligt.

I relationen mellem stater er statsborgerskabet et retligt bånd, der knytter en person til en bestemt stat. Staterne hjælper blandt andet deres statsborgere, når de kommer i en kritisk situation i et andet land, herunder med at yde dem konsulær og diplomatisk beskyttelse.

Statsborgerskab har for de fleste også betydning for deres identitet og følelsesmæssige tilknytning til et land og dets kultur.

Menneskeretten anerkender betydningen af statsborgerskab og alle menneskers ret til et statsborgerskab. Menneskeretten forpligter særligt stater til at forebygge og begrænse statsløshed.

Selvom menneskeretten ikke angiver præcis, hvornår borgere har ret til statsborgerskab, så forpligter Den Europæiske Konvention om Statsborgerret deltagerstaterne (herunder Danmark) til at give mulighed for, at indvandrere med lovligt og fast ophold kan opnå statsborgerskab. Staterne kan som udgangspunkt selv fastsætte betingelser for opnåelse af statsborgerskab, herunder bestemme, om de pågældende skal opgive et statsborgerskab, som de måtte have i forvejen, eller om de kan beholde det og således opnå dobbelt statsborgerskab.

Konventionen fastslår samtidig, at det dels skal være lettere for børn at få statsborgerskab, når deres forældre er eller bliver statsborgere, og dels at adgangen til statsborgerskab skal lettes for personer, der er født og/eller opvokset og har fast ophold i den pågældende stat.

Den forklarende rapport til Den Europæiske Konvention om Statsborgerret artikel 6, stk. 4, uddyber reglerne om, at en medlemsstat skal fastsætte regler om lettere adgang til statsborgerskab for børn af forældre, som er eller bliver statsborgere, og personer, der er født og/eller opvokset i staten. Kravet herom kan opfyldes ved, at staten fastsætter mere lempelige betingelser for statsborgerskabets erhvervelse, for eksempel et forkortet opholdskrav, mindre strenge sprogkrav, en lettere ansøgningsprocedure eller lavere gebyr.

I fortsættelse af forpligtelsen til at lette adgangen til statsborgerskab for børn, hvis forældre er eller bliver statsborgere, og for personer, der er født og/eller opvokset i staten, har Europarådets Ministerkomité vedtaget en generel anbefaling om, at medlemslandene bør lette adgangen til statsborgerskab for udlændinges børn, der fødes på staternes territorium og har fast og varigt ophold der. Anbefalingen er

vedtaget i 2009 af Europarådets Ministerkomité, der består af udenrigsministre fra de 47 medlemsstater, herunder Danmark.

Forpligtelsen til at lette erhvervelsen af statsborgerskab bygger på princippet om familiens statsborgerretlige enhed og identitetshensyn. At statsborgerskab er en vigtig del af en persons identitet, er også understreget i Børnekonventionens artikel 8, stk. 1, hvoraf det fremgår, at staterne skal respektere barnets identitet, herunder dets statsborgerskab. Den samme pointe er understreget i præambelen til Europarådets Ministerkomité's anbefaling om statsborgerskab til børn, hvor rådet understreger, at statsborgerskabet er et fast element i barnets identitet.

Baggrunden for forpligtelsen til at lette erhvervelsen af statsborgerskab for personer, der er født og/eller opvokset i et land, er, at de pågældende har tilbragt en del af eller måske hele deres barndom i landet (erhvervelse af statsborgerskab baseret på socialisering gennem opvækst i et land). De kan derfor lettere integrere sig i samfundet end personer, der er indvandret til et land som voksne.

DANSKE REGLER

Det er som nævnt meget vanskeligt at få dansk statsborgerskab, selvom man er født og opvokset i Danmark.

Nordiske statsborgere over 18 år kan få dansk statsborgerskab ved erklæring, hvis de har boet i Danmark i 7 år (medmindre de har fået deres nordiske statsborgerskab efter ansøgning ved lov).

Alle andre børn og unge, som er født og opvokset i Danmark, skal opfylde de generelle betingelser for at få statsborgerskab i Danmark.

Den unge skal først opnå permanent opholdstilladelse og kan først søge herom, når vedkommende fylder 18 år. Efter en længere sagsbehandlingstid og opnåelse af permanent opholdstilladelse vil den unge kunne ansøge om statsborgerskab.

Når den unge søger om statsborgerskab, vil den unge ikke skulle opfylde kravet om 9 års ophold i Danmark.¹ Men denne lempelse har ingen betydning for unge, som er født i Danmark. De har allerede været i Danmark i 18 år, når de fylder 18 år.

Kravene til opnåelse af både permanent opholdstilladelse og statsborgerskab sætter en række begrænsninger på de unges livsvalg. For eksempel skal børn og unge have været uafbrudt i uddannelse eller arbejde siden afslutningen af folkeskolen, når de søger om permanent opholdstilladelse efter den lempeligere adgang, der gælder ved ansøgning mellem 18 og 19 år.

Unge, der søger om statsborgerskab, skal som nævnt opfylde de almindelige krav, selvom de er født og opvokset i Danmark. Det gælder for eksempel kravet om 3,5 års beskæftigelse ud af de seneste 4 år. Det betyder, at den unge ikke kan tage en

længerevarende uddannelse, hvis vedkommende ikke vil forsinke sin opnåelse af dansk statsborgerskab.

Unge skal leve op til betingelserne, men kan, hvis særlige forhold taler for det, søge om dispensation. En ansøgning om dispensation indgives til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Ministeriet kan derefter forelægge sagen for Folketingets Indfødsretsudvalg, der kan tage stilling til, om der kan dispenseres fra blandt andet kravene om, at ansøgeren skal dokumentere at have bestået indfødsretsprøven og en prøve i dansk.² Derudover kan et medlem af Indfødsretsudvalget anmode om, at en sag forelægges udvalget.³ Indfødsretsudvalget har de seneste år kun givet få dispensationer. Tal fra 2020 viste, at kun 2 procent af ansøgerne om dispensation fra sprogkrav og krav om bestået indfødsretsprøve på grund af sygdom fik dispensation.⁴

KRAV TIL STATSBOGERSKAB FOR IKKENORDISKE BORGERE

De nuværende krav, der skal opfyldes for at få statsborgerskab, er følgende:

- Man skal have tidsubegrænset opholdstilladelse med venteperiode på 2 år efter opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse og bopæl i Danmark (for flygtninge og statsløse 1 år)
- Man skal have opholdt sig i Danmark de seneste 9 år (for flygtninge og statsløse 8 år). Opholdskravet gælder ikke for børn, der er indrejst i Danmark, inden de fyldte 15 år.
- Man må ikke være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf og efter andre straffe skal en evt. karensperiode/ventetid være udløbet
- Man må ikke have modtaget hjælp efter aktivloven eller integrationsloven inden for de seneste 2 år eller i en periode på mere end 4 måneder gennem de seneste 5 år
- Man må ikke have forfalden gæld til det offentlige
- Man skal have haft 3,5 års fuldtidsjob eller selvstændig virksomhed inden for de seneste 4 år og være i arbejde på tidspunktet for tildeling af statsborgerskab
- Man skal dokumentere dansk kundskaber (normalt prøve i dansk 3 eller tilsvarende såsom bestået folkeskolens 9. klasse)
- Man skal dokumentere kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ved at bestå en indfødsretsprøve
- Man skal afgive en erklæring om troskab og loyalitet
- Man skal deltage i en kommunal ceremoni med håndtryk med en borgmester eller rådmand.

Kilde: Udlændinge- og integrationsministeriet⁵

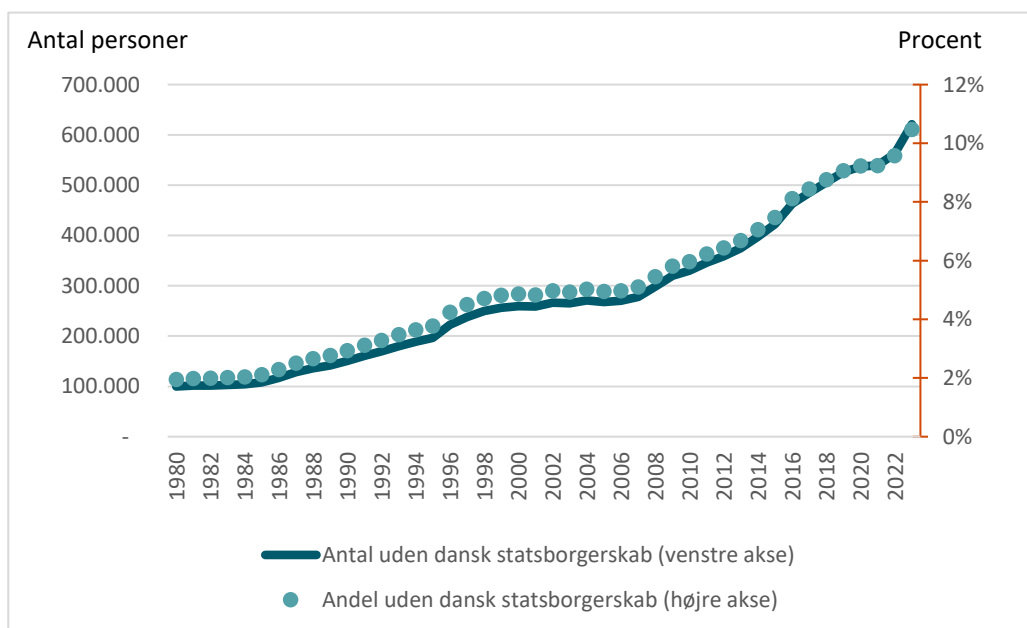
FALDENDE ANDEL AF BEFOLKNINGEN HAR DANSK STATSBOGERSKAB

Andelen af indbyggere uden dansk statsborgerskab er steget markant i de senere år. I 1980 havde 1,9 procent af indbyggerne i Danmark ikke dansk statsborgerskab, mens andelen i 2023 er på 10,5 procent. Indbyggere er her defineret ved personer, der har registreret adresse i Danmark. Det svarer til, at der bor omkring 620.000

personer i Danmark, der ikke har dansk statsborgerskab, og heraf er en væsentlig andel efterkommere. Udviklingen skal ses i lyset af stramningerne af adgangen til dansk statsborgerskab og den stigende indvandring til Danmark.

I de senere år er antallet af udenlandske statsborgere på diverse erhvervsordninger samt personer på studieophold steget markant. En stor andel af disse er i landet midlertidigt og er derfor mindre relevante i et statsborgerskabsperspektiv. Ifølge tal fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) er antallet fra 2010 til 2020 steget fra cirka 60.000 personer til 177.000.⁶ Den faldende andel med dansk statsborgerskab kan dermed ikke kun forklares med, at der er kommet flere indvandrere midlertidigt ind på erhvervsordninger. Der er også i denne periode givet asyl til en større gruppe flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, blandt andet som følge af konflikten i Syrien.

FIGUR 1: ANTAL OG ANDEL PERSONER UDEN STATSBOGERSKAB



Kilde: Egne beregninger baseret på statistikbanken.dk/FOLK2

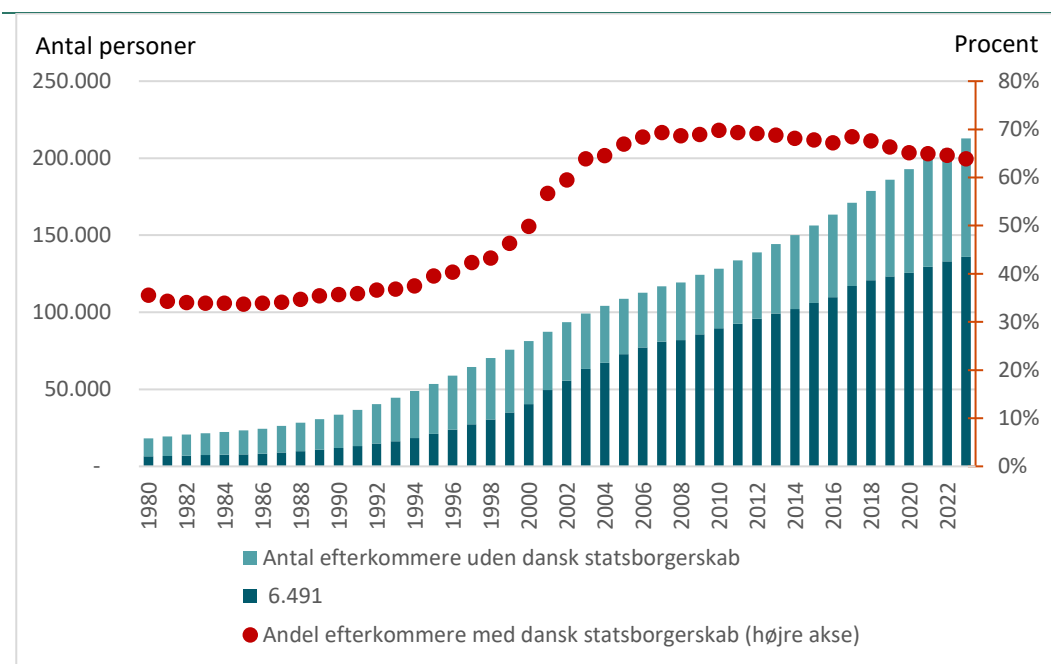
EFTERKOMMERE MED OG UDEN DANSK STATSBOGERSKAB

I 1980'erne var der cirka 18.000 efterkommere i Danmark. Tallet er siden da steget markant til cirka 213.000 pr. 1. januar 2023. Andelen af efterkommere med dansk statsborgerskab steg fra slutningen af 1980'erne og frem til midten af 2000'erne. I 1980 var andelen 36 procent, mens den fra 2005 til 2018 lå mellem 67 og 70 procent. De seneste år er andelen faldet igen, og i starten af 2023 var andelen af

efterkommere med dansk statsborgerskab 64 procent. Det svarer til, at der i Danmark bor cirka 77.000 efterkommere, som ikke har et dansk statsborgerskab.

Udviklingen synes generelt at være stagneret siden 2007, hvilket formentlig kan forklares med stramminger af kravene til at opnå statsborgerskab i 2006, 2008, 2015, 2018 og 2021.

FIGUR 2: ANTAL OG ANDEL EFTERKOMMERE MED OG UDEN STATSBOGERSKAB



Kilde: Egne beregninger baseret på statistikbanken.dk/FOLK2

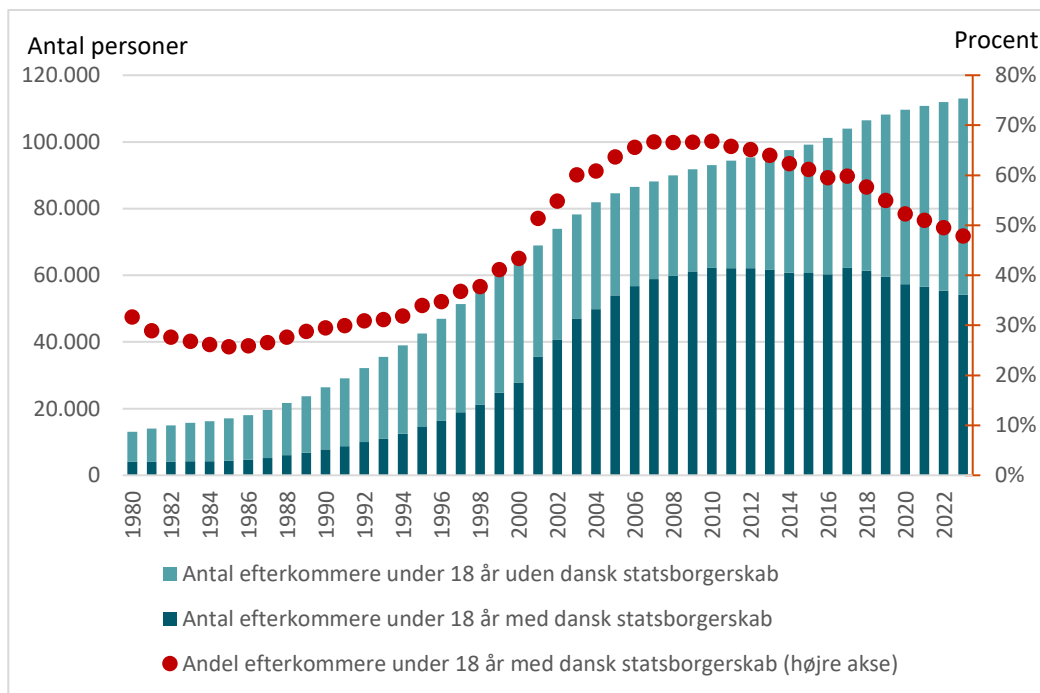
EFTERKOMMERE UNDER 18 ÅR OG DERES ERHVERVELSE AF DANSK STATSBOGERSKAB

Faldet i andelen af efterkommere med dansk statsborgerskab ses mest udpræget for gruppen af efterkommere under 18 år. I 1980 var andelen af efterkommere under 18 år med dansk statsborgerskab 32 procent, mens den i årene 2006-2011 lå på omkring 65 procent. Herefter faldt andelen således, at den pr. 1. januar 2023 lå på 48 procent, hvilket er den laveste andel siden 2000. Det svarer til, at cirka 59.000 efterkommere under 18 år ikke har dansk statsborgerskab.

Den helt overvejende del af børnene i gruppen af efterkommere med dansk statsborgerskab vil have fået deres danske statsborgerskab ved fødslen ifølge afstamningsprincippet (hvis en af deres forældre forud for fødselstidspunktet har

erhvervet dansk statsborgerskab) eller som bipersoner, samtidig med at en af forældrene har opnået dansk statsborgerskab.

FIGUR 3: ANTAL OG ANDEL EFTERKOMMERE UNDER 18 ÅR MED OG UDEN STATSBOGERSKAB

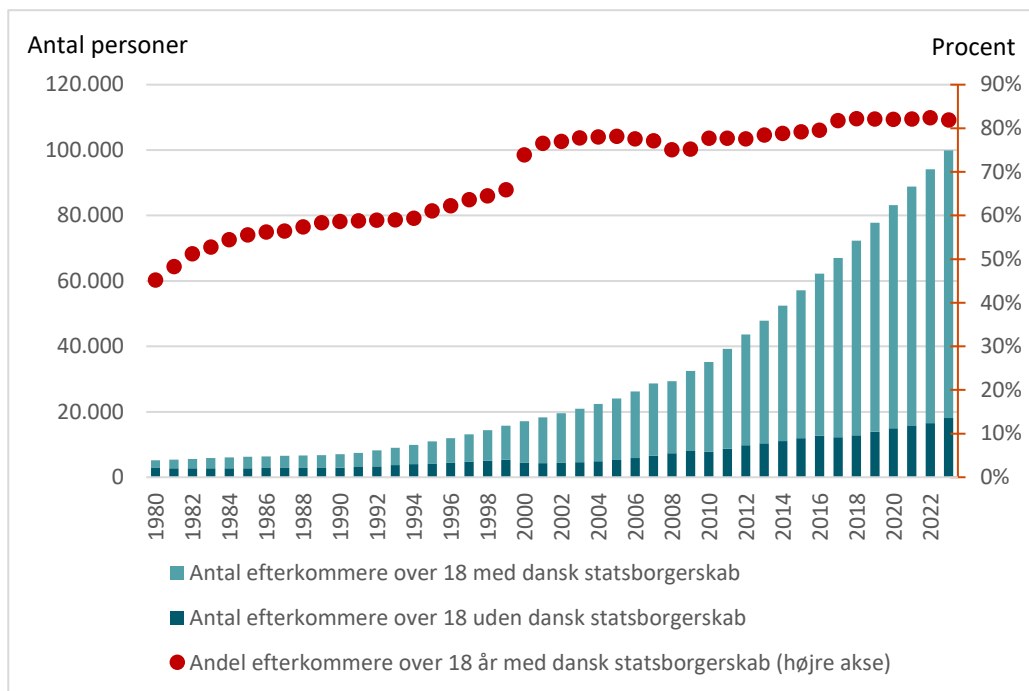


Kilde: Egne beregninger baseret på statistikbanken.dk/FOLK2

EFTERKOMMERE OVER 18 ÅR OG DERES ERHVERVELSE AF DANSK STATSBOGERSKAB

For efterkommere over 18 år ser billedet anderledes ud. I modsætning til de mindreårige efterkommere har andelen af efterkommere over 18 år med dansk statsborgerskab de senere år været nogenlunde stabil. De seneste seks år har 82 procent af gruppen haft dansk statsborgerskab, og andelen har ikke været under 75 procent siden årtusindeskiftet. Tallene bekræfter, at det er efterkommere under 18 år, der er drivende for det generelle fald i andelen af efterkommere med dansk statsborgerskab.

FIGUR 4: ANTAL OG ANDEL EFTERKOMMERE OVER 18 ÅR MED OG UDEN STATSBOGERSKAB



Kilde: Egne beregninger baseret på statistikbanken.dk/FOLK2

KONSEKVENSER FOR BØRN OG UNGE UDEN DANSK STATSBOGERSKAB

Institut for Menneskerettigheder har i rapporten "Fremmed i eget land?" tidligere beskrevet, hvordan reglerne for statsborgerskab kan betyde, at unge ikke kan få statsborgerskab i flere år, efter at de er blevet 18 år, blandt andet på grund af lang sagsbehandlingstid. For nogle unge kan det tage betydeligt længere tid, fordi de skal opfylde kravet om tidsubestemt opholdstilladelse. For at få tidsubestemt opholdstilladelse skal de i udgangspunktet opfylde krav om at have været i beskæftigelse i mindst 3,5 år inden for de seneste 4 år, forud for at der træffes afgørelse om permanent opholdstilladelse.

Rapporten beskriver nogle af de praktiske konsekvenser, det har for de unge, der ikke har dansk statsborgerskab. Flere har for eksempel oplevet, at de ikke har kunnet rejse på lige vilkår med deres klassekammerater, og nogle er blevet forhindret i at have studieophold i udlandet eller arbejde i Danmark eller i udlandet. Eksempelvis har flere oplevet, at de ikke har kunnet rejse på lige vilkår med deres klassekammerater, ligesom det har hindret studieophold og job i Danmark og udlandet.

PRAKTISKE KONSEKVENSER

Følgende overordnede praktiske konsekvenser ved ikke at have statsborgerskab kan nævnes:

- Rejsemuligheder i udlandet: Med dansk statsborgerskab kan man få dansk nationalitetspas, som samtidig er et EU-pas, der giver bedre adgang til at rejse i mange lande uden at skulle igennem besværlige visumansøgninger og ekstra ventetid.
- Uddannelses- og jobmuligheder: Uden dansk statsborgerskab er man begrænset i sine muligheder for at uddanne sig til og tage visse job i Danmark. Blandt andet er politifolk og fængselsbetjente tjenestemænd, og ansættelse som sådan kræver efter tjenestemandsløven dansk statsborgerskab.
- Stemmeret til folketingsvalg: Efter grundloven og dansk valglovgivning stilles der krav om dansk statsborgerskab, for at man kan stemme (og vælges) ved folketingsvalg.⁷

Ud over at statsborgerskabet er en retlig status, hvormed der følger særlige rettigheder, har statsborgerskabet også en subjektiv betydning og indgår normalt som en del af en persons sociale identitet. I tråd hermed viser interviewene i rapporten, at det at få statsborgerskab for de unge ikke kun handler om erhvervelsen af formelle rettigheder, men at det i høj grad også handler om identitet og tilhørsforhold.

Flere af de adspurgte unge forklarer i rapporten, at de er vokset op med en følelse af at høre til i Danmark, men at processen frem mod opnåelse af dansk statsborgerskab har fået dem til at stille spørgsmål ved deres danskhed og tvivle på, om de er en ønsket del af det danske samfund. De unge føler, at de skal bevise deres kendskab og tilhørsforhold til landet igennem en langvarig og intens ansøgningsproces, der ikke tager højde for den særlige tilknytning, som de har til Danmark. Denne følelse af fremmedgørelse står i kontrast til den tilknytning og integration, de unge ellers oplever.

”Siden jeg var barn, har jeg altid følt mig dansk, og igennem årene er jeg bare begyndt at føle mig mere ikke-dansk, fordi jeg ikke har statsborgerskabet. Det er noget, der går mig på i min hverdag.”

19-årig kvinde med tyrkisk oprindelse, permanent opholdstilladelse

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Unge, der er født og opvokset i Danmark, kan på egen hånd kun få dansk statsborgerskab ved at opfylde krav, der er blandt Europas strammeste.⁸

Den svære adgang til statsborgerskab stemmer ikke overens med Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, hvorefter staten skal lette erhvervelsen af statsborgerskab for alle personer, som er henholdsvis født og lovligt bosat i landet, og personer, som inden deres 18. år har været lovligt bosat i landet i en vis periode.⁹ Europarådets Ministerkomité vedtog desuden i 2009 en generel anbefaling om, at medlemslandene bør lette adgangen til statsborgerskab for udlændinges børn, der fødes på staternes territorium og har fast og varigt ophold der.¹⁰

Andelen af voksne indvandrere, der får statsborgerskab, er faldet markant, og samtidig er der sket en stigning i den tid, voksne indvandrere i gennemsnit opholder sig i Danmark, før de opnår statsborgerskab. Det kan betyde, at de pågældendes børn ikke får mulighed for at få dansk statsborgerskab, før de bliver 18 år. Udviklingen afspejles i, at både andelen af indvandrer- og efterkommerbørn, der får statsborgerskab som bipersoner ved forældrenes erhvervelse af statsborgerskab, er faldet markant i de senere år, og det samme gælder andelen af efterkommerbørn, som opnår dansk statsborgerskab ved fødslen.

På grund af det forhold, at de unge først kan søge om permanent opholdstilladelse og dernæst om statsborgerskab, når de fylder 18, kan ikkenordiske unge, der er født og/eller opvokset i Danmark, tidligst få dansk statsborgerskab, når de er fyldt 21 år. Hvis de tager en videregående uddannelse, vil de skulle vente i endnu længere tid, fordi de først vil kunne opfylde kravet om 3,5 års beskæftigelse inden for de seneste 4 år, når de har afsluttet deres studie.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Regeringen i samarbejde med Folketingets Indfødsretsudvalg gennemfører en ordning, der giver alle unge, der er født og/eller opvokset i landet ret til at opnå dansk statsborgerskab ved erklæring, når de fylder 18 år.
- Regeringen i samarbejde med Folketingets Indfødsretsudvalg gennemfører en ordning, der giver børn ret til at opnå dansk statsborgerskab, inden de fylder 18 år.

NOTER

¹ Cirkulæreskrivelse nr. 9461 af 17. juni 2021 kapitel 3

² Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation (naturalisationscirkulæret) § 24, stk. 4, 1. pkt., tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>.

³ Udlændinge- og Integrationsministeriets vejledning om tildeling af statsborgerskab. Tilgængelig her: <https://uim.dk/arbejdsomraader/statsborgerskab/udenlandske-statsborgere/betingelser/>

⁴ "Fra 98 til 2 procent: Næsten ingen handicappede får dispensation til statsborgerskab", DR 26. november 2021:

⁵ Udlændinge- og Integrationsministeriet: <https://uim.dk/arbejdsomraader/statsborgerskab/udenlandske-statsborgere/betingelser/>

⁶ jobindsats.dk: <https://jobindsats.dk/databank/arbejdsmarked/udenlandsk-arbejdskraft/>

⁷ Institut for Menneskerettigheder, "Fremmed i eget Land?", februar 2021, s. 32-35, tilgængelig her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/Statsborgerskab_Fremmed%20i%20eget%20land.pdf

⁸ Access to Nationality, MIPEX 2020 <https://www.mipex.eu/access-nationality>

⁹ Bekendtgørelse nr. 17 af 12. juni 2003 af europæiske konvention af 6. november 1997 om statsborgerret artikel 6, stk. 4, litra e og f, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/ltr/2003/17>.

¹⁰ Se Europarådet, "Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children", 9. december 2009, forklarende rapport vedrørende princip 41, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/16807096bf>.