

Beretning afgivet af

STATSLØSEKOMMISSIONEN

Kapitel 4-5

BIND 2

STATSLØSEKOMMISSIONEN

KAPITEL 4-5

PERIODEN FRA 1991 TIL 1999

PERIODEN FRA 1999 TIL 2007 (1. DEL)

Beretning afgivet af Statløsekommissionen

Publikationen kan bestilles

via Justitsministeriets hjemmeside (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

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

KAPITEL 4

PERIODEN FRA 1991 TIL 1999.

Ratifikation af børnekonventionen og administration af ansøgninger fra personer omfattet af konventionen. Folketingsbeslutning om at overholde internationale konventioner og at sikre god forvaltningsskik. Administration af ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen.

Det fremgår af kommissoriet, at undersøgelsen og redegørelsen som udgangspunkt skal omfatte perioden fra ændringen af indfødsretsloven i 1999, men at undersøgelseskommissionen, i det omfang den finder det relevant, også skal inddrage forhold, der vedrører børnekonventionen i perioden fra 1991, hvor Danmark ratificerede denne konvention.

Kommissionen har fundet det relevant også at redegøre for perioden fra 1991 til 1999, fordi der dels blev udarbejdet en bestemmelse i indfødsretscirkulæret, der ikke var dækkende for Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen, dels blev givet afslag på indfødsret og givet vejledning i strid med disse forpligtelser.

Af børnekonventionens artikel 7 fremgår således, at børn har ”ret til at opnå et statsborgerskab”. Kommissionen har ved sin undersøgelse konstateret, at den bestemmelse i indfødsretscirkulæret fra 1992, der skulle medvirke til, at børn født statsløse i Danmark blev behandlet i overensstemmelse med konventionen, havde en formulering, der ikke var dækkende. Bestemmelsen angav bl.a. som en betingelse, at børnene skulle være ”født i Danmark af statsløse forældre”. Der viste sig imidlertid i praksis at være eksempler på, at børn, der blev født i Danmark af forældre med et statsborgerskab, hverken fik deres mors eller fars nationalitet og således blev statsløse.

I perioden fra 1991 indtil 1999 blev der således endvidere meddelt afslag på ansøgning om indfødsret eller givet forkert vejledning til syv ansøgere, som Danmark efter børnekonventionen havde pligt til at give indfødsret.

Ansøgerne omfattet af 1961-konventionen blev behandlet af statsamterne. Det er ikke en del af kommissoriet at undersøge denne sagsbehandling, og der redegøres derfor ikke for denne behandling.

På baggrund af det skriftlige materiale og de øvrige vidneafhøringer har kommissionen ikke fundet anledning til at afhøre alle afdelingschefer, departementschefer eller ministre med ansvar for indfødsret i perioden, men alene den minister, afdelingschef og departementschef, der (også) havde ansvaret i den sidste del af perioden.

I afsnit 4.1 redegøres for forhold angående retsgrundlaget, organisationen og sagsbehandlingen af betydning for behandling af ansøgninger om naturalisation fra personer omfattet af konventionerne i perioden 1991 til 1999.

I afsnit 4.2 redegøres for Danmarks ratifikation og implementering af børnekonventionen. Afsnittet skal læses i sammenhæng med kapitel 2, afsnit 2.1.4.3.2, hvor der er redegjort for Folketingets behandling af forslaget om beslutning om Danmarks ratifikation af børnekonventionen.

I afsnit 4.3 redegøres for et eksempel på vejledning af et statsamt.

I afsnit 4.4 redegøres for vedtagelsen V 36 af 15. januar 1998 om overholdelse af konventioner og iagttagelse af god forvaltningsskik i forbindelse med behandling af ansøgninger om naturalisation.

I afsnit 4.5 redegøres for Danmarks tiltrædelse af den europæiske konvention om statsborgerret fra 1997.

I afsnit 4.6 redegøres for behandlingen af konkrete ansøgninger om indfødsret indgivet i perioden 1991-1999 af statsløse født i Danmark.

4.1 Retsgrundlag, organisation og sagsbehandling

4.1.1 Retsgrundlag

I denne periode skete der ikke ændringer i indfødsretsloven for så vidt angår reglerne om indfødsret ved naturalisation af statsløse født i Danmark. Ratifikationen af børnekonventionen førte således ikke til ændringer af indfødsretsloven.

Danmark ratificerede den 5. juli 1991 børnekonventionen, hvilket medførte nye folkeretlige forpligtelser i forhold til børn født statsløse i Danmark.

Som beskrevet i kapitel 2, afsnit 2.1.4.3.3, vedtog Europarådet den 6. november 1997 den europæiske konvention om statsborgerskab. Folketinget gav samtykke til, at Danmark ratificerede konventionen ved tagelse af lov nr. 1018 af 23. december 1998 om ændring af bl.a. lov om dansk indfødsret. Det blev i den forbindelse

vurderet, at ratifikationen ikke – for så vidt angår de forhold, som denne undersøgelse angår – medførte nye folkeretlige forpligtelser

Med hensyn til retningslinjer for naturalisation var der i perioden følgende cirkulærer:

- Indenrigsministeriets cirkulære nr. 17 af 2. februar 1990 om dansk indfødsret (naturalisation)
- 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
- Justitsministeriets cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997 om dansk indfødsret ved naturalisation og
- Justitsministeriets cirkulære nr. 90 af 16. juni 1999 om dansk indfødsret ved naturalisation.

Der blev ikke gennemført væsentlige ændringer med hensyn til retningslinjerne om dansk kundskaber, ophold og gæld. Sprogkravet bestod i, at ansøgerne skulle ”forstå og kunne gøre sig forståelige på dansk”, hvilket som udgangspunkt blev vurderet af politiet. Karenstiderne ved kriminalitet blev skærpet i 1995 og 1997, og i 1995 besluttede man, at ansøgninger fra personer, der var dømt for drabs-, volds- eller sædelighedsforbrydelser, skulle behandles i Folketingets Indfødsretsudvalg. Endvidere skulle den oversigt over ansøgere, der var dømt for overtrædelse af straffeloven, som udvalget allerede modtog, suppleres med oversigter over personer, der var dømt for særlovsovertrædelser. I 1995 indførte man, at personer, der efter optagelse på et lovforslag var blevet sigtet for kriminalitet, skulle tages af lovforslaget igen.

Der var i perioden en række spørgsmål fra Folketingets Indfødsretsudvalg og beslutningsforslag fremsat af oppositionen angående kravene til at opnå indfødsret ved naturalisation.

En udtalelse fra borgmester Per Madsen om, at man kunne erhverve dansk indfødsret uden at kunne dansk, gav anledning til, at justitsministeren den 22. april 1993 ved besvarelse af spørgsmål 6 redegjorde for praksis for sprogkrav over for Folketingets Indfødsretsudvalg.

Vedrørende beslutningsforslag kan henvises til B 73 af 22. februar 1994 om skærpede kriterier for tildeling af dansk indfødsret, B 27 af 24. oktober 1995 om styrkelse af kravene til opnåelse af dansk statsborgerskab, der blev genfremsat som B 39 den 29. oktober 1996, og B 40 af 29. oktober 1996 om en kvoteordning for opnåelse

af dansk statsborgerskab. For så vidt angår muligheden for at opnå indfødsret ved erklæring blev der den 7. februar 1996 fremsat B 85 om indførelse af vandelskrav som betingelse for opnåelse af dansk indfødsret ved skriftlig erklæring.

B 27, der var fremsat af Fremskridtspartiet, var et forslag om at pålægge regeringen at ændre naturalisationscirkulæret fra 1992 i overensstemmelse med forslag til et helt nyt naturalisationscirkulære, som var gengivet i beslutningsforslaget. Folketingets Indfødsretsudvalg bad ved spørgsmål nr. 1 af 21. november 1995 justitsministeren oplyse, om cirkulæreforslaget på noget punkt stred mod nogen international aftale eller konvention, som Danmark havde tiltrådt. Justitsministeren svarede bl.a. følgende:

”Justitsministeriet har foretaget en sammenligning af beslutningsforslaget med de konventioner, som Danmark har ratificeret på statsborgerretsområdet, samt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, der begge berører statsborgerretsområdet.

På den baggrund kan Justitsministeriet oplyse følgende:

1. Efter artikel 1, stk. 1 b) i FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed skal en kontraherende stat give statsborgerret efter ansøgning til personer, der er født på statens territorium, og som ellers ville blive statsløse.

Ved meddelelse af statsborgerskab til sådanne personer kan der blandt andet stilles følgende betingelser, jf. konventionens artikel 1, stk. 2 b) og c):

- 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 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse, eller på 10 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.

Efter beslutningsforslagets § 2 skal andre udlændinge end nordiske statsborgere og statsborgere fra andre EU-lande have opholdt sig lovligt her i landet uafbrudt i 12 år for at kunne ansøge om naturalisation. Dette opholdskrav skal også gælde for flygtninge.

Dette generelle opholdskrav er således til hinder for at give statsborgerskab ved naturalisation til de omhandlede statsløse personer inden for de tidsgrænser, der er nævnt i artikel 1, stk. 2 b).

Endvidere udelukker beslutningsforslagets § 4, stk. 5, opnåelse af dansk statsborgerskab, hvis ansøgeren er idømt fængselsstraf på 6 måneder eller derover, hvilket strider mod ovennævnte bestemmelse i artikel 1, stk. 2, c).

...

3. Artikel 7, stk. 1, i FN's konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder har følgende ordlyd:

“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.”

Den danske indfødsretslovgivning anerkender ikke territorialprincippet. Det vil sige, at et barn, der er født af statsløse forældre her i landet, ikke erhverver dansk indfødsret ved fødslen, medmindre det drejer sig om et hittebarn, jfr. indfødsretslovens § 1, stk. 2.

Et sådant barn af statsløse forældre kan kun opnå dansk statsborgerskab ved naturalisation. Dette er baggrunden for, at det i § 3, stk. 2, i det gældende cirkulære af 6. februar 1992 om naturalisation er bestemt, at børn, der er født i Danmark af statsløse forældre, og som bor her i landet, kan naturaliseres selvstændigt, uanset de ikke er fyldt 18 år og uanset de almindelige betingelser for naturalisation ikke er opfyldt.

Beslutningsforslaget indeholder ikke bestemmelser svarende til cirkulærets § 3, stk. 2, og der er efter forslaget kun mulighed for selvstændig naturalisation af børn under 18 år, såfremt der foreligger “ekstraordinære forhold, der ville gøre det yderst betænkeligt ikke at meddele dem dansk indfødsret”. Justitsministeriet må umiddelbart anse det for tvivlsomt, om ordlyden i beslutningsforslagets § 3 dækker Danmarks forpligtelse efter FN's børnekonvention.

4. Beslutningsforslaget syntes ikke at være i direkte modstrid med ordlyden af de enkelte bestemmelser i Den europæiske Menneskerettighedskonvention eller FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.”

Afdelingschef Torsten Hesselbjerg har foreholdt svaret forklaret, at

”han har læst beslutningsforslaget og svaret, og det ser helt rigtigt ud. Så derfor kan han roligt påtage sig ansvaret for det. I svaret blev det oplyst, at beslutningsforslaget stred mod konventionerne, bl.a. 1961-konventionen. Foreholdt ekstrakten side 5801 og 5802 ”*Justitsministeriet må umiddelbart anse det for tvivlsomt, om ordlyden i beslutningsforslagets § 3 dækker Danmarks forpligtelse efter FN’s børnekonvention*” forklarede vidnet, at han synes, at ”tvivlsomt” er en lidt blød formulering, som han undrede sig over, da han læste den. Han kan ikke forklare, hvorfor man skrev tvivlsomt, når man i beslutningsforslaget havde fjernet referencen til konventionen. Det har ingen betydning, men det er nok lidt uhensigtsmæssigt formuleret. Han ved ikke, om han har været involveret i besvarelsen. Beslutningsforslaget blev ikke vedtaget.” [10. december 2012, side 69-70]

Departementschef Michael Lunn har foreholdt ”Justitsministeriet må umiddelbart anse det for tvivlsomt, om ordlyden i beslutningsforslagets § 3 dækker Danmarks forpligtelse efter FN’s børnekonvention.” forklaret, at

”han ikke har nogen konkret erindring om besvarelsen. Det kan være en høflighed, at man udtrykker sig lidt forsigtigt. Han ville ikke lægge noget særligt i det.” [12. december 2012, side 88]

Souschef Niels Beckman har foreholdt B 27 forklaret, at

”han kan huske beslutningsforslaget. Han kan genkende, at den politiske interesse for området blev skærpet i denne periode. Der blev også stillet forslag om kvoter, hvorefter der kun kunne optages et vist antal. Der var fra politisk side et ønske om at begrænse antallet af personer, der fik dansk statsborgerskab.” [3. december 2012, side 35]

... han ingen erindring har om, hvorvidt han deltog i overvejelser om, hvorvidt dette forslag ville være i strid med konventionen. De fleste ansøgere omfattet af 1961-konventionen blev behandlet efter indfødsretslovens § 3. Der var ikke i 1995 et område for personer omfattet af 1961-konventionen under naturalisationscirkulæret. Han er enig i, at beslutningsforslaget ville stride mod konventionen. [3. december 2012, side 36]

Niels Beckman har foreholdt B 85 om indførelse af vandelskrav som betingelse for opnåelse af dansk indfødsret ved skriftlig erklæring fra 1995 forklaret, at

”Han har aldrig hørt fra Indfødsretsudvalget, at udvalget ønskede, at konventionerne ikke skulle følges. Det var mere de generelle betingelser for naturalisation, som Indfødsretsudvalget interesserede sig for. De har helt givet omtalt for Indfødsretsudvalget, at der var nogle konventioner, som Danmark var forpligtet af. De har formentlig talt om konventionerne i forbindelse med konkrete sager. Det vil forekomme underligt, hvis de ikke har gjort det. De diskuterede et bredt spektrum af sager. Han har ikke mærket nogen politisering i forhold til de internationale konventioner.” [3. december 2012, side 36-37]

Kontorchef Birgit Kleis har foreholdt B 85 om indførelse af vandelskrav som betingelse for opnåelse af dansk indfødsret ved skriftlig erklæring fra 1995, at

”hun mener, at beslutningsforslaget gik ud på, at man i forhold til erklæringsbestemmelsen skulle følge de samme regler om kriminalitet, som gjaldt for naturalisation. Det ser ikke så indviklet ud, når man ser reglen. Der var imidlertid ting om gentagelsesvirkning, herunder beregninger i forhold til udskrifter fra Kriminalregisteret, der betød, at denne sagsbehandling ikke var egnet til at foregå hos statsamtterne. Den administration, der skulle foregå der, skulle være ret enkel. Det var det, de fokuserede på. Alle de gange, de drøftede ændringer af indfødsretslovens § 3, har 1961-konventionen været i tankerne. Det var den nok også her, men den anden argumentation var bedre set fra ministeriets synspunkt.” [10. december 2012, side 54]

Michael Lunn har forklaret, at

”Det, han husker mere generelt fra den periode, hvor Justitsministeriet havde indfødsretsområdet, er, at der blandt den daværende opposition var et stigende ønske om at stille yderligere krav til de personer, der ønskede at få indfødsret. Kravene kom drypvis via beslutningsforslag. Det var nyt, at man ønskede at skærpe kravene for indfødsret. Han har en erindring om, at på det tidspunkt, hvor indfødsretsområdet blev overført til Justitsministeriet, var det stadig en generel holdning, at det var godt, at herboende udlændinge søgte dansk statsborgerskab. Det var en god udvikling, at tilflyttere ønskede at få dansk statsborgerskab. Der begyndte et skifte i den periode, hvor indfødsretsområdet hørte under Justitsministeriet. Oppositionen ønskede at skærpe kravene. Det var et nybrud, som blev fulgt ganske kraftigt op i 00'erne, da den daværende opposition blev regering.” [12. december 2012, side 86-87]

4.1.2 Organisation

Indfødsretskontoret var i 1991 et kontor i Indenrigsministeriet, Kommunalafdelingen. I 1992 og indtil 25. januar 1993 var det et kontor i Indenrigsministeriet,

Administrativ Afdeling, hvorefter det blev overført til Justitsministeriet og blev et kontor i Lovafdelingen.

Ministre med ansvar for indfødsret var i perioden 1991 til 1999:

- indenrigsminister Thor Pedersen indtil den 25. januar 1993
- justitsminister Pia Gjellerup fra den 25. januar 1993 til den 29. marts 1993
- justitsminister Erling Olsen fra den 29. marts 1993 til den 27. september 1994
- justitsminister Bjørn Westh fra den 27. september 1994 til den 30. december 1996
- justitsminister Frank Jensen fra den 30. december 1996 til den 27. november 2001.

De centrale embedsmænd var:

- departementschef i Indenrigsministeriet Ole Asmussen
- departementschef i Justitsministeriet Michael Lunn fra den 25. januar 1993 til den 27. november 2001, hvor sagsområdet blev flyttet fra Justitsministeriet til Integrationsministeriet
- afdelingschef i Indenrigsministeriet Niels Preisler i 1991
- afdelingschef i Indenrigsministeriet Werner Willerslev-Olsen fra 1992 til den 25. januar 1993
- afdelingschef i Justitsministeriet, Lovafdelingen, Christian Trønning fra den 25. januar 1993 til den 15. februar 1993
- afdelingschef i Justitsministeriet, Lovafdelingen, Torsten Hesselbjerg fra den 15. februar 1993 til den 31. december 1999
- kontorchef i Indenrigsministeriet, Indfødsretskontoret, Torben Steffensen fra 1985 til den 1. februar 1992
- kontorchef i Justitsministeriet, Indfødsretskontoret, Anders Nørregaard konstitueret fra 1992 til 1993
- kst. kontorchef i Justitsministeriet, Indfødsretskontoret, Jens Bech Stausbøll fra den 1. juni 1993 til den 1. februar 1995
- kontorchef i Justitsministeriet, Indfødsretskontoret, Birgit Kleis fra den 1. februar 1995 til den 15. juni 2000 og
- souschef i Indenrigsministeriet/Justitsministeriet, Indfødsretskontoret, Niels Beckman fra 1991 til september 2005.

I 1995 bestod Indfødsretskontoret af en kontorchef, en souschef og 11 kontorfunktionærer.

Justitsministeriet udarbejdede i januar 1997 en oversigt over ministeriets opbygning. I oversigten er Indfødsretskontoret beskrevet således:

”Indfødsretskontoret

Indfødsretskontoret beskæftiger 19 medarbejdere, heraf 3 jurister: Kontorchef Birgit Kleis, souschef, konsulent Niels Beckman og 1 fuldmægtig. Kontoret, der er beliggende i Birkerød, behandler konkrete og generelle sager vedrørende dansk indfødsret (statsborgerskab).

Naturalisation.

Langt størstedelen af kontorets sager omhandler ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation, dvs. ved lov.

Det følger af grundlovens § 44, at det alene er Folketinget, der kan træffe bestemmelse om tildeling af dansk indfødsret ved naturalisation. Det foregår i praksis på den måde, at Indfødsretskontoret ved behandlingen af ansøgninger om naturalisation vurderer, om ansøgeren opfylder de generelle betingelser, som Folketinget har fastsat. Opfylder ansøgeren betingelserne, optages den pågældende på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Lovforslag fremsættes af justitsministeren 3 gange årligt, som regel i februar, april og oktober. På hvert lovforslag optages omkring 1.000 personer, og disses mindreårige børn vil som hovedregel også være omfattet af lovforslaget.

Det seneste lovforslag om indfødsrets meddelelse blev vedtaget af Folketinget i november 1996. Det næste lovforslag forventes præsenteret på ministermøde den 28. januar 1997 med henblik på fremsættelse i begyndelsen af februar måned. Herudover forberedes et lovforslag til fremsættelse i begyndelsen af april måned.

De generelle retningslinier vedrørende naturalisation fremgår af et cirkulære samt et fortroligt kontorcirkulære. Der stilles blandt andet krav vedrørende ansøgerens eventuelle kriminalitet, sprogfærdigheder, eventuelle restancer til det offentlige samt varigheden af ansøgerens ophold i Danmark.

I foråret 1995 indgik de daværende regeringspartier en aftale med Venstre og Det Konservative Folkeparti om en stramning af retningslinierne for naturalisation af personer, der har begået kriminalitet. Aftalen gjaldt indtil den 1. januar 1997. Spørgsmålet om betydningen af kriminalitet i forbindelse med behandlingen af naturalisationsansøgninger har i den forløbne periode ofte være debatteret, og det må forudses, at der efter den 1. januar 1997 vil blive rejst krav om en genforhandling af retningslinierne vedrørende kriminalitet.

Meddelelse om aftalen fra 1995 er udsendt i form af en cirkulæreskrivelse, men retningslinierne vedrørende kriminalitet er ikke blevet indarbejdet i naturalisationscirkulæret eller kontorcirkulæret. Det skyldes, at Indfødsretskontoret har afventet yderligere drøftelser mellem de ovennævnte partier vedrørende sproget og betydningen af ansøgenes gæld til det offentlige. Sådanne drøftelser var forventet afsluttet i efteråret 1995, men drøftelserne er ikke rigtig kommet i gang.

I visse tilfælde, hvor en ansøger ikke opfylder de generelle betingelser for naturalisation, men hvor der foreligger særlige forhold af betydning for ansøgningen, forelægger Indfødsretskontoret sagen for Folketingets Indfødsretsudvalg i et samråd. I overensstemmelse med aftalen fra 1995 bliver endvidere ansøgninger fra personer, der er dømt for visse lovovertrædelser (drabs- volds- og sædelighedsforbrydelser samt overtrædelser af narkotikalovgivningen), forelagt for Indfødsretsudvalget.

Også generelle spørgsmål om naturalisationsbetingelserne forelægges for Indfødsretsudvalget. Senest har Justitsministeriet i november 1996 forelagt spørgsmål om selvstændig naturalisation af børn for udvalget.

Sagsbehandlingstiden for naturalisationsansøgninger.

Det årlige antal af nye ansøgninger om naturalisation oversteg i 1993 og 1994 5.000, og i 1995 og 1996 har antallet været ca. 4.600 hvert år, hvortil kommer et meget stort antal anmodninger om genoptagelse af sager, hvor ansøgeren tidligere har fået afslag på naturalisation.

Den store sagstilgang har bevirket, at sagsbehandlingstiden i Indfødsretskontoret for ansøgninger om naturalisation for tiden er omkring 22 måneder. Til denne sagsbehandlingstid (dvs. tidsrummet fra Indfødsretskontoret modtager ansøgningen, og indtil der gives besked om, hvorvidt ansøgeren er optaget på et lovforslag) skal lægges den indledende behandling af sagen hos politiet samt fremsættelse af lovforslag og behandling af lovforslaget i Folketinget. Den samlede tid, det tager at få dansk indfødsret ved naturalisation, vil således typisk være 2 1/4 - 2 1/2 år.

For at nedbringe sagsbehandlingstiden i Indfødsretskontoret er der i de sidste par år foretaget en række forenklinger af sagsgangene i kontoret. Det må imidlertid anses for afgørende for at opnå en effektiv nedbringelse af sagsbehandlingstiden, at der indføres yderligere anvendelse af edb i sagsbehandlingen. Anskaffelse af en edb-sagssystemløsning til kontoret er for tiden i EU-udbud.

Det forventes, at der vil blive udvalgt en leverandør og indledt kontraktshandlinger i januar 1997. Da der er tale om et system, der skal tilpasses specielt til Indfødsretskontoret, må det dog forventes, at implementeringen af systemet vil strække sig over en lang periode, således at kontoret først vil få det fulde udbytte af systemet i løbet af 1998.

Kontorets øvrige opgaver.

Udover naturalisationssagerne varetager Indfødsretskontoret i øvrigt administrationen af reglerne i indfødsretsloven.

...

Justitsministeriet udsteder forskrifter for statsamternes behandling af erklæringssager og sager om udenlandske adoptivbørns erhvervelse af dansk indfødsret. Indfødsretskontoret har i efteråret 1996 tilkendegivet over for statsamterne, at man snarest muligt vil revidere de gældende cirkulærer på området, og kontoret forventer i foråret 1997 at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal forberede denne revision.

Indfødsretskontoret behandler endvidere diverse henvendelser og forespørgsler vedrørende statsborgerskab, bl.a. fra udenlandske myndigheder.

Internationalt er Danmark forpligtet af bl.a. en Europarådskonvention fra 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret. Der foreligger imidlertid udkast til en ny Europarådskonvention om statsborgerret, der skal afløse 1963-konventionen. Den nye konvention forventes endeligt vedtaget af Europarådet i løbet af 1997. Danmarks deltagelse i konventionen vil formentlig forudsætte, at der foretages visse ændringer i indfødsretsloven.”

Af et brev af 29. maj 1998 fra Justitsministeriet til Folketingets Indfødsretsudvalg fremgår, at Indfødsretskontoret i sommeren 1998 ville få tilført yderligere 3 jurister og 4 kontorfunktionærer.

Torben Steffensen har forklaret om Indfødsretskontorets organisation, at han

”kom til Indfødsretskontoret sidst i 1970’erne. Det kan godt passe, at det var i 1978-1979. I starten var indfødsret bare en sektion i et andet kontor i Indenrigsministeriet. Det var valgkonsulenten, som hed Brokmeyer, der var chef for kontoret. Det var en ekspeditionssekretær Åge Lorentzen, der var leder af sektionen. Da Åge Lorentzen ville gå på pension, blev vidnet spurgt, om han ville gå ind i området, hvilket han gjorde. De fortsatte som en sektion

under et kontor i ministeriet. Indfødsretsområdet var ikke så stort dengang, men det voksede, og det blev bestemt, at der skulle laves et selvstændigt kontor. Det blev flyttet til Nyrupsgade fra Slotsholmen, hvor der ikke var plads. I den forbindelse blev han kontorchef i 1985. Han var kontorchef indtil 1. februar 1992, hvor han fratrådte. I 1992 var der 10-15 ansatte på kontoret. Det var et atypisk kontor i Indenrigsministeriet. Der var kun ét område, de skulle administrere rent juridisk. Det var mest HK'ere, der stod for sagsbehandlingen. Ud over kontorchefen var der 2-3 jurister. Der var ikke specialer, som han erindrer det. Han så posten hver dag. Var der særlige ting som f.eks. spørgsmål til ministeren eller forespørgsler fra andre ministerier eller andre lande, behandlede han disse. Ellers gik posten til sagsbehandlerne, som lagde den videre til juristerne, hvis der var problemer. Han husker ikke, hvornår Niels Beckman blev ansat. Han var der det meste af den periode, hvor vidnet var der. På et tidspunkt blev Niels Beckman fuldmægtig ved Rigsombudet på Færøerne, men han kom tilbage igen. Niels Beckman var souschef, mens vidnet var kontorchef. Vidnet gennemgik posten. Han bestemte ikke, hvem der skulle have sagerne. De blev fordelt jævnt uanset sagens indhold. Der var ikke den store interesse internt i Indenrigsministeriet for, hvad der skete i Indfødsretskontoret. De kørte stort set deres eget løb. De havde mest kontakt til Indfødsretsudvalget i Folketinget. Han havde en afdelingschef, på et tidspunkt var det Preisler, og en departementschef. De havde ikke meget med dem at gøre. Det var mest, hvis der var klager til ministeren over deres afgørelser, og nogen skulle have foretræde for ministeren. Han blev så kaldt ind til ministeren sammen med klageren. Departementschefen havde ikke meget med det at gøre. Vidnet tog sig af sager med relation til ministeren, typisk spørgsmål fra folketingsmedlemmer til ministeren. Det var sjældent, at han drøftede sagerne med ministeren. Han lavede et udkast til svar, der gik via de normale kanaler, og det blev normalt godkendt. Skulle der ændres i Indfødsretsloven, hvilket skete enkelte gange, eller i cirkulærerne, var det ham, der tog sig af det sammen med de øvrige jurister. De havde mange kontormøder, hvor de drøftede tingene. Alle på kontoret vidste, hvilke sager der skulle forelægges for Indfødsretsudvalget, inden ansøgerne kunne optages på forslaget til lov om indfødsrets meddelelse. Medarbejderne lavede et lille referat af sagen, som de gav til ham. Det var ham, der forelagde sagen for udvalget. Det kunne sagtens være en HK'er, der lavede referatet. Referatet blev ikke udleveret til medlemmerne af udvalget. Det var bare hans huskeseddel. Han drøftede ikke forelæggelserne med ministeren. Kontoret kørte ret selvstændigt. Forslagene til lov om indfødsrets meddelelse var nogle kæmpe lovforslag. Der var 7-800 personer på hvert forslag, og det var tre gange om året, så det kunne ministeren ikke følge med i. Det kunne de dårligt nok selv. Sagerne var grundigt behandlet på kontoret og blev ikke forelagt ministeren, så vidt han erindrer. Man kunne heller ikke udlede noget

af lovforslaget med de bemærkninger, der var til den enkelte person. Han har ikke oplevet, at der var konventionsspørgsmål. De havde særlige regler om flygtninge i cirkulæret. Der var ikke medarbejdere, der havde særligt ansvar for dette område.” [3. december 2012, side 9-10]

Jens Bech Stausbøll har forklaret om Indfødsretskontorets organisation, at

”han blev ansat i Justitsministeriet i 1983. Forinden havde han været ansat i seks måneder i Udenrigsministeriet. Han var fuldmægtig indtil 1. juni 1993, hvor han blev konstitueret kontorchef. Da Nyrup-regeringen kom til den 25. januar 1993, blev der lavet en kongelig resolution, der førte udlændingeadministrationen over i Indenrigsministeriet, og Indfødsretskontoret blev flyttet til Justitsministeriet. Vistnok fordi man mente, at de to områder ikke kunne være i samme ministerium. Han begyndte i Indfødsretskontoret samtidig med, at han blev konstitueret kontorchef. Han har ikke været fuldmægtig i Indfødsretskontoret. Indfødsretskontoret lå i Birkerød. Hans forgænger var Anders Nørgaard. Vidnet forlod Indfødsretskontoret den 1. februar 1995, hvor han blev dommer. Siden har han ikke beskæftiget sig med indfødsret. Da han tiltrådte som konstitueret kontorchef, var der to jurister, ham selv og en souschef, Niels Beckman. Niels Beckman havde vist været souschef i lang tid. Derudover var der ”damerne”, som de blev kaldt. Han mener, at der var 14 damer og en enkelt student. Han kan huske, at der var nogle, der var specialiserede. Der var bl.a. Karen Jensen, der stod for lovforslagene, men han kan ikke i øvrigt huske, hvordan de var specialiseret. Det var et lidt specielt område. Det handlede om at finde ud af, om ansøgerne utvivlsomt opfyldte de krav, som Folketinget stillede som betingelse for, at de kunne komme på loven. Der var lavet det generelle cirkulære til politiet og et kontorcirkulære. Sagsbehandlernes opgave, når de fik sagerne ind fra politiet, var at se, om ansøgeren utvivlsomt opfyldte de krav, der var stillet. Hvis sagsbehandleren skønnede, at ansøgeren utvivlsomt opfyldte kravene, kom de på lovforslaget. Så så han i hvert fald ikke sagerne. Der var jo omkring 4.000 på hvert lovforslag. Han refererede til afdelingschef Torsten Hesselbjerg, som var chef for Lovafdelingen, der havde adresse på Slotsholmen. Han havde kontakt med ministeren, men som regel sammen med Torsten Hesselbjerg. Sagerne kom fra politiet. Der var udarbejdet nogle særlige ansøgningsskemaer, der blev udfyldt hos politiet, der også talte med ansøgerne. Når ansøgningerne kom til Indfødsretskontoret, blev de fordelt til damerne. Han husker ikke, hvordan de blev fordelt. Det var ikke ham, der fordelte dem. Det er muligt, at sagerne blev fordelt til sagsbehandlerne efter endetalsnumre. Det kan også godt være, at Niels Beckman fordelte sagerne. Han kan ikke huske det.

Foreholdt ekstraktens side 882 (udkast til intern redegørelse for behandling af ansøgninger fra statsløse født i Danmark af 15. februar 2011, side 3, sidste afsnit) ”Indtil chefskiftet i september 2004 var det gældende praksis i kontoret, at souschefen, daværende chefkonsulent Niels Beckmann, tog sig af posten. På det tidspunkt blev ansøgninger fra unge, herunder statsløse, og som før 2004-lovendringen kunne have erklæret, lagt i postmappen med henblik på, om særlige forhold gjorde sig gældende. Der var på det tidspunkt få ansøgninger fra statsløse unge, og det blev ikke tilstrækkeligt kommunikeret ud, at disse skulle behandles efter særlige regler.” forklarede vidnet, at han ikke kan huske det. Han fik også posten, men han er ret sikker på, at han ikke fik ansøgningerne ind. I forhold til de konkrete sager vurderede de, hvem der utvivlsomt opfyldte kriterierne for at opnå indfødsret. Opfyldte ansøgerne utvivlsomt kriterierne, kom de på lovforslaget uden videre. Var der ikke tvivl om, at en ansøger ikke opfyldte kriterierne, eksempelvis fordi der var oplysninger fra politiet om, at ansøgeren var straffet for mord eller overhovedet ikke talte dansk, kunne damerne skrive til vedkommende, at han utvivlsomt ikke opfyldte kravene. Var damerne i tvivl, om vedkommende opfyldte kravene, var de instruerede i, at de skulle tale med souschefen eller med ham. Herefter var det vidnet eller souschefen, der vurderede, om det var utvivlsomt det ene eller andet. Hvis det ikke var utvivlsomt, eller de mente, at der var noget særligt, tog de sagen med på samråd i Indfødsretsudvalget. Det var HK-personalet, der foretog den initiale vurdering af, om det var klart, at betingelserne var opfyldt. Efter han forlod Indfødsretskontoret, blev der vist ansat flere jurister. Han ved ikke, om de efterfølgende ændrede på proceduren. Da han kom til Indfødsretskontoret, var det hans indtryk, at kontoret levede en hensygnende tilværelse. Der var ikke så mange sager, og det var til at klare. Pludselig kom der et boom. Der var kommet mange flygtninge til Danmark i 80’erne, og da de havde været i Danmark i 7 år, ville mange af dem være danske statsborgere. Kontoret havde sagsbehandlingstider på 12-14 måneder fra sagen kom ind, til de var færdige med den. Der var ikke kommunikation med det politiske niveau om, hvilke sager der skulle forelægges. Kontoret førte praksis videre. De var Folketingets tjenere. Han var ekstremt opmærksom på ikke at gøre noget, som ikke var rigtigt i Indfødsretsudvalget.

For så vidt angår hvordan det i kontoret blev sikret, at man efterlevede Danmarks konventionsforpligtelser, forklarede vidnet, at Torben Steffensen havde skrevet en bog, som hed ”Lov om dansk indfødsret med kommentarer”. Den bog fik han. I den bog er de to konventioner beskrevet meget præcist. Det er rigtigt, at børnekonventionen ikke var ratificeret, da bogen udkom. Han fulgte det, der var skrevet i bogen om børnekonventionen.

Foreholdt [kontorcirkulærer om selvstændig naturalisation af børn fra 1994 og 1995] forklarede vidnet, at JES var hans initialer. Han lavede begge cirkulærerne. Han husker ikke i dag, hvorfor der ikke er nævnt noget om de statsløse børn. Det var ikke Niels Beckman, der lavede cirkulærerne. Han mindes ikke, om der havde været et tema om statsløse børn. Kontorcirkulæret knyttede sig til § 3, stk. 1, i det officielle cirkulære, og det har ikke noget med § 3, stk. 2, at gøre. Dette cirkulære handlede om de børn, der i forvejen havde et statsborgerskab, og hvor de enten skulle være dobbelt statsborgere eller statsborgere med betingelser. Det var meget ”bøvlet”, når børnene skulle løses fra deres oprindelige statsborgerskab. Der var ikke en afleveringsforretning, da han overtog stillingen. Han husker ikke, om han talte med Anders Nørgaard, eller om han allerede havde forladt kontoret. Niels Beckman var der, og han havde været der i en menneskealder. Han mener ikke, at der var nogen, der havde de statsløse som specialområde. Kontoret modtog ikke ret mange ansøgninger fra statsløse. [3. december 2012, side 17-19]

I Indfødsretskontoret handlede det om, at de ville være sikre på, at de gjorde det, som flertallet i Folketinget ønskede. De havde ikke nogen selvstændig kompetence. De ville være sikre på, at de ikke i Indfødsretsudvalget blev mødt med ”Nu har I gjort noget, som vi ikke vil have. Nu har I handlet på egen hånd. Det er os, der bestemmer, hvem der skal have indfødsret, og der er ikke noget retskrav på at få indfødsret.”. Det var de meget opmærksomme på. Det var lige efter Tamil-sagen. Det var signalet, og det var det, Indfødsretskontoret skrev i brevene. Han tænkte ikke – hverken dengang eller nu – over, hvilken betydning det havde, at der var en konvention, der pålagde Folketinget noget, som Folketinget skulle lovgive om. Indfødsretskontoret var ikke en del af den offentlige forvaltning. Han var sikker på, at konventionen bandt Indfødsretskontoret, men der var den særlige stilling, at det var Folketinget, der bestemte. Hver tirsdag – mener han – sad han og hørte på, at Indfødsretsudvalget diskuterede, hvem der skulle have dansk statsborgerskab. De siger, der gik til Indfødsretsudvalget, var de siger, der var tvivl om. Hvis ansøgerne opfyldte naturalisationsbetingelserne, handlede de på Folketingets vegne og satte disse personer på lovforslaget. De satte kun personer på lovforslaget, hvis de var sikre på, at Indfødsretsudvalget, hvis sagerne kom for udvalget, ville sige ja til dem. [3. december 2012, side 21-22]

Han har i Juridisk Formularbog, 14. udgave, skrevet et afsnit om indfødsret. Det er skrevet i 1994 samtidig med, at han var ansat i Indfødsretskontoret. Ligesom Torben Steffensen i sin bog åbner lidt op for, hvad de konkrete kriterier – det var ikke offentligt tilgængeligt – var, gjorde han det samme i Juridisk Formularbog med hensyn til bøder osv.” [3. december 2012, side 25]

Birgit Kleis har forklaret om Indfødsretskontorets organisation, at

”Hun mener, at der var mellem 15 og 20 medarbejdere i Indfødsretskontoret, da hun stoppede som kontorchef. Foreholdt ekstraktens side 9162 (stillingsopslag af 6. februar 1995 til Indfødsretskontoret) ”*Indfødsretskontoret ... består af 1 kontorchef, 1 souschef og 11 kontorfunktionærer.*”, forklarede vidnet, at det lyder rigtigt. Souschefen var Niels Beckman.

Foreholdt ekstraktens side 9165 (stillingsopslag fra september 2000 til Indfødsretskontoret) ”*Der er 30 medarbejdere i Indfødsretskontoret.*”, forklarede vidnet, at udviklingen i antallet af medarbejdere i kontoret skete løbende, mens hun var chef for kontoret. I 1998 blev der ansat væsentligt flere kontorfunktionærer. Det var måske også dengang, at de kom op på 4 fuldmægtige. Baggrunden for udvidelsen af antallet af medarbejdere var, at sagsbehandlingstiden var blevet for lang. Den var på et tidspunkt oppe på næsten to år, og der var utilfredshed med sagsbehandlingstiden i Folketingets Indfødsretsudvalg. Man besluttede derfor at tilføre flere ressourcer til kontoret. Når sagsbehandlingstiden bliver lang, kommer der affødte ”sagsområder”. F.eks. fik de et sagsområde for sig selv, der hed ”personer, der gerne vil foran i køen” af hensyn til f.eks. uddannelse eller andre grunde, der gjorde, at de havde behov for dansk statsborgerskab. Endvidere blev der brugt ressourcer på besvarelser af forespørgsler fra folk, der var frustrerede over, at det gik så langsomt. Ellers skyldtes udviklingen i sagsbehandlingstiden primært, at der var et stigende antal sager.

Arbejdet i kontoret var tilrettelagt således, at de almindelige ansøgninger gik til sagsbehandlerne, som i begyndelsen var HK-medarbejdere, men senere kom der også jurister til. Hun mener, at klagesager fra dem, der var blevet afvist i statsamtene, i begyndelsen gik til studentermedhjælperne og senere til jurister, da der blev ansat flere jurister på kontoret. Naturalisationsområdet blev primært varetaget af de ikke-akademiske sagsbehandlere. Oprindeligt blev sagerne fordelt efter endetal. Det gik de væk fra, da folk behandlede sagerne i forskellige tempi. Op til lovforslagene endte det med, at de sager, der var forsinkede, blev samlet, sådan at man fik alle med. Det var ikke en velfungerende måde. Derfor blev det ændret til, at sagerne lå i store bunker, hvor sagsbehandlerne tog en bunke ad gangen. Der var nogle sager, der blev taget ud, bl.a. vedrørende børn, således at disse sager blev behandlet forlods. Alle sagerne blev visiteret, når de kom ind. Nogle blev taget ud, for at de ikke skulle vente i bunken. Det var typisk Niels Beckman, der visiterede sagerne. Hvis han så et særligt problem, enten at sagen skulle behandles før de andre, eller at der var noget, man skulle være opmærksom på, skrev han det på sagen. Kontorfunktionærerne kunne gå til hende eller Niels Beckman. I begyndelsen gik de mest til

Niels Beckman, fordi det var ham, der havde erfaringen. I generelle spørgsmål, herunder spørgsmål om lovgivningen, refererede de til afdelingschefen. Hun kan ikke huske at have refereret til afdelingschefen i forhold til ansøgningssagerne. Det var Folketingets Indfødsretsudvalg, der i sidste ende bestemte, hvis der var tvivlsspørgsmål. Indfødsretskontoret havde ikke bemyndigelse til at træffe afgørelse, men måtte forelægge sagen for udvalget. Hver torsdag morgen var der samråd med Indfødsretsudvalget. De havde på forhånd sendt sager over, som de ville forelægge for udvalget. De havde korte notater om, hvad sagerne gik ud på. I udvalget forelagde de sagerne, hvorefter udvalget tog stilling til, om det ville optage den pågældende på lovforslaget. Ministeren var heller ikke involveret i de konkrete sager. I forhold til statsløse var den konvention, der var relevant for dem, børnekonventionen. Det var noget af det, som Niels Beckman holdt øje med i forbindelse med visitationen af de nye sager. Hun mener ikke, at man i forbindelse med behandlingen af ansøgninger fra statsløse børn indhentede de samme oplysninger som i de almindelige sager, men det er ikke noget, hun husker. Hun kan ikke umiddelbart huske, om hun har været med til at lave interne manualer, der vedrørte statsløse. Hun talte med Jens Bech Stausbøll, der var kontorchef i Indfødsretskontoret før hende, i forbindelse med, at hun blev kontorchef. Hun kørte med ham til Birkerød, hvor hun blev introduceret og hilste på medarbejderne. Hun husker ikke, hvad hun og Stausbøll talte om. [10. december 2012, side 50-51]

Forespurgt af advokat Hanne Rahbæk forklarede vidnet, at de kun så sagerne om statsløse børn, fordi de voksne kunne erklære efter § 3. Det kunne ske, at nogen alligevel søgte. I forbindelse med, at Niels Beckman gennemgik sagerne, blev han opmærksom på disse sager og sørgede for, at de blev henvist til statsamterne. Hvis han ikke var der, gennemgik hun typisk sagerne. Det, der skulle underskrives, lå et sted, og så tog hun eller Niels Beckman en bunke, når de havde tid. Hun mener, at Niels Beckman skrev mest under. Der var en del breve, der blev underskrevet af sagsbehandlere. Egentlige afslag blev kun underskrevet af hende eller Niels Beckman. De sager, hvor nogen havde fået afslag fra statsamterne på at kunne erklære, kom forbi en jurist. I forbindelse med implementeringen af børnekonventionen husker hun, at det med indfødsret til statsløse børn var relativt uproblematisk. Justitsministeriet indhentede nogle bidrag, bl.a. fra Indenrigsministeriet. De anså det for relativt uproblematisk at gennemføre reglerne på den måde. Det største problem i forhold til implementeringen af konventionen var, at unge og voksne afsønde sammen. Hun mener, at der var noget i konventionen om, at unge og voksne ikke måtte afsønde sammen. Efter den danske implementering af 1961-konventionen stod der for så vidt angår opholdskravet i indfødsretslovens § 3, at ansøgeren skulle have haft ophold i de seneste fem år og ti år i alt. I den engelske udgave

ser det ud til at skulle forstås sådan, at det ikke må være mere end de sidste fem år, og det heller ikke må være mere end ti år i alt. Så den danske oversættelse er lidt upræcis. Hun husker ikke, om det er noget, de har dyrket tidligere, men hun er ikke i tvivl om, at implementeringen både før og efter 1999 har været i overensstemmelse med konventionen.

Forespurgt af advokat Henrik Karl Nielsen forklarede vidnet, at hun ikke husker det konkret, men det forekommer hende, at de gjorde en del ud af at tilrettelægge arbejdet, så der var procedurer, der gjorde, at fejl blev samlet op. Fordi der var meget travlt og et stort arbejdspress, var det vigtigt, at de kunne få samlet op undervejs. Der blev ikke lavet statistik over antallet af fejl. Det blev overvejet. Når man er meget presset på et kontor, er der nogen, der synes, at andre laver for mange fejl, og de andre synes åbenbart, at dem, der ikke laver fejl, laver for lidt. Så derfor var det noget, de prøvede at arbejde med. Til sidst var de omkring 30 ansatte i alt.” [10. december 2012, side 65-66]

Niels Beckman har forklaret, at

”Indfødsretskontoret, der normalt havde en kontorchef og to juridiske fuldmægtige, skulle afgive en juridisk fuldmægtig. Torben Steffensen ringede i den forbindelse til ham og spurgte, om han – da han kendte området – havde lyst til at komme tilbage. Det sagde han ja til. Han fik i den forbindelse en form for souschef-funktion. Det var i 1991 eller 1992. Torben Steffensen stoppede i Indenrigsministeriet i februar 1992 og blev afløst af Anders Nørgaard. Vidnets souschef-funktion fortsatte. Han var ikke udnævnt souschef, men fungerede de facto som souschef. I 1992 blev han specialkonsulent. I 1993 blev indfødsretsområdet og dermed også Indfødsretskontorets medarbejdere overført til Justitsministeriet. Samme år blev han udnævnt til chefkonsulent, og han blev tjenestemand. Det var stadig i Indfødsretskontoret. Som souschef trådte han i kontorchefens sted, hvis han ikke var der, men ellers havde han stort set de samme opgaver, som han hele tiden havde haft i kontoret. I 2001 blev han – sammen med indfødsretsområdet – overført til Integrationsministeriet i den samme stilling, hvor han var til september 2005. Hans arbejdsopgaver ændrede sig, da han flyttede fra Justitsministeriet til Integrationsministeriet. I Justitsministeriet var han med i mange processer, herunder også de politiske processer. I Integrationsministeriet var det kun kontorchefen, der deltog i de politiske processer.

Indfødsretskontoret havde på et tidspunkt en sagsbehandlingstid på op til 26 måneder. Kontoret fik tilført nogle ressourcer. Det var både HK-sagsbehandlere og flere jurister. I en lang periode var de eneste jurister kontorchefen og

ham. Senere kom der to ekstra jurister, så de var fire jurister. Det var i midten af 1990'erne, at der skete en opgradering. I Integrationsministeriet, mener han, var der kontorchefen, souschefen og tre-fire jurister. Der kom nok fem – seks yderligere HK-sagsbehandlere til over en periode. I forbindelse med den lange sagsbehandlingstid overvejede de næsten dagligt, hvordan de kunne effektivisere sagsbehandlingen. Det optog kontorets ledelse meget, om de gjorde tingene rigtig, eller om de kunne gøre tingene anderledes. Der var overvejelser om, om nogle af HK-sagsbehandlerne skulle tage sig af sprogkrav, nogle skulle tage sig af kriminalitet og andre skulle tage sig af offentlige restancer. De prøvede det i en periode, men de nåede frem til den konklusion, at kontoret ville blive endnu mere følsomt, hvis der kun sad ganske få HK-sagsbehandlere, der var specialister på et bestemt område. De gik derfor over til, at alle HK-sagsbehandlerne skulle have samme generelle viden om området. Sagsbehandlerne refererede både til kontorchefen, ham og de øvrige jurister. De havde en fordelingsliste over, hvem der var overreferenter. Listen kørte på sagernes endetalenumre. Der var en overreferent på alle HK-sagsbehandlere, som var jurist. Alle juristerne var for så vidt overreferenter for alle sagsbehandlerne. Hvis juristen og sagsbehandleren ikke var enige om et spørgsmål, kunne sagen blive lagt videre til ham eller kontorchefen. Hvis der var spørgsmål, som han følte, at de ikke selv kunne klare i kontoret administrativt, og som måske skulle forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg, så var det proceduren, at han gik til kontorchefen og sagde: ”Jeg har resolveret sådan og sådan. Jeg tror, at det er fornuftigst, at vi går i udvalget med denne sag.” Han talte så med kontorchefen om det, og de fandt ud af, om det var en god idé at forelægge sagen, eller om de selv kunne klare det.

Der var en visitation af de indkomne sager, da han kom til Indfødsretskontoret. Det var Torben Steffensen, der visiterede sagerne. Han så efter, om der var sager, der skulle behandles i ministeriet, eller om det var sager, der kunne gå ud til statsamterne til behandling, fordi der var tale om personer, der kunne benytte sig af indfødsretslovens erklæringsbestemmelse. Da Torben Steffensen forlod kontoret, overtog vidnet opgaven. Hvis han ikke var der, var det typisk kontorchefen, der visiterede sagerne. Når han visiterede den indkomne post, så han på, om der var ansøgninger, der skulle behandles af statsamterne. Skulle sagerne behandles i ministeriet, så han efter, om der var personer, der skulle behandles på en særlig måde. Der var lempeligere krav for visse grupper af ansøgere. De var altid opmærksomme på de statsløse. Hvis han umiddelbart kunne se, at der var tale om en statsløs person, gjorde han et notat på forsiden af ansøgningen, hvor han skrev ”Statsløs?” Det var for at gøre sagsbehandleren opmærksom på, at der var et problem, som vedkommende skulle undersøge nærmere. Det var ikke en sagsbehandling, han foretog, men en grovsortering.

Den indledende sagsbehandling foregik hos sagsbehandleren. Sagsbehandlerne traf deres afgørelser selv, medmindre de var i tvivl. Det var kun i tvivlsspørgsmål, at de rettede henvendelse til overreferenten. Det kunne f.eks. være sager, hvor der var tvivl om, hvorvidt ansøgeren opfyldte de krav, som Folketinget havde fastsat. Der kunne også være tvivl om, hvorvidt ansøgeren var statsløs. Var sagsbehandleren overbevist om, at ansøgerne opfyldte betingelserne for at opnå indfødsret, kunne ansøgerne optages direkte på lovforslaget. Var der tvivl, gik sagen altid til en jurist. Kontoret behandlede sagerne efter de retningslinjer, som Indfødsretsudvalget havde beskrevet for dem, dvs. retningslinjerne for hvilke sager de umiddelbart kunne optage på lovforslaget. De sager, der ikke var omfattet af retningslinjerne, skulle forelægges for Indfødsretsudvalget, medmindre de umiddelbart kunne give et afslag. Som udgangspunkt kunne de give afslag i de sager, hvor ansøgerne ikke var omfattet af retningslinjerne. Når de så sagen igennem, kunne der være omstændigheder, der gjorde, at Indfødsretsudvalget skulle se på den, fordi der var nogle specielle omstændigheder. Der er ikke to ansøgninger, der ligner hinanden. Han var normalt med i Indfødsretsudvalget, når der blev forelagt sager. De sager, der skulle forelægges for udvalget, gik ikke over ministerens bord. Ministeren fik heller ikke de lister, der blev udarbejdet til brug for samrådene med Indfødsretsudvalget.

Foreholdt ekstraktens side 8517-8520 (kontorcirkulærer af 30. marts 1992 og af 28. august 1992) "... 1. Som udgangspunkt skal børnene altid følges med forældrene som bipersoner. Dette vil sige, at børnene ikke selvstændigt kan naturaliseres, så længe blot en af forældrene endnu ikke er blevet dansk. 2. Er denne mulighed ikke tilstede, kan der blive tale om selvstændig naturalisation, men kun hvis der foreligger særlige forhold, der gør det ønskeligt eller naturligt. Disse forhold kan f.eks. være skolerejser i 6. og 7. klasse d.v.s. selvstændigt pas. Udgangspunktet for naturalisation i sådanne tilfælde er, at de øvrige almindelige naturalisations betingelser er opfyldt. Det vil for børns vedkommende primært sige OPHOLD - SPROG og STRAF. Det er under alle omstændigheder udvalgets opfattelse, at intet barn kan blive selvstændigt naturaliseret uden at opfylde sprogbetingelsen." forklarede vidnet, at der er henvist til naturalisationscirkulærets § 3, stk. 1. Formuleringen "hvis der foreligger særlige forhold, der gør det ønskeligt eller naturligt" brød han og Jens Stausbøll sig ikke særlig om, fordi den var meget vid. De mente ikke, at det tilkom administrationen efter grundlovens § 44 at foretage et skøn af dette omfang. Det drøftede de meget. Der var ikke mange sager af denne slags, men der var sager. De mente ikke, at det tilkom administrationen at afgøre, hvad der var ønskeligt og naturligt. De ville derfor gerne have, at udvalget fortalte dem, hvad der var ønskeligt og naturligt. De ledte efter nogle sager, som de kunne benytte for at få Indfødsretsudvalget til at tage stilling. De forelagde forskellige sager. Der var bl.a. nogle sager om plejebørn, der var van-

skelige at håndtere. Når der var tale om sprogkravet, var det kun de børn, der var omfattet af de ”almindelige” betingelser for naturalisation i cirkulærets § 3, stk. 1, de forelagde. Det var ikke meningen, at statsløse børn, der var omfattet af § 3, stk. 2, skulle omfattes af de almindelige betingelser.

Foreholdt ekstraktens side 8533 (kontorcirkulære om selvstændig naturalisation af børn af 10. januar 1995) *”Den 11. maj 1994 besluttede udvalget i 4 sager ... at børn født uden for ægteskab af dansk far og udenlandsk mor, der samlever, ikke naturaliseres selvstændigt. I udvalgets overvejelser indgik formentlig, at ingen af børnenes mødre efter det oplyste selv ønskede at søge om dansk statsborgerskab, og at forældrene ikke ønskede at indgå ægteskab, hvilket ville have gjort børnene til danske, jf. indfødsretslovens § 2.”* forklarede vidnet, at det var den proces, der blev sat i gang for at få en afklaring af, hvad der lå i udtrykket ”ønskeligt og naturligt”. Det var som nævnt bl.a. plejebørn, som de havde haft et stort problem med. Han mener, at han var med i Indfødsretsudvalget til drøftelsen. Han kan ikke huske, om spørgsmålet om statsløse børn blev drøftet i udvalget.

Forespurgt om han fulgte op på de sager, hvor han noterede ”Statsløs?”, forklarede vidnet, at hvis der var et problem i sagen, ville den vende tilbage, men var der ikke problemer, ville han formentlig ikke se den igen. Han vidste ikke, hvilke sager det var, eller hvordan de blev journaliseret. Det var kun for at hjælpe til i processen, at han skrev uden på sagen. Det var for at signalere, at ”her er der et problem – hold øje med det”. Det var så overladt til sagsbehandleren at vurdere, om der var et problem. Var der ikke problemer, kørte sagen på ganske normal vis. Var der problemer, gik sagen videre op gennem systemet. Han havde tilsyn med, om der kom ansøgninger ind fra personer, der var statsløse, som derfor skulle behandles på en særlig måde.

Foreholdt ekstraktens side 882 (udkast til intern redegørelse for behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark af 15. februar 2011, side 3) *”Indtil chefskiftet i september 2004 var det gældende praksis i kontoret, at souschefen, daværende chefkonsulent Niels Beckmann, tog sig af posten. På det tidspunkt blev ansøgninger fra unge, herunder statsløse, og som før 2004-lovændringen kunne have erklæret, lagt i postmappen med henblik på, om særlige forhold gjorde sig gældende. Der var på det tidspunkt få ansøgninger fra statsløse unge, og det blev ikke tilstrækkeligt kommunikeret ud, at disse skulle behandles efter særlige regler. Der har heller ikke, indtil kontoret blev opmærksom på fejlbehandlingen i 2008, været udsendt særlig vejledning om behandlingen af disse sager”* forklarede vidnet, at uanset om ansøgerne var statsløse, blev ansøgningerne altid behandlet efter de gældende retningslinjer. Der kunne være særlige forhold, der gjorde, at de gældende retningslinjer kunne fraviges. Det kunne være FN-konventionen fra

1961. Udgangspunktet har hele tiden været de gældende retningslinjer. Han forstår ikke, hvad der menes med, at det ikke er kommunikeret ud. At finde ud af, om en ansøger var statsløs, var ikke ligetil. Man kunne ikke se det ud af ansøgningsskemaet. For at fastslå statsborgerskabsstatus skulle man kende lovgivningen i andre lande for at afgøre, om der var tale om en statsløs de jure eller statsløs de facto. Opfyldte ansøgeren alligevel de almindelige betingelser, blev ansøgeren optaget efter de almindelige retningslinjer. Opfyldte ansøgeren ikke de almindelige retningslinjer, og det blev konstateret, at det var en person, der var født i Danmark og som var omfattet af FN's konvention om statsløse, så var der tale om en helt anden situation. I forbindelse med visitationen blev ansøgerne ikke identificeret som statsløse. Det var konstateret i forbindelse med gennemgangen af ansøgningsskemaet, at der kunne være tale om en statsløs. Der skulle derfor være ekstra opmærksomhed på denne person, fordi der måske var tale om en statsløs. Han skrev normalt "Statsløs?" på ansøgningsskemaet. Det blev altid vurderet, om ansøgerne var omfattet af de almindelige retningslinjer. Var de det, var der ikke grund til at bruge ressourcer på at undersøge andre landes lovgivning, når de kunne optages på lovforslaget efter almindelige gældende retningslinjer. Alle ansøgere blev således som udgangspunkt behandlet efter almindelige gældende retningslinjer. Opfyldte de ikke disse retningslinjer, kunne man vende tilbage til spørgsmålet om statsløshed. Det var den almindelige rutine. Det var sådan i den periode, han var i kontoret. Det var almindelig kendt i kontoret, at man arbejdede efter de gældende retningslinjer. Alle sagsbehandlere blev lært op i, at udgangspunktet for al sagsbehandling var Folketingets retningslinjer. Det betød, at man i princippet indhentede oplysninger vedrørende sprogkrav, straffeattester m.v. i alle sager. Det var altid relevant at kunne give et svar over for Folketingets Indfødsretsudvalg. Hvis udvalget spurgte til én ansøger, nyttede det ikke, at de ikke havde sagsbehandlet denne ansøger, og at de derfor ikke kunne give et svar. Det ville kunne udsætte vedtagelsen af hele lovforslaget, hvis de skulle indhente oplysninger om én ansøger. Den proces skulle være i orden. De skulle altid være velforberejdede, når de mødte i Indfødsretsudvalget, især under lovforslagernes behandling. De skulle kunne besvare alle spørgsmål om alle ansøgere. Det var formålet med, at embedsmændene gik med i Indfødsretsudvalget. De var derfor nødt til at sagsbehandle alle ansøgere. Naturalisationslovforslagene blev behandlet i Indfødsretsudvalget. Det var ikke en almindelig forvaltningsretlig proces, men en politisk proces, hvor udvalgsmedlemmerne kunne stille de spørgsmål angående de enkelte ansøgere, som de havde lyst til at stille. Det var baggrunden for, at de måtte vide så meget som muligt om ansøgerne. Udgangspunktet for ansøgningernes behandling har derfor altid været de gældende retningslinjer. Opfyldte en ansøger ikke de almindelige betingelser, undersøgte man, om der var andre omstændigheder, der gjorde, at ansøgeren

kunne blive dansk statsborger. En af grupperne er de statsløse, som kunne være omfattet af FN-konventionen. For så vidt angår børn var det lidt anderledes. Det afhang af barnets alder. Det gav ikke mening at undersøge små børn i forhold til de generelle retningslinjers sprogkrav og kriminalitetskrav. De måtte undersøge, om barnet var omfattet af FN's børnekonvention. I den forbindelse måtte de tage stilling til, om det pågældende barn var statsløst. Når de skulle konstatere, om et barn eller voksen var statsløs – bortset fra de statsløse palæstinensere – krævede det et godt kendskab til lovgivningen i de lande, som ansøgeren kom fra. De kunne gå via Udenrigsministeriet og bede om oplysninger om andre landes lovgivning. Det skete også i praksis. Hvis det endte med, at ansøgeren var statsløs, kunne ansøgeren komme på lovforslaget. De forskellige partier i Indfødsretsudvalget havde forskellige formål med at stille spørgsmål. Et af formålene var, at man måske ville have udtaget nogle personer, som man politisk ikke syntes skulle have indfødsret. Uanset at det var statsløse, der opfyldte konventionerne, kunne der godt blive stillet spørgsmål om, hvorvidt disse ansøgere opfyldte de generelle retningslinjer. Det kunne være med henblik på at stille ændringsforslag til lovforslaget. De har været ude for, at der er blevet stillet spørgsmål angående ansøgere, der opfyldte retningslinjerne, hvorefter der blev stillet ændringsforslag i forbindelse med betænkningsafgivelsen. [3. december 2012, side 26-31]

Forespurgt af advokat Hanne Rahbæk forklarede vidnet, at det har betydning for ansættelsesvilkår – tjenestemandsansættelse – og løn, når man bliver chefkonsulent, mens det har mere betydning for indholdet af arbejdet, når man bliver souschef. Når han visiterede posten, havde han fokus på de ansøgere, der skulle behandles på en anden måde end efter de generelle retningslinjer. Han havde ikke kun fokus på de statsløse. Han havde bl.a. fokus på opholdskravet, der var på 7 år, men var lempeligere for visse typer ansøgere, f.eks. nordiske statsborgere, dansksindede sydslesvigere osv. Så snart der var afvigelser fra de almindelige betingelser for naturalisation, ville han lave en bemærkning om, at sagsbehandleren skulle være opmærksom. Der var ikke særlige journalnumre for statsløse. Det kunne journalsystemet ikke håndtere. Proceduren var, at hvis sagsbehandlerne fandt frem til, at der skulle gives et afslag, så formulerede de afslaget og lagde det ved sagen. Derefter ville sagen blive godkendt og underskrevet af en jurist. Det var altid en jurist, der underskrev afslagene. Lovgrundlaget var det faste grundlag for sagsbehandlingen sammen med kontorcirculærer, skriftligt materiale og hvad der ellers var udsendt. Der var nogle specielle mapper, som løbende blev revideret. Sagsbehandlerne lavede også deres egne notater. Når der kom nye medarbejdere til, blev de tilknyttet en ældre sagsbehandler, som de fulgte en periode. Metoden med først at tjekke, om ansøgeren opfyldte de almindelige betingelser, og hvis ansøgeren ikke opfyldte dem, så

derefter gå et lag ned, var også den metode, der blev fulgt, da han kom til kontoret. Det var i praksis sidemandsoplæring af nye sagsbehandlere. Vidnet eller kontorchefen talte med den sagsbehandler, der oplærte den nye, om, hvornår den nye kunne ”stå på egne ben”. Specielt sager med børn og personer, der opfyldte erklæringsbestemmelserne, blev behandlet forlods. De, der opfyldte erklæringsbestemmelserne, blev taget ud af ministeriets sagsbehandling og sendt til statsamtene. Efter 1999 var de meget opmærksomme på, at børn og forældre fulgtes ad, sådan at de hele tiden havde samme statsborgerskab. Det var meget vigtigt for dem. Efter at erklæringsbestemmelsen faldt bort for de straffede, blev de også behandlet forlods. Som han husker det, blev det noteret på sagerne. Han husker ikke, om de fik et særligt journalnummer.” [3. december 2012, side 45]

Torsten Hesselbjerg har forklaret om Indfødsretskontorets organisation, at

”Han havde ikke haft med indfødsret at gøre, inden han blev chef for Lovafdelingen. Indfødsretskontoret blev overført til Justitsministeriet i 1993, næsten samtidig med hans udnævnelse. Han har nok været involveret i overvejelserne bag Indfødsretskontorets placering i Lovafdelingen. De var vel enige om, at kontoret på grund af lovgivningsarbejdet skulle ligge under ham. Det kan godt passe, at der i 1996 var en kontorchef, en souschef og elleve kontorfunktionærer i Indfødsretskontoret, og at antallet af medarbejdere i kontoret steg betydeligt de følgende år. I 1990’erne arbejdede de med at effektivisere, trimme og modernisere kontoret med hensyn til bl.a. edb-projekter og tekstbehandling. Antallet af medarbejdere var forøget til ca. 30, da han forlod det ved udgangen af 1999. Det lå ham ikke mindst på sinde at få kontoret flyttet fra Datavej i Birkerød ind på Slotsholmen. Han var kun i Birkerød 1-2 gange i den tid, kontoret lå deroppe, selv om han var deres umiddelbare chef. Han mener, at det var i efteråret 1997, at Indfødsretskontoret blev flyttet til Slotsholmen. Den omstændighed, at kontoret i næsten fire og et halvt år lå i Birkerød, var dog ikke ensbetydende med, at han ikke talte med kontorets medarbejdere, men det foregik på den måde, at de kom ind til ham, navnlig når de havde været til møde med Folketingets Indfødsretsudvalg. Birgit Kleis og Niels Beckman kom forbi hans kontor, og orienterede ham om, hvad der var foregået, og om der var noget, de skulle forholde sig til. Tilgangen var, at det skulle være en effektiv administration, der behandlede så mange sager som muligt så hurtigt som muligt. De fik tilført ressourcer ad flere omgange. Da han forlod ministeriet, var sagsbehandlingstiden nede på ca. et år. Han anså det for et problem, at man skulle vente så længe. Havde man krav på indfødsret, skulle man også have det stort set samtidig med, at man opfyldte betingelserne. Han var ikke involveret i det daglige arbejde i Indfødsretskontoret, mens det lå i Birkerød. Da kontoret

blev flyttet ind til Slotsholmen, kunne han følge mere med. Han behandlede ikke konkrete sager. Han tog heller ikke stilling til, hvordan kontoret organiserede opgaverne. Han skulle modernisere og effektivisere kontoret samt sikre, at Indfødsretsudvalget blev betjent sådan, at der ikke kom klager fra udvalget. Derfor fulgte han med i, hvad der foregik. Det var baggrunden for, at Birgit Kleis eller Niels Beckman som regel kom forbi tirsdag eller onsdag, når de havde mødtes med Indfødsretsudvalget. Det var i øvrigt en noget speciel ordning, som vel ikke findes på andre områder, at en kontorchef havde møder direkte med politikerne uden sin afdelingschef, departementschef eller minister. Det var begrundet i Indfødsretskontorets funktion som sekretariat for Indfødsretsudvalget. Hvis der var noget, som Birgit Kleis og Niels Beckman var i tvivl om, ville de komme og spørge ham. Han kendte Birgit Kleis, og det var ham, der sørgede for, at hun kom til Indfødsretskontoret. Han havde meget tillid til hende. På et tidspunkt begyndte området at blive politiseret i den forstand, at man ville stramme op på betingelserne. Der var nogle beslutningsforslag, men det gik nogenlunde fredeligt for sig. Det var tankevækkende, at den ændring af indfødsretsloven, der i 1998 udvidede adgangen til at give erklæring efter § 3, blev vedtaget af hele Folketinget. På det tidspunkt var der fred og fordragelighed. I den dagsorden, som Folketinget vedtog den 5. januar 1998, var det første punkt, at man skulle opfylde de internationale forpligtelser. Den stemte Dansk Folkeparti ikke for. Det var først lige før, han forlod Lovafdelingen, at det for alvor begyndte at stramme til angående de straffede. Det var også først i det sidste år, mens han var afdelingschef, at der var noget om statsløse. Før det var der den gamle regel i kontorcirkulæret fra 1992 til opfyldelse af børnekonventionen. Han har ikke haft noget at gøre med implementeringen af børnekonventionen. [10. december 2012, side 67-69]

Det var Niels Beckmans opgave at deltage i rejser angående disse konventioner. Han var ministeriets repræsentant i de fora, der var relevante. Niels Beckman var ”mr. indfødsret” og arbejdede med indfødsret, indtil han blev ansat i Rigspolitiet i 2005. Niels Beckman var den gennemgående figur, der så posten og sikrede, at alt gik for sig på den rigtige måde. Det var dog ikke ham, men kontorchefen, der havde ansvaret. Niels Beckman er en udmærket medarbejder, men han havde også nogle gange brug for at tale med andre. Det har aldrig været sådan, at man sagde til Niels Beckman, at ”det styrer du, og du behøver ikke underrette os andre”. Det var hans sagsområde, men ikke forstået på den måde, at det ophævede alle andres ansvar.” [10. december 2012, side 72]

Michael Lunn har forklaret om Indfødsretskontorets organisation, at

”Indfødsretsområdet blev overført til Justitsministeriet i forbindelse med Nyrup-regeringens tiltræden og overført til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration i forbindelse med regeringsskiftet den 27. november 2001. Indfødsretskontoret var et specielt kontor, idet det ud over at være et ministeriekontor også var sekretariat for Folketingets Indfødsretsudvalg. Da indfødsretsområdet blev overført til Justitsministeriet, lå Indfødsretskontoret geografisk et andet sted. Det han husker bedst, da Indfødsretskontoret kom til Justitsministeriet fra Indenrigsministeriet, var, at det i meget høj grad var bemandet med kontoruddannet personale. I Justitsministeriet var de af den opfattelse, at det ville være en fordel at få flere juridiske fuldmægtige ind i kontoret. Det kom der så gradvist. Han husker ikke, hvilke overvejelser der blev gjort i forbindelse med, at Indfødsretskontoret blev placeret i Lovafdelingen. Kontoret passede ikke ind i Politiafdelingen eller Økonomi- og Planlægningsafdelingen. De kom nok frem til Lovafdelingen via udelukkelsesmetoden. Lovafdelingen havde en meget dygtig afdelingschef og souschef, og det var også derfor et udmærket sted at placere kontoret.

Foreholdt ekstraktens side 2531 (Redegørelse til statsministeren om Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark af 7. marts 2011) ”*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.... 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.*” forklarede vidnet, at der er den dobbelthed, at der vil være nogle sager, der behandles direkte mellem Indfødsretskontoret og Folketingets Indfødsretsudvalg eller udvalgets formand. Det ville være yderst mærkværdigt, hvis ministeren skulle have det politiske ansvar for de afgørelser, der måtte komme ud af sådanne møder. På andre områder har ministeren et sædvanligt ministeransvar. Det gælder f.eks. ansvaret for, at kontoret er tilstrækkeligt bemandet samt for udarbejdelse af lovforslag og besvarelser af folketingssspørgsmål. Sker der fejl, f.eks. hvis medarbejderne glemmer centrale

regler eller konventioner på området, vil det typisk have været sådan, at ministeren overhovedet ikke har fulgt disse sagers gang. Det er vidnets opfattelse, at ministerens ansvar vil være meget begrænset i disse tilfælde. Er der derimod tale om, at man har givet Indfødsretskontoret en helt utilstrækkelig bemanding, enten fordi kontoret har alt for få medarbejdere, eller fordi sagsantallet er steget voldsomt, uden at man på nogen måde har justeret medarbejderantallet eller medarbejdertypen i forhold til udviklingen, vil der kunne blive tale om ministeransvar, hvis der findes en sammenhæng mellem begåede fejl og utilstrækkelig bemanding af kontoret. Samtidig må man dog spørge, om ministeren har haft nogen som helst indflydelse på bemandingen af kontoret. Er ministeren gjort opmærksom på, at sagsantallet er steget så voldsomt i forhold til medarbejderne? Det afhænger af helt konkrete forhold, om man ville finde grundlag for ministeransvar. Udgangspunktet vil nok være, at der skal noget særligt til for, at der kan blive tale om et reelt ministeransvar for den konkrete sagsbehandling. Det kan være vanskeligt at sige, hvor det politiske ansvar er i forhold til den konkrete sagsbehandling. I den hypotetiske situation, som han forsøgte at beskrive – at man ikke havde givet kontoret en forsvarlig bemanding i forhold til sagsantallet – må det være ministeriets administrative ledelse, dvs. i sidste instans departementschefen, der har ansvaret. Der ville også kunne være et politisk ansvar, hvis ministeren har deltaget i drøftelser om bemandingen, men hvis ministeren ikke har været involveret, bliver det i meget høj grad i princippernes verden og ikke i virkelighedens verden, at der kan gøres et ansvar gældende. Ministeren er øverste forvaltningschef og har ansvaret, men således som vidnet erindrer reglerne om ministeransvar, vil der ikke blive gjort ansvar gældende, hvis ministeren ikke har været involveret og ikke har kendskab til situationen.

Han havde kontakt med Indfødsretskontoret, når det drejede sig om besvarelse af folketingsspørgsmål og om behandling af beslutningsforslag eller lovforslag. Han husker ikke, at han skulle have haft kontakt med Indfødsretskontoret i forbindelse med konkrete ansøgningssager. Han har ikke nogen erindring om at have spekuleret over Indfødsretskontorets behandling og inddragelse af relevante konventioner på området. Han har givet anset det for en selvfølge, at et kontor, der kom fra Indenrigsministeriet, og som havde en dygtig chef og souschef, naturligvis sørgede for, at man administrerede i overensstemmelse med de konventioner, der gjaldt på området. Efter at det i stigende grad var blevet medarbejdere fra Justitsministeriet, der ledede kontoret og varetog de juridiske sagsbehandlerstillinger, tog han det som en selvfølge, at man kendte til de regler, der gjaldt på området, og administrerede i overensstemmelse med disse. Han mener ikke, at han havde kontakt til Indenrigsministeriets departementschef i forbindelse med indfødsretsområdets overførsel til Justitsmini-

steriet. Havde han haft kontakt, ville han aldrig have fokuseret på konventionerne. Det er selvfølgelig, at medarbejderne kender reglerne på det område, de administrerer. Hvis de havde talt sammen, ville de have talt om personalet, om det var tilstrækkeligt. Han ville sikkert have stillet spørgsmålet, om det gik an alene eller helt overvejende at have kontormedarbejdere på området. Han husker imidlertid ikke at have talt med sin kollega i Indenrigsministeriet. Han talte med kontorchefen for Indfødsretskontoret, men han husker ikke noget fra de samtaler. Det var vist mest ved de ugentlige chefmøder, at han talte med vedkommende.” [12. december 2012, side 82-85]

Frank Jensen har forklaret om Indfødsretskontorets organisation, at

”Indfødsretskontoret er en særlig konstruktion i forhold til ministeriet i den forstand, at Indfødsretskontoret fungerer som et slags sekretariat for Folketingets Indfødsretsudvalg. Normalt møder embedsmænd kun i Folketinget og i Folketingets stående udvalg sammen med deres minister, men i Indfødsretsudvalget forelægger Indfødsretskontorets kontorchef og andre medarbejdere selv sager for Indfødsretsudvalget. I Lovafdelingen i Justitsministeriet var det afdelingschefen, i hans tilfælde Torsten Hesselbjerg, som han drøftede sager vedrørende indfødsret med. Han havde også lejlighed til at drøfte sager i forhold til lovgivning om indfødsret med kontorchefen i Indfødsretskontoret, Birgit Kleis. Han så ikke de konkrete sager, de blev forelagt for Indfødsretsudvalget. Kontorcirkulæret drøftede han med Indfødsretsudvalgets medlemmer.

... et af de temaer, der blev drøftet i hans tid som minister, var de lange sagsbehandlingstider for folk, der søgte om dansk indfødsret ved naturalisation. Det er ministerens ansvar, at der er tilstrækkelige ressourcer og kæmpe for det i forhold til Finansministeriet. Han har ikke nogen erindring om, at han har deltaget i behandlingen af konkrete ansøgningssager. Efter folketingsvalget i 1998 og frem til regeringsskiftet i 2001 skiftede indfødsretsområdet politisk karakter. I hans tid som medlem af Indfødsretsudvalget var det et meget fredfyldt udvalg. Et af de udvalg, hvor man mødte tidligt og fik serveret kaffe og ostemadder. Der var ikke den store polarisering mellem de politiske repræsentanter. Det ændrede sig efter valget i 1998 og frem til regeringsskiftet i 2001, hvor det blev mere polariseret. Det betød også, at der, i modsætning til tidligere, var debat i Folketinget om lovene om meddelelse af indfødsret. Det var normalt sådan, at hvis lovforslaget var behandlet i Indfødsretsudvalget, så var tredjebehandlingen i Folketinget næsten uden debat. Det ændrede sig imidlertid, således at der fra flere partiers side blev rejst ændringsforslag til indfødsretsloven, hvor man tog konkrete personer ud af loven. Efter 1998 blev debatten om optagelse af enkeltpersoner på loven betydeligt mere polariseret. Efter

hans opfattelse skyldtes det, at hele udlændingeområdet blev en del af den almindelige politiske debat. Der opstod flere konflikter mellem regeringen og oppositionen, ikke mindst efter at Anders Fogh Rasmussen blev ny formand for Venstre. Derefter blev udlændingeområdet, herunder indfødsretsområdet, et konfliktfyldt område, og det kom også til at gælde for indfødsretsområdet. For mange af kollegaerne i Folketinget var det ubehageligt, at enkeltpersoners forhold blev genstand for debat i folketingsalen. Der var i forhold til indfødsret to vigtige konventioner, som skulle iagttages, nemlig statsløsekonventionen fra 1961 og børnekonventionen, som han selv arbejdede med i Retsudvalget i forbindelse med ratifikationen i 1989. Disse konventioner indgik i hans drøftelser med Folketingets partier op til ændringen af indfødsretsloven i 1999.” [12. december 2012, side 102-103]

4.1.3 Sagsbehandling

Indfødsretskontoret havde i perioden 1991-1999 ikke en samlet vejledning for behandlingen af sager om naturalisation, men i stedet en række interne kontorcirkulærer og kontormeddelelser med oplysninger om praksis fra Folketingets Indfødsretsudvalg.

Jens Bech Stausbøll har foreholdt Kontorcirkulære om naturalisation uden samråd m.v. fra 2. februar 1990 forklaret, at

”Kontorcirkulærer blev løbende ajourført med kontormeddelelser. De havde en mappe, hvor ”tingene hele tiden blev udviklet”. Det var et kontorcirkulære. Det var ikke officielt. Det var også derfor, at når Indfødsretsudvalget spurgte efter det, stemplede de det fortroligt. Det forstod de ikke rigtig i Justitsministeriet. De skrev i de første svar, at svarene var stemplet fortroligt, fordi Indfødsretsudvalgets spørgsmål var stemplet fortroligt. Kontorcirkulæret er interne retningslinjer, hvor Indfødsretskontoret prøver at udmønte, hvad Folketinget mener skal give indfødsret.” [3. december 2012, side 23]

Der fandtes et ”Kontorcirkulære om selvstændig naturalisation af børn”, som ses i forskellige udgaver fra 1992, 1994 og 1995. Kontorcirkulæret angik indfødsretscirkulæret § 3, stk. 1, hvorefter indfødsret kun kunne meddeles selvstændigt til personer, der ikke var fyldt 18 år, hvis der forelå ”særlige forhold, der gør det ønskeligt eller naturligt, at de får dansk indfødsret”. Cirkulæret angav en række eksempler fra Indfødsretsudvalgets praksis og anførte, at barnet som udgangspunkt skulle opfylde de almindelige naturalisationsbetingelser, herunder sprogkravet.

Statsløse børn født i Danmark var ikke omfattet af § 3, stk. 1, men af § 3, stk. 2:

”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.”

Der ses ikke at være udarbejdet vejledninger om denne gruppe ansøgere.

Indfødsretskontoret har i perioden ved flere lejligheder beskæftiget sig med retningslinjerne for opfyldelse af sprogkravet, bl.a. i ”Notat om efterprøvelse af sprogkravet hos ansøgere om dansk indfødsret” fra april 1993, som den 22. april 1993 blev sendt til Folketingets Indfødsretsudvalg, og i cirkulæreskrivelse af 21. december 1994 til politimestrene. Det omtales ikke, at sprogkravet ikke skulle håndhæves over for børn født statsløse i Danmark.

Niels Beckman har foreholdt cirkulæreskrivelsen til politiet forklaret, at

”Det er normalsituationen, der er tænkt på. Ansøgningen blev afleveret til politiet, som tjekkede, om de rigtige bilag var med, og politiet havde en samtale med ansøgeren. Politiets opgave var at samle faktuelle oplysninger ind og at foretage en beskrivelse af ansøgerens sprog. Han opfatter cirkulæreskrivelsen sådan, at den handler om normalsituationen, hvor ansøgeren af forskellige grunde ikke opfyldte sprogkravet, f.eks. pga. sygdom eller traumatiske oplevelser. Det er den situation, dette cirkulære er møntet på. Papiret er sendt til politiet til brug for behandling af alle ansøgninger. Det kunne derfor godt være, at et statsløst barn, der var omfattet af børnekonventionen, blev behandlet efter cirkulæret. Man havde hele tiden for sigte, at udgangspunktet var de retningslinjer, som Folketinget havde udstukket. Det var det, som de skulle undersøge – om ansøgerne opfyldte disse betingelser. Hvis de statsløse børn ikke opfyldte betingelserne, kunne de alligevel komme med på lovforslaget. Var betingelserne ikke opfyldt, gik man et lag længere ned og så, at der var tale om et statsløst barn. Indfødsretskontoret kunne ikke overlade til politiet at vurdere, om der var tale om et statsløst barn. Når Indfødsretskontoret sendte noget til politiet, var de nødt til at tage udgangspunkt i normalsituationen i Folketingets retningslinjer. Så måtte de i Indfødsretskontoret, når de sagsbehandlede, vurdere, om de var et sted, hvor de almindelige betingelser ikke behøvede at være opfyldt.” [3. december 2012, side 35]

Jens Bech Stausbøll har foreholdt samme cirkulæreskrivelse forklaret, at

”han ikke ved, hvordan en polititjenestemand opfattede cirkulæreskrivelsen. Det var stadigvæk § 3, stk. 2, i cirkulæret fra 1992, der gjaldt for statsløse børn, og han går ud fra, at betjente som det første tog fat i cirkulæret, når de skulle behandle en ansøgning. Cirkulæreskrivelsen handlede om de almindelige ansøgninger, ikke de særlige regler for de statsløse. Han husker ikke, om der var særlig opmærksomhed på de statsløse børn. Det er trods alt 20 år siden.” [3. december 2012, side 23-24]

Jens Bech Stausbøll har foreholdt samme cirkulæreskrivelse og B 39 og B 40 forklaret, at

”Han tror, at de i ministeriet talte om, hvilke krav der skulle gælde med hensyn til sprog. Han mener, at det var en opstramning af sprogkravet, der blev præciseret. Det var dette beslutningsforslag, der startede den politiske debat. Beslutningsforslaget var fra mindretallet i Indfødsretsudvalget. Efter det med Ishøjs borgmester Per Madsen var der kommet en debat. Politikerne begyndte at interessere sig mere for indfødsret. Før det var der ingen, der interesserede sig for indfødsret. Han kunne høre i Indfødsretsudvalget, at det begyndte at gå op for dem, hvad der foregik. Der var kommet mange ansøgere på lovforslagene, fordi så mange af de flygtninge, der var kommet til landet, nu havde opholdt sig her i 7 år og derfor kunne begynde at søge om dansk indfødsret.” [3. december 2012, side 22]

Michael Lunn har foreholdt cirkulæreskrivelse til politimestrene af 21. december 1994 forklaret, at

”det vil være udgangspunktet, at en sådan cirkulæreskrivelse skulle over hans bord. Cirkulæreskrivelsen er ganske vist ikke underskrevet af ministeren. Han har ingen erindring om cirkulæret. Han er ikke sikker på, det vil være det rigtige i en generel cirkulæreskrivelse til politimestrene at nævne de trods alt meget begrænsede undtagelser.

... hvis man ser på de statsløse i 1994, ville de unge statsløse 18-23-årige gå erklæringsvejen og erklære sig danske i medfør af § 3 i indfødsretsloven. De ville slet ikke være relevante i forhold til sprogkravene. Det er kun de indtil 18-årige, der er født i Danmark, som ville skulle naturaliseres for at opnå dansk indfødsret. Disse personer er givet en lille del af de personer, der søgte statsborgerskab, og han er ikke sikker på, at det ville være hensigtsmæssigt at nævne

dem i en generel cirkulæreskrivelse. Børnene vil i øvrigt typisk ikke være dem, der havde svært ved at udtrykke sig på dansk.” [12. december 2012, side 87]

I anledning af at Ishøjs borgmester Per Madsen havde udtalt sig om de krav til dansk kundskaber, der blev stillet som betingelse for opnåelse af dansk statsborgerskab, stillede Folketingets Indfødsretsudvalg den 24. marts 1993 spørgsmål nr. 6 til Justitsministeren:

“Ministerens kommentar udbedes til borgmester Per Madsens påstand om, at man kan erhverve statsborgerskab uden at kunne dansk.

Der henvises til vedlagte leder fra Ekstra Bladet den 23. marts 1993.”

Justitsministeriet sendte ved brev af 22. april 1993 justitsminister Erling Olsens svar til udvalget. Brevet er underskrevet af Erling Olsen og Niels Beckman. I svaret hedder det:

”I medfør af § 6, stk. 1, i lov om dansk indfødsret, kan indfødsret erhverves ved naturalisation i henhold til grundloven. Dette betyder, at det er Folketinget – i praksis Folketingets Indfødsretsudvalg – der fastsætter retningslinier for, hvilke personer, der efter ansøgning, kan blive danske statsborgere.

Disse retningslinier er indeholdt i cirkulære af 6. februar 1992 om dansk indfødsret ved naturalisation. Det er i cirkulærets § 7 fastsat, at ansøgere, der ikke har et så godt kendskab til det danske sprog, at de kan forstå og gøre sig forståelige på dansk, ikke kan naturaliseres, medmindre der i det enkelte tilfælde foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde en afvigelse herfra. Det er kun Folketingets Indfødsretsudvalg, der kan dispensere fra denne bestemmelse.

Har den, der naturaliseres, børn, tilkommer indfødsretten også børnene, såfremt de har bopæl her i riget, er ugifte og under 18 år, jf. indfødsretslovens § 6, stk. 2.

Indfødsretten overføres således automatisk fra den naturaliserede person (hovedpersonen) til barnet (bipersonen). Sprogkravet rettes alene mod hovedpersonen, og det er derfor muligt, at et barn, der bliver dansk statsborger ved den ene eller begge forældres naturalisation, ikke kan tale dansk.

Efter naturalisationscirkulærets § 3 kan et barn under 18 år som udgangspunkt ikke selvstændigt naturaliseres. I de få tilfælde, hvor Indfødsretsudvalget

dispenserer fra denne hovedregel, er det en ufravigelig forudsætning, at de almindelige naturalisationsbetingelser i cirkulæret er opfyldt, herunder sprogkravet.

Det sprogkrav, Folketinget stiller i dag, har i de sidste 10 år været administreret således, at en ansøger skal være i stand til uden nævneværdige vanskeligheder at føre en samtale på dansk med den accent, som er naturlig for de fleste udlændinge. Der stilles ikke krav om, at ansøgeren skal være i stand til at skrive og læse dansk, og den pågældende behøver ikke at have dansk som hjemmesprog.

Jeg vil i øvrigt gøre opmærksom på, at Folketinget før 2. februar 1990 ikke gjorde sprogkravet gældende over for personer, der var anerkendt som flygtninge i henhold til FN-konventionen af 1951, og personer, som kan ligestilles dermed (de facto flygtninge)."

Niels Beckman har foreholdt svaret til Indfødsretsudvalget forklaret, at

"han ikke har erindring om det. Han kan sagtens have skrevet under sammen med ministeren, hvis kontorchefen ikke har været til stede. Hans signatur behøver ikke at betyde, at det er ham, der har udformet svaret. Der var en stribe beslutningsforslag på det tidspunkt.

Foreholdt ekstraktens side 5736 (besvarelse af spørgsmål nr. 6 af 24. marts 1993 fra Folketingets Indfødsretsudvalg) *"Efter naturalisationscirkulærets § 3 kan et barn under 18 år som udgangspunkt ikke selvstændigt naturaliseres. I de få tilfælde, hvor Indfødsretsudvalget dispenserer fra denne hovedregel, er det en ufravigelig forudsætning, at de almindelige naturalisationsbetingelser i cirkulæret er opfyldt, herunder sprogkravet. Jeg vil i øvrigt gøre opmærksom på, at Folketinget før 2. februar 1990 ikke gjorde sprogkravet gældende over for personer, der var anerkendt som flygtninge i henhold til FN-konventionen af 1951, og personer, som kan ligestilles dermed (de facto flygtninge)"* forklarede vidnet, at det er det samme som med de børn, der var omfattet af § 3, stk. 1. Det handler ikke om de statsløse børn. Det handler om de børn, som man skal stille et sprogkrav over for.

Foreholdt ekstraktens side 5735 på ny (besvarelse af spørgsmål nr. 6 af 24. marts 1993 fra Folketingets Indfødsretsudvalg) *"Ministerens kommentar udbedes til borgmester Per Madsens påstand om, at man kan erhverve statsborgerskab uden at kunne dansk."* forklarede vidnet, at udgangspunktet må være en besvarelse efter de gældende retningslinjer, hvor der stilles et sprogkrav. Spørgsmålet går på de almindelige ansøgere. Han er sikker på, at borgmester Per Madsen ikke specifikt har tænkt på de statsløse børn. Han har tænkt på de borgere, han

havde i sin kommune, Ishøj, da han stillede spørgsmålet. Det er et generelt spørgsmål. Der er forsøgt at svare på de præmisser, som spørgsmålet bygger på. Der stilles sprogkrav for at blive dansk statsborger. De pindede ikke ud, hvilke undtagelser der var til sprogkravene. Det er ikke det, som Per Madsen ifølge spørgsmålet var interesseret i at få at vide. Han husker ikke, om han var blandet ind i det dengang, men sådan opfatter han spørgsmålet i dag. I en periode stillede man ikke sprogkrav til flygtninge eller personer, der kunne sidestilles hermed. Han kan ikke huske, hvornår det blev ændret, men det er nok det, der er tænkt specifikt på, for de borgere i Ishøj, som spørgsmålet vedrørte, var for en stor dels vedkommende en gruppe, som der ikke tidligere var stillet sprogkrav over for, fordi de havde flygtningestatus.” [3. december 2012, side 33-34]

Torsten Hesselbjerg har foreholdt justitsministeriets brev af 22. april 1993 og svaret til Indfødsretsudvalget forklaret, at

”det undrer ham, at Niels Beckman har paraferet brevet. Det snit, han lagde, var, at alt, der skulle videre til ministeren og Folketinget, skulle forbi hans bord. Det er muligt, at han har set det og bedt Niels Beckman om at paraferere det. I besvarelsen af spørgsmålet, som var stillet på baggrund af en udtalelse fra Ishøjs borgmester Per Madsen, kom de ikke ud i alle hjørner. De havde en regel om, at en besvarelse højst måtte fylde en side. De gav ikke lange redegørelser. De så på, hvad ærindet var, og så besvarede de det ”ud af hovedvejen”. [10. december 2012, side 69]

Justitsminister Erling Olsen besvarede den 10. august 1993 en række spørgsmål fra Folketingets Indfødsretsudvalg om, hvorvidt udvalget var bundet af sædvanlige forvaltningsretlige principper. Ministeren svarede, at udvalget ikke var bundet af sædvanlige forvaltningsretlige principper, men at det forudsattes, at Folketinget og Indfødsretsudvalget ved udøvelsen af sit skøn levede op til de folkeretlige forpligtelser, eksempelvis 1961-konventionen og børnekonventionen. Spørgsmål og svar er således:

”Besvarelse af spørgsmål nr. 15, 16 og 17 af 17. juni 1993 fra Folketingets Indfødsretsudvalg (Alm. del - bilag 63).

Spørgsmål 15:

”Ministeren bedes generelt redegøre for i hvilket omfang, Indfødsretsudvalget ved tildeling af indfødsret er bundet af sædvanlige forvaltningsretlige principper.”

Spørgsmål 16:

“Hvilke muligheder for skønsmæssige afgørelser er efter ministerens opfattelse til stede, når henses til indfødsrettens historiske udvikling, grundlovens krav om, at tildeling af indfødsret sker ved lov, forarbejderne til grundlov og indfødsretslov m.v.?”

Spørgsmål 17:

“Er Indfødsretsudvalget ved afgørelse af, hvorvidt en ansøger skal erhverve indfødsret trods begået kriminalitet, så strengt bundet til almindelige lighedsgrundsætninger, at man er bundet af, at ens udmålte straffe skal føre til samme resultat ved tildeling af indfødsret uanset dommens begrundelser, kriminalitetens art m.v.?”

Svar:

Efter grundlovens § 44, stk. 1, kan ingen udlænding få indfødsret uden ved lov. En tilsvarende bestemmelse er optaget allerede i 1849-grundlovens § 54, ifølge hvilken bestemmelse “Ingen udlænding kan herefter erholde Indfødsret uden ved Lov.” Om denne bestemmelses tilblivelse m.v. på den grundlovsgivende rigsdag anfører Knud Larsen i Indfødsretslovene, I, 1948, side 46 ff., bl.a. følgende:

“Allerede ved 1. Læsning af Grundlovsudkastets § 46 i den grundlovsgivende Rigsforsamling talte Ørsted imod, at man vilde “betage de Individder, der ifølge den ældre Lovgivning have Adgang til Indfødsret, denne Rettighed og sige, de skulle ikke kunne faae denne Indfødsret uden Rigsdagens Beslutning...” (jf. Forhandlingerne på Rigsdagen 1849, sp. 2393 og sp. 3289)

....

Fra Regeringens Side var der imidlertid ikke Tvivl om, at “naar saaledes den lovgivende Statsmyndighed afgjør det enkelte Tilfælde, vil den ikke kunne ansees bunden ved de hidtil lovbestemte Betingelser for Naturalisation ved Patent, og den vil altsaa baade kunne nægte denne, hvor disse ere tilstede, og indrømme den, hvor de savnes”, (jf. motiverne til den første naturalisationslov, Dep.Tid. 1850, s. 226). Da Indfødsretsforordningen af 1776 §§ 2-7 p.d.a.S. ikke blev udtrykkelig ophævet, var der i hvert Fald i den første Tid efter Grl. 1849 en vis Tilbøjelighed til at tage Hensyn til de gamle Naturalisationsbetingelser, men retligt set staar Lovgivningsmagten fuldstændigt frit. Den kan saaledes meddele Indfødsret

til gifte Kvinder, Børn, sindssyge, Personer, der nyder offentlig Understøttelse, straffede Personer, i Udlandet bosatte Ansøgere osv., selv om det ikke maatte være Praksis at gøre det.

Det er klart, at Betingelser, der skulde udgøre et egentligt Baand paa Lovgivningsmagten, maatte findes i en Grundlovsbestemmelse. At fastsætte saadanne Betingelser ved almindelig Lov, vilde ikke være af Betydning, da de naturligvis altid kunde ændres eller fraviges ved anden almindelig Lov, herunder altsaa en Lov om Indfødsrets Meddelelse. Man har derfor valgt den Fremgangsmåde at offentliggøre de Krav, som almindeligvis stilles, ved ministerielle Cirkulærer, der ganske vist kun er rettet til de Myndigheder, der behandler Ansøgningerne, men dog ogsaa har Betydning som Oplysningskilde for Almenheden.

Da Lovgivningsmagten ikke retligt kan tvinges til at gennemføre en Lov, hvorved en bestemt Person faar Indfødsret, maa Udgangspunktet være, at ingen har nogen Ret til at kræve sig naturaliseret. P.d.a.S. er det klart, at der paa et ogsaa kvantitativt saa stort omraade som det her omhandlede ikke helt kan undværes visse Regler, som lægges til Grund i hvert fald ved Sagernes Forberedelse. Saadanne Regler er i Tidens Løb fremkommet ved Samarbejdet mellem Regeringen og vedkommende Rigsdagsudvalg, jfr.

Tilsvarende anfører Poul Andersen i Dansk Statsborgerret, 1928, side 26 f., bl. a. følgende:

“Grundloven af 5. juni 1915 fastslår i § 50 i overensstemmelse med alle tidligere grundlove lige fra 1849, at “ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov”. Når bortses fra den rent midlertidige lov nr. 166 af 17. maj 1916, som, er denne grundlovsbestemmelse altid i praksis blevet forstået således, at naturalisation må ske umiddelbart ved lov. Naturalisationen sker derfor ved, at alle de pågældende personers navne opføres på de årlige love om indfødsrets meddelelse. En følge af denne ordning er det, at der ikke kan opstilles egentlige retsregler om adgangen til at erhverve dansk indfødsret ved naturalisation, idet lovgivningsmagten i hvert enkelt tilfælde suverænt afgør de foreliggende naturalisationsandragender. I Indenrigsministeriets praksis har der naturligvis uddannet sig ret faste regler vedrørende de betingelser, der må være opfyldt for, at en person kan optages på de årlige forslag til lov om indfødsrets meddelelse.”

Max Sørensen anfører i Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer, 1977, side 439 f., bl. a. følgende:

“Om udarbejdelse og fremsættelse af forslag til lov om indfødsrets meddelelse er der ikke givet særlige regler. Lovforslaget fremsættes af indenrigsministeren efter at være blevet udarbejdet i Indenrigsministeriet. Ansøgning om at blive optaget på lovforslaget må derfor indgives til dette ministerium, og for ansøgeren er det da i første række afgørende, hvilke retningslinier ministeriet følger ved forslagets udarbejdelse, nærmere bestemt hvilke betingelser der stilles for optagelse på lovforslaget. Disse betingelser er fastsat i et cirkulære nr., som er udsendt af Indenrigsministeriet med tilslutning af det stående Folketingsudvalg til behandling af indfødsretslove. De således udformede betingelser kan imidlertid ikke binde Folketinget og heller ikke indenrigsministeren, som den der har lovgivningsinitiativet. I praksis følges cirkulærets retningslinier dog i alt overvejende grad.”

I det gældende cirkulære om indfødsret ved naturalisation, jf. Indenrigsministeriets cirkulære af 6. februar 1992, fastsætter § 1, stk. 2, følgende:

“Stk. 2. Naturalisation er dog aldrig en ret ansøgerne kan gøre krav på med henvisning til at de opfylder visse betingelser, idet afgørelse herom udelukkende beror på Folketingets bestemmelse. Ved ansøgningernes behandling bør det tilstræbes at afgørelserne træffes på grundlag af en individuel bedømmelse af ansøgerens forhold.”

Når naturalisation ifølge grundloven kun kan meddeles ved lov, må grundloven antages at hvile på en forudsætning om, at afgørelse om indfødsret træffes på grundlag af lovgivers bedømmelse af hver enkelt ansøgers forhold. Der er tale om en særlig ordning, som adskiller sig fra den almindelige lovgivningsproces ved sin karakter af konkret sagsbehandling.

Det overvejes visse steder i den statsretlige litteratur, om der gælder et almindeligt diskriminationsforbud/en almindelig lighedsgrundsætning, der eventuelt lægger bånd på Folketinget i forbindelse med vedtagelse af love, jf. Max Sørensen, a.st. side 337, og Peter Germer, Statsforfatningsret 1, 1968, side 92. Max Sørensen bemærker a.st., side 337, bl. a. følgende:

“Man har undertiden diskuteret, om der af disse bestemmelser (grundlovens §§ 70 og 71, stk. 1., 2. pkt. og § 83) eller grundlovens ånd og principper kan udledes noget almindeligt diskriminationsforbud som et egentligt grundlovsmæssigt princip. Problemet blev rejst, men ikke afgjort i sagen

UfR 1965 side 293 B, jf. højesteretsdommer Schaumburgs kommentarer i UfR 1965, B side 241 - 244. Det siges i kommentaren, at skulle “en sådan grundsætning imidlertid overhovedet ud fra grundlovens ånd eller demokratiske principper kunne hævdes som retsgrundlag for tilsidesættelse af en lov (og dermed som en uskreven bestanddel af vor grundlov) måtte det formentlig dreje sig om klare tilfælde af grov og vilkårlig forskelsbehandling af borgerne (fremhævet hér).”

Folketinget og på tingets vegne Folketingets Indfødsretsudvalg er ikke en del af den offentlige forvaltning. 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.

Med det ovennævnte forbehold gælder der endvidere ikke begrænsninger med hensyn til Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles.

Det forudsættes dog i den forbindelse, at Folketinget og Indfødsretsudvalget ved udøvelsen af det omtalte skøn – således som det sker i dag – lever op til de folkeretlige forpligtelser, regeringen med Folketingets samtykke har påtaget sig på det statsborgerretlige område m.v., jf. f.eks. De Forenede Nationers konvention af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling, De Forenede Nationers konvention af 20. februar 1957 om gifte kvinders statsborgerret, De Forenede Nationers konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed og De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.”

4.2 FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder

4.2.1 Beslutningsforslag B 22 af 31. januar 1991 om folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af børnekonventionen

Som det fremgår af kapitel 2, afsnit 2.1.4.3.2, havde FN den 20. november 1989 vedtaget en konvention om barnets rettigheder. Konventionen var trådt i kraft den 2. september 1990. Konventionen forpligtede i artikel 7 staterne til at sikre børn et statsborgerskab.

I forbindelse med forberedelsen af Danmarks ratifikation af konventionen skrev Justitsministeriet ved Birgit Kleis den 10. juli 1990 til Indenrigsministeriet og oplyste, at ministeriet var ved at undersøge, om det var nødvendigt at tage forbehold i forbindelse med ratifikationen. På den baggrund anmodede Justitsministeriet In-

denrigsministeriet om at oplyse, om der var regler eller praksis inden for Indenrigsministeriets ressort, der ikke var i overensstemmelse med konventionens regler, og som ikke administrativt kunne bringes i overensstemmelse med reglerne.

Indfødsretskontoret ved Torben Steffensen skrev den 26. juli 1990 til det kontor i Indenrigsministeriet, der havde videresendt anmodningen fra Justitsministeriet, at der

”så vidt ses ikke er regler eller praksis indenfor kontorets område, der ikke er i overensstemmelse med konventionens regler og ikke administrativt kan bringes i overensstemmelse hermed.

Kontoret henleder dog opmærksomheden på artikel 7, stk. 1 i konventionen, hvorefter barnet fra fødslen skal have ret til at opnå statsborgerskab.

Da den gældende danske indfødsretslovgivning ikke anerkender ”jus soli” princippet, har et barn, der fødes af statsløse forældre her i landet, ikke noget retskrav på at blive dansk statsborger, med mindre det drejer sig om et såkaldt hittebarn, jf. vedlagte bekendtgørelse nr. 155 af 6. april 1978 af lov om dansk indfødsret, § 1.

Et sådant barn [med håndskrift tilføjet ”af statsløse forældre”] kan kun opnå det danske statsborgerskab, (indfødsret) ved naturalisation, altså ved at blive optaget på et forslag til lov om indfødsrets meddelelse, der vedtages af Folketinget, jf. vedlagte cirkulære af 2. februar 1990, § 1.”

Indenrigsministeriet ved Niels Beckman, der på daværende tidspunkt arbejdede i et andet kontor i Indenrigsministeriet end Indfødsretskontoret, skrev den 16. august 1990 følgende til Justitsministeriet:

”Indenrigsministeriet [henleder] opmærksomheden på artikel 7, stk. 1, i konventionen, hvorefter barnet fra fødslen skal have ret til at opnå statsborgerskab.

Da den gældende danske indfødsretslovgivning ikke anerkender ”jus soli - princippet” har et barn, der fødes af statsløse forældre her i landet ikke noget retskrav på at blive dansk statsborger, med mindre det drejer sig om et såkaldt hittebarn, jf. bekendtgørelse nr. 155 af 6. april 1978 af lov om dansk indfødsret, § 1.

Et sådant barn af statsløse forældre kan kun opnå dansk statsborgerskab (indfødsret) ved naturalisation, altså ved at blive optaget på et forslag til lov om

indfødsret meddelelse, der vedtages af Folketinget, jf. § 1 i Indenrigsministeriets cirkulære af 2. april 1990 om dansk indfødsret ved naturalisation.

Indenrigsministeriet har i øvrigt ikke bemærkninger til FN-konventionen.”

Torben Steffensen har foreholdt sit brev af 26. juli 1990 forklaret, at

”Han mener, at det var ham selv, der behandlede sagen, men han talte formentlig med de øvrige jurister. Han ved ikke, hvorfor ”ret” er understreget i brevet, men det er jo rigtigt. De var opmærksomme på, at børn havde ret til – efter konventionen – at blive danske statsborgere, og de måtte gøre opmærksom på, at det havde de ikke efter de gældende regler. Han ved ikke, hvad der er baggrunden for, at han brugte vendingen ”der fødes af statsløse forældre”. Det er vel bare logik.” [3. december 2012, side 10]

Indfødsretskontoret fik af Justitsministeriet ved Birgit Kleis forelagt udkast til den del af bemærkningerne til forslaget til ratifikation af børnekonventionen, der angik artikel 7.

Torben Steffensen har forklaret, at han godkendte udkastet. Han har endvidere forklaret, at

”Det var ikke noget, der ophidsede sindene dengang. Han tror ikke, at han drøftede sagen med nogen. Nu var tingene ligesom på plads. En ret som anført i konventionen vil ikke være en absolut ret i dansk ret. Det er jo sådan, at medmindre det fremgår direkte af loven, at der er krav på statsborgerskab ved fødslen, er det Folketinget, der bestemmer, hvem der skal have indfødsret. Han husker ikke, at der var betænkeligheder ved det. Nu bagefter kan han godt se, at der er en svagthed i, at der ikke blev indført en egentligt ret, men det har ikke været oppe at vende, sådan som han erindrer det.

... et barn, der blev født her i landet af statsløse forældre, er statsløst. Han har ingen erindring om, at der kunne være andre årsager til, at barnet kunne være statsløst. Som han husker det, gjorde de sig ikke andre tanker end, at barnet skulle være statsløst.” [3. december 2012, side 11]

Den 31. januar 1991 fremsatte udenrigsministeren forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af børnekonventionen. Beslutningsforslaget er gengivet ovenfor i kapitel 2, afsnit 2.1.4.3.2. I forslaget anføres det, at selv om statsløse børn efter de danske regler ikke havde noget egentligt retskrav på naturalisation, ville

man ved at optage en bestemmelse i indfødsretscirkulæret om Danmarks forpligtelser efter konventionen opnå stor sikkerhed for, at konventionens regler blev fulgt. Det blev derfor konkluderet, at der ikke var behov for at tage forbehold for denne bestemmelse. Problemstillingen blev debatteret i Folketinget under behandlingen af beslutningsforslaget i april 1991, og Folketingets Retsudvalg spurgte den 22. april 1991 Justitsministeren om, hvilke løsninger ministeren havde med hensyn til spørgsmålet om tildeling af statsborgerskab umiddelbart efter fødslen til børn, der ellers ville være statsløse.

Justitsministeriet forelagde spørgsmålet for Indenrigsministeriet, Indfødsretskontoret, hvorefter Torben Steffensen i brev af 25. april 1991 foreslog, at der blev optaget en bestemmelse i indfødsretscirkulæret om, at børn omfattet af børnekonventionen blev optaget på forslag til lov om indfødsrets meddelelse uden forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg. En anden mulighed var at indføje en bestemmelse i lov om indfødsret, hvorefter statsløse børn automatisk fik indfødsret ved fødslen. I brevet hedder det:

”I den anledning kan Indenrigsministeriet henvise til de bemærkninger, Justitsministeriet har anført til ”børne-konventionens” § 7.

Det er ifølge grundlovens § 44, stk. 1, Folketinget der bestemmer, om et (statsløst) barn skal have dansk indfødsret, men der er intet til hinder for, at en ansøgning herom - fra forældremyndighedens indehaver - af Indenrigsministeriet kan forelægges for Folketingets indfødsretsudvalg straks efter barnets fødsel.

Indenrigsministeriet er villig til umiddelbart efter ratifikation af konventionen at søge indfødsretsudvalgets godkendelse til indføje af en bestemmelse i ministeriets 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 det nævnte udvalg.

Efter en sådan ændring af cirkulæret - som sandsynligvis vil kunne gennemføres uden problemer - er der på det nærmeste skabt sikkerhed for, at de pågældende børn opnår dansk indfødsret, men altså først efter ansøgning herom.

En anden mulighed er naturligvis at indføje en bestemmelse i indfødsretsloven, hvorefter sådanne børn automatisk opnår dansk indfødsret ved fødsel her i riget. I Indenrigsministeriet er der imidlertid ikke på nuværende tidspunkt planer om at udarbejde forslag til en sådan lovændring, men det vil næppe volde vanskeligheder at opnå flertal i Folketinget til lovændringen, hvis det skulle blive aktuelt.”

Torben Steffensen har om forslaget om at indføje en bestemmelse i indfødsretsloven forklaret, at

”Han husker ikke, hvorfor han kom med et nyt forslag. Det ærgrer ham lidt, at han ikke kan huske det, fordi det er lidt interessant, at det kommer ind der. Han ved ikke, om han har drøftet det videre oppe i systemet. Han mener ikke, at der var varme følelser omkring området, for så havde det gjort indtryk på dem i Indfødsretskontoret. Der var ikke stor opmærksomhed på området i ministeriet. Selvfølgelig har ministeren været involveret i formuleringen af brevet. Han kunne ikke tillade sig at skrive dette, hvis han ikke havde opbakning i ministeriet. Folketingsspørgsmål ville normalt involvere ministeren. Det undrer ham lidt, at det ikke er ministeren, der har svaret på spørgsmålet.” [3. december 2012, side 13]

Justitsministeriet sendte den 1. maj 1991 et udkast til svar på Folketingets Retsudvalgs spørgsmål til Indenrigsministeriet. I udkastet hedder det, at Justitsministeriet havde indhentet en udtalelse fra Indenrigsministeriet. Det fremgik af udtalelsen bl.a.:

”Børn født i Danmark af statsløse forældre får ikke automatisk dansk statsborgerskab, men kan få dette ved naturalisation. Det er ifølge grundlovens § 44, stk. 1, Folketinget der bestemmer om 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.

Endvidere vil Indenrigsministeriet i forbindelse med førstkommende ændring af indfødsretsloven medtage en ændring, hvorefter statsløse børn automatisk opnå dansk indfødsret ved fødsel her i riget.

Justitsministeriet kan henholde sig hertil.”

Torben Steffensen forelagde dette udkast for indenrigsminister Thor Pedersen med følgende notat af 1. maj 1991:

”Til ministerens godkendelse.

Justitsministeriet har udarbejdet vedlagte udkast til svar på retsudvalgets spørgsmål vedrørende dansk indfødsret til børn, der efter de gældende regler bliver statsløse ved fødsel her i landet.

Kun det sidste afsnit i svarudkastet er ikke allerede på forhånd godkendt af indenrigsministeriet.

Kontoret henstiller, at vi fra Indenrigsministeriets side lover i forbindelse med førstkommende ændring af indfødsretsloven at medtage en ændring, hvorefter statsløse børn automatisk opnår dansk indfødsret ved fødslen her i riget. - På denne måde vil Danmark på dette punkt fuldt ud leve op til FN-konventionen om barnets rettigheder.

Det bemærkes, at ministeren så vidt det skønnes ikke derved er forpligtet til straks efter ratifikation af konventionen at fremkomme med et forslag til ændring af Indfødsretsloven. Justitsministeriet er enig i denne vurdering.”

Notatet bærer afdelingschef Willerslev-Olsens signatur, og ministersekretær Anders Nørgaard har noteret ”Set af dep.chef og minister AN 2/5-91”. Torben Steffensen har noteret ”Accept givet telefonisk til Kirsten R. Jørgensen, J.M. den 2/5-91. Steffensen”.

Selv om Indenrigsministeriet herved havde godkendt at foreslå en lovændring, hvorefter statsløse børn skulle have indfødsret automatisk ved fødslen, besluttede Justitsministeriet ikke at gentage afsnittet om, at Indenrigsministeriet ville foreslå en sådan lovændring. I det endelige svar af 7. maj 1991 til Retsudvalget hedder det:

”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.”

Den 7. maj 1991 sendte justitsminister Hans Engel kopi af svaret til indenrigsminister Thor Pedersen og anførte bl.a.:

”Som du kan se, har jeg i min besvarelse ikke lovet en ændring af indfødsretsloven. Baggrunden herfor er, at jeg efter nærmere overvejelse i ministeriet alligevel foretrækker Indenrigsministeriets oprindelige forslag til besvarelse.”

Torben Steffensen har forklaret, at han ikke husker forløbet eller baggrunden for, at man valgte ikke at skrive til Retsudvalget, at Indenrigsministeriet ville indsætte en bestemmelse i indfødsretsloven. [3. december 2012, side 14]

Michael Lunn har forklaret, at

”han ingen konkrete erindringer har om det. Han kan ”set bagfra” prøve at nå frem til, hvad der kan være baggrunden for, at man har foretrukket den ene løsning frem for den anden, men det vil bygge på efterrationaliseringer. Han kan svagt huske, at der var usikkerhed om, hvornår personer var statsløse. Palæstinenserne var statsløse; det gav sig selv. Imidlertid var der komplicerede regler om statsborgerskab i bl.a. de europæiske lande, som gjorde, at det krævede en ret grundig vurdering at finde ud af, om en person var statsløs eller faktisk havde statsborgerskab i et andet land. Den dominerende del af sagerne var knyttet til palæstinenserne, hvor problemet ikke opstod, men det kunne opstå

i nogle sager. Han mener, at man derfor foretrak en naturalisationsproces og ikke en automatik, fordi en bestemmelse, hvorefter der opnås statsborgerskab i Danmark automatisk, hvis man er født statsløs, efterfølgende ville kunne skabe tvivl om, hvorvidt en person havde været statsborger i et andet land, eller om vedkommende havde fået dansk statsborgerskab. Det kunne være ubehageligt ved en sådan en usikkerhed om, hvorvidt en person i realiteten var blevet dansk statsborger, der gjorde, at man valgte at få en konkret sagsbehandling ved tildelingen af statsborgerskab via naturalisationsvejen. Det er dog kun en hypotese.” [12. december 2012, side 85-86]

Beslutningsforslaget om ratifikation af børnekonventionen blev vedtaget den 31. maj 1991. Danmark ratificerede konventionen den 5. juli 1991. Konventionen trådte for Danmarks vedkommende i kraft den 18. august 1991.

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

Det fremgår af børnekonventionens artikel 44, at deltagerstaterne forpligter sig til gennem De Forenede Nationers Generalsekretær at afgive beretninger til Komiteen om de foranstaltninger, de har truffet for at virkeliggøre de rettigheder, der er anerkendt i konventionen, og om de fremskridt, der er gjort med hensyn til nydelsen af disse rettigheder, første gang inden to år fra konventionens ikrafttræden i den pågældende deltagerstat og herefter hvert femte år.

I den første rapport fra 1993 skrev Danmark bl.a. følgende:

”Har barnet ikke fået dansk statsborgerret ved fødslen, kan statsborgerretten erhverves ved naturalisation i henhold til grundloven. Det sker gennem vedtagelse i Folketinget af en lov om indfødsret. De personer, som optages i forslag til lov om indfødsret, har ikke et egentligt retskrav på naturalisation, idet det i hvert enkelt tilfælde afhænger af Folketingets skøn, om der kan meddeles naturalisation. I praksis er der dog faste retningslinier for meddelelse af naturalisation. I forbindelse med Danmarks ratifikation af konventionen besluttede Folketinget, at børn, der er født i Danmark af statsløse forældre, og som bor her i landet, kan naturaliseres selvstændigt, uanset de ikke er fyldt 18 år, og selv om de almindelige principper for naturalisation ikke er opfyldt.”

Jens Bech Stausbøll har foreholdt dette citat forklaret, at

”han mener, at det er ham, der har skrevet ”OK” på siden, men han husker det ikke præcist. Den 19. juli 1993 fik han forespørgslen fra Lovafdelingen.

Han bad derfor journalen om at finde sagen til ham. Bidraget lå ikke på sagen. Han bad derfor AW, der vist var deres datamand, om at prøve at finde deres bidrag i ”maskinerne”. Han ved ikke, om det er bidraget fra maskinerne, der er på ekstraktens side 5684. Han kan ikke huske, om det var første gang, han stiftede bekendtskab med problemstillingen med statsløse børn. Han læste Torben Steffensens bog igennem, hvor problemstillingen var beskrevet, da han begyndte i Indfødsretskontoret. Han tror, at han dengang tænkte, at cirkulæret var godt nok i forhold til opfyldelse af Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen. § 3, stk. 2, var indføjet i cirkulæret fra 1992 på det tidspunkt. Forespørgslen gav ham ikke anledning til at undersøge nærmere, hvorvidt cirkulæret var godt nok i forhold til børnekonventionen. De statsløse børn kunne blive danske statsborgere, hvis forældrene giftede sig, eller de kunne erklære, når de blev 18 år ved erklæring efter indfødsretslovens § 3. Han mener ikke, der var ret mange sager.” [3. december 2012, side 20]

4.2.3 Cirkulære af 6. februar 1992 om dansk indfødsret ved naturalisation

Som det fremgår af afsnit 4.2.1 havde Indenrigsministeriet i maj 1991 givet tilsagn om, at ministeriet ville søge Indfødsretsudvalgets godkendelse af, at der blev indsat en bestemmelse i naturalisationscirkulæret vedrørende statsløse børn født i Danmark, således at disse børn kunne optages på forslag til lov om indfødsret uden forudgående forelæggelse for Indfødsretsudvalget.

Justitsministeriet skrev den 6. september 1991 til Indenrigsministeriet, att. Torben Steffensen, at det af oplysninger fra Udenrigsministeriet fremgik, at konventionen var trådt i kraft den 18. august 1991. Det hedder videre:

”Under henvisning til, at det under Folketingets behandling af beslutningsforslaget var forudsat, at cirkulæret om naturalisation skulle ændres for at skabe en sikkerhed for, at statsløse børn kan opnå dansk statsborgerskab ved fødslen, skal det hermed, for god ordens skyld, bekræftes, at Indenrigsministeriet foretager det videre fornødne.”

Af et håndskrevet notat af 13. september 1991, som ifølge Torben Steffensen er skrevet af Niels Beckman, fremgår:

”Steff: Vi har modtaget vedl. telefax fra Justitsministeriet om FN-konventionen (børn). JM – ministeren er kaldt til samråd og skal her bekræfte, at vi ændre vort nat.-cirkulære som lovet. Jeg har aftalt med Kirsten K. Jørgensen (...) at vort bidrag til tale-papir blot bliver en bekræftelse af justitsministerens svar på Retsudvalgets spm nr. 6 af 22/4 1991. Vores egen minister har jo allerede

på mavebælte godkendt dette svar, så mon vi behøver andet end at orientere Willerslev”

Den 4. december 1991 forelagde Indfødsretskontoret et revideret naturalisationscirkulære for indenrigsminister Thor Pedersen med indstilling om, at Folketingets Indfødsretsudvalg snarest muligt blev anmodet om at acceptere det. Det hedder bl.a., at

”ministeren ... har afgivet et løfte til Justitsministeren om, at Indenrigsministeriet i anledning af Danmarks ratifikation af FN’s børnekonvention vil søge indfødsretsudvalgets tilslutning til at lette statsløse børns naturalisation,”

Ændringen bestod bl.a. i indsættelsen af § 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.”

Niels Beckman har forklaret, at han

”ikke mener at have arbejdet med tilblivelsen af cirkulæret. Han mener, at cirkulæret var færdiggjort, og der manglede bare underskrifter i forbindelse med, at Torben Steffensen havde forladt Indfødsretskontoret. Da Torben Steffensen havde forladt kontoret, blev vidnets navn sat på cirkulæret, og han skrev under.

... det kan godt være, at han har lavet det, der skulle sendes til Schultz til trykning, men han har ikke deltaget i selve formuleringen af den nye bestemmelse i cirkulæret.” [3. december 2012, side 32]

Foreholdt håndskrevet notat med nedenstående tre udkast til formulering af en bestemmelse om forpligtelserne efter børnekonventionen har Niels Beckman forklaret, at det er hans håndskrift:

0-4-0 ~~stet~~ ~~stat~~
§ 2. ~~Børn født i landet af~~
~~statløse forældre kan naturaliseres~~
~~medmindre de opfylder de almindelige betingelser~~
~~for naturalisation er opfyldt.~~

20 ~~Der~~, der er født i DK af statløse
forældre, og som bor her i landet,
~~kan naturaliseres på grund af de~~

elvorn de almindelige betingelser for naturalisation
ikke er opfyldt, kan de børn, ~~o~~,
naturaliseres skønsmæssigt.

~~Stk. 2. Danmark har ikke ratificeret
af FN's konvention om barnets
rettigheder en særlig forpligtelse
for at naturalisere børn født
i ~~DK~~ her i landet af statløse
forældre. Børnkonventionen er trådt
i kraft den 18. august 1991.~~

Foreholdt denne side har Torben Steffensen forklaret, at

”det ikke er hans håndskrift. Han tror, at det er Niels Beckmans. De samarbejdede om arbejdet med cirkulæret. Det er vidnets håndskrift på næste side i ekstrakten. Arbejdet foregik i kontoret. Han mener ikke, at der ligger noget

politisk bag forsinkelsen af cirkulæret. Der var ikke nogen, der forsøgte at forsinke cirkulæret. De havde travlt på kontoret, fordi antallet af ansøgninger hele tiden steg. Der var ikke i ministeriet forståelse for, at der var behov for mere personale.” [3. december 2012, side 16]

Niels Beckman har i øvrigt forklaret, at

”han ikke husker at have deltaget i drøftelsen af formuleringen ”børn født i Danmark af statsløse forældre”. Det, han har haft fokus på ved administrationen af reglerne, har været barnets statsborgerskab og ikke forældrenes. Formuleringen er en måde at definere et statsløst barn på. Når man ikke bruger konventions egen ordlyd, er det en måde at beskrive, hvordan et barn kan være statsløst i Danmark. Da Danmark ikke har implementeret territorialprincippet, kan et barn kun blive statsløst, hvis det er født i Danmark af statsløse forældre. Det var barnets status, der blev fokuseret på, ikke forældrenes status. Han har ikke deltaget i drøftelserne bag formuleringen ”som bor her i landet”, men de kunne jo ikke naturalisere børn, som ikke havde ophold i Danmark. Der skulle være et tilknytningsforhold til Danmark. ”... ikke fyldt 18 år” er vel definitionen af et barn, som han opfatter det. Han husker ikke, at han har deltaget i drøftelser om formuleringerne og baggrunden for at stille disse krav.” [3. december 2012, side 32-33]

Forslaget til ændring af indfødsretscirkulæret blev den 9. december 1991 sendt til Folketingets Indfødsretsudvalg. I fremsendelsesbrevet underskrevet af Torben Steffensen hedder det:

”Baggrunden for de foreslåede rettelse er bl.a., at Indenrigsministeren i forbindelse med overvejelserne omkring ratifikation af FN’s konvention om barnets rettigheder lovede Justitsministeren at søge udvalgets tilslutning til at lette adgangen for statsløse børn, der fødes her i landet, til at blive danske statsborgere. En bestemmelse med henblik herpå er indføjet i cirkulærets § 3, stk. 2. Ifølge konventionen har sådanne børn krav på at opnå fødelandets statsborgerskab.”

§ 3, stk. 2, havde følgende formulering:

”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.”

Med håndskrift var tilføjet efter ”selvstændigt”: ”, uanset de ikke er fyldt 18 år”.

Torben Steffensen har om denne formulering forklaret, at

”det ikke blev drøftet, om nogle af de almindelige betingelser skulle være opfyldt. De tog det for givet, at de almindelige betingelser ikke skulle være opfyldt, ellers ville det blive svært at sige, at ansøgerne uden videre kunne blive danske statsborgere. Han mener, at det var naturligt, at børnene skulle bo i landet. Det har kontoret taget som en selvfølge. Ellers var der ingen grund til, at de skulle være danske statsborgere. Når det blev bestemt, at de skulle være under 18 år, var det vel for at indikere, at det skulle være børn. [3. december 2012, side 17]

... at selv om det er Niels Beckman, der har underskrevet cirkulæret, var det vidnet, der arbejdede med udarbejdelse af cirkulæret. Cirkulæret er dateret lige efter, at han stoppede som kontorchef.” [3. december 2012, side 16]

Indfødsretsudvalget stillede den 12. december 1991 spørgsmål til indenrigsministeren om baggrunden for forslaget om ændringen af naturalisationscirkulæret. 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 indføjelse 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.”

Det omtalte svar af 7. maj 1991 er gengivet i kapitel 2, afsnit 2.1.4.3.2.

Torben Steffensen har foreholdt dette svar forklaret, at

”når de sagde ”på det nærmeste”, var det, fordi det er Folketinget, der bestemmer, hvem der skal være dansk statsborger. Statsløse børn født i Danmark skal jo optages på et lovforslag, der skal vedtages i Folketinget. Det må være baggrunden for, at ”på det nærmeste” er anført. Selv om en person opfylder alle formelle betingelser for at opnå dansk statsborgerskab, skal vedkommende alligevel godkendes af Folketinget. Formålet med cirkulærebestemmelsen må derfor være, at de statsløse børn født i Danmark ikke skal forelægges udvalget, men kan komme direkte ind på lovforslaget.” [3. december 2012, side 16]

På et møde den 16. januar 1992 tiltrådte et flertal af medlemmerne af Folketingets Indfødsretsudvalg det reviderede cirkulære. 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.”

4.2.4 Cirkulære af 3. oktober 1997 om dansk indfødsret ved naturalisation

Formuleringen af bestemmelsen blev ændret i 1997. Den 27. juni 1997 sendte justitsminister Frank Jensen et udkast til nyt indfødsretscirkulære til Folketingets Indfødsretsudvalg. Det hedder i fremsendelsesbrevet:

”Udkastet indeholder retningslinierne for meddelelse af dansk indfødsret ved naturalisation, således som de er fastlagt ved Indfødsretsudvalgets praksis i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om naturalisation.

Cirkulæret skal erstatte dels det gældende naturalisationscirkulære af 6. februar 1992, dels det fortrolige kontorcirkulære af 2. februar 1990. Det er således hensigten, at samtlige regler vedrørende naturalisation fremover skal være offentligt tilgængelige.

...

Det kan i øvrigt oplyses, at Justitsministeriet for tiden er ved at udarbejde en pjece, der i korte træk og i let tilgængelig form fremstiller reglerne om dansk indfødsret og procedurerne i forbindelse med ansøgning herom. Pjecen udarbejdes og udgives i samarbejde med Udlændingestyrelsen. Justitsministeriet vil inden pjecens endelige udgivelse i løbet af efteråret orientere Indfødsretsudvalget om pjecens form og indhold.

Orientering til ansøgere om betingelserne for at opnå dansk indfødsret vil således fremover kunne gives ved at udlevere cirkulæret og pjecen til den pågældende samt, hvis der er behov herfor, den supplerende oversigt over de særlige opholdsregler.”

I udkastets § 15 havde bestemmelsen om statsløse børn fået 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.”

Niels Beckman har foreholdt denne formulering forklaret, at

”han var med til de indledende forhandlinger med de politiske ordførere i Indfødsretsudvalget, hvor forskellige modeller blev vurderet i forhold til de

gældende retningslinjer og i forhold til, hvad de forskellige partier ønskede. De lavede skematiske opstillinger af ønskerne og sammenholdt dem med de eksisterende retningslinjer. Han husker, at det endte med en skærpelse af kravene. Fra 1992 og frem var det i princippet en skærpelse, hver gang cirkulæret blev ændret.

... for ham at se er der ikke sket en realitetsændring af adgangen til at opnå indfødsret for statsløse børn født i Danmark i forhold til § 3, stk. 2, i cirkulæret fra 1992; der er sket en tilpasning. Det var barnets status, man fokuserede på, ikke forældrenes status. Her valgte man at bruge konventionens ordlyd. Ændringen var formentlig afledt af de sager, der havde været forelagt for udvalget. Det nye kapitel 3 i cirkulæret fra 1997 var resultatet af Indfødsretsudvalgets stillingtagen til en række konkrete sager. Han husker ikke, om det blev diskuteret, at bestemmelsen burde omformuleres. De var nok kommet til den konklusion, at definitionen med børn af statsløse forældre var for snæver. De har formentlig også fundet ud af, at der kunne være andre situationer, hvor et barn kunne være statsløst og født i Danmark uden, at det var en betingelse, at begge forældre var statsløse. Han mener ikke, at der var politisk modstand mod ændringen.” [3. december 2012, side 37]

Birgit Kleis har foreholdt sagen om 1997-cirkulæret forklaret, at

”hun slet ikke husker behandlingen af den sag. De må være blevet opmærksomme på, at naturalisationscirkulærets bestemmelse vedrørende børnekonventionens artikel 7 ikke har været fyldestgørende formuleret fra starten af, og så har de bragt bestemmelsen på rette spor.” [10. december 2012, side 54]

Torsten Hesselbjerg har foreholdt denne formulering forklaret, at

”han ikke har opfattet det som en realitetsændring i forhold til § 3, stk. 2, i naturalisationscirkulæret fra 1992. Foreholdt ekstraktens side 9416 (Cirkulære om dansk indfødsret ved naturalisation af 6. februar 1992) forklarede vidnet, at der ikke ligger noget i ændringen, det er rent sprogligt. Det samme gælder den senere ændring i 2002. Det fremgår af § 15 i cirkulæret fra 1997, at er man født statsløs i Danmark og har bopæl i Danmark, kan man få statsborgerskab ved naturalisation i overensstemmelse med konventionen. Det er en lidt kortfattet måde at skrive på, at det, der gælder, er det, der står i FN-konventionen. Det var for at være sikre herpå, at de skrev ”i overensstemmelse med”. ” [10. december 2012, side 71]

Torsten Hesselbjerg har i forbindelse med cirkulæret fra 1999 forklaret, at

”Det er interessant, at cirkulæret i 1997 blev sendt i udkast til Indfødsretsudvalget. Det viser, at det er udvalget, der bestemmer, hvad der skal stå i cirkulæret. Det er en vigtig pointe. Han fremhæver dette, fordi det formentlig bliver et tema, om man kunne have skrevet noget om de statsløse i cirkulæret efter ændringen af loven i 1999. Et andet formål med dette cirkulære var at ophæve det såkaldte ”hemmelige kontorcirculære” ved at skrive det ind i cirkulæret. Det var deres politik, at der ikke skulle være noget hemmeligt. Der var ingen problemer i forhold til behandling af de statsløse i overensstemmelse med konventioner i 1990’erne.” [10. december 2012, side 71]

Michael Lunn har forklaret, at

”han ikke kan huske, om han har været med til at behandle sagen om ændringen af cirkulæret. Han mener dog, at § 15 i cirkulæret fra 1997 for så vidt er dækkende. Der henvises direkte til konventionen i bestemmelsen, modsat bestemmelsen i cirkulæret fra 1992. Derved får man sagt det, der skal siges. Han synes ikke, at der er nogen forringelse i ændringen. Den nye § 15 er måske bedre. Han har ingen konkret erindring om baggrunden for ændringen, men han synes, at den nye § 15 indebærer en lille forbedring.” [12. december 2012, side 88]

Frank Jensen har forklaret, at han ikke har nogen erindring om ændringen af indfødsretscirkulæret. [12. december 2012, side 103].

Udkastet blev godkendt, og bestemmelsen om statsløse børn fandtes herefter i § 15 i cirkulære om indfødsret ved naturalisation af 3. oktober 1997.

4.3 Indfødsretskontorets vejledning til et statsamt om fortolkning af indfødsretslovens § 3 – oktober 1996

Spørgsmålet om kravet i § 3 i indfødsretsloven til varigheden af den erklærendes ophold har ifølge et telefonnotat udarbejdet af en medarbejder i Århus Statsamt den 10. oktober 1996 været drøftet med kontorchef Birgit Kleis. § 3, stk. 1, havde da følgende ordlyd:

”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 Statsamtet, Overpræsidiat, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland 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.”

Ifølge notatet blev Birgit Kleis spurgt om, hvorvidt statsløse, der først efter det fyldte 21. år opfyldte betingelsen i den dagældende § 3 om 10 års ophold her i landet, stadig skulle rubriceres under § 3, stk. 1, 2. pkt., eller om de skulle henføres under hovedregelen i bestemmelsens 1. pkt., hvoraf ville følge, at de ikke kunne opnå dansk statsborgerskab, medmindre de havde boet her i landet siden deres fyldte 16. år og derudover tidligere havde boet her i sammenlagt mindst 5 år.

Ifølge telefonnotatet oplyste Birgit Kleis, at bestemmelsen i § 3, stk. 1, 2. pkt., fortsat skulle anvendes i de tilfælde, hvor den statsløse var mellem 21 og 23 år, og at spørgsmålet havde været drøftet i kontoret, og man var nået frem til svaret på baggrund af en FN-konvention om begrænsning af statsløshed fra 1961.

4.4 Folketingets vedtagelse V 36 af 15. januar 1998 om bl.a. overholdelse af internationale konventioner og sikring af god forvaltningsskik

Socialistisk Folkeparti fremsatte den 25. november 1997 en forespørgsel til justitsministeren, F 21. Efter at have været behandlet i Folketinget, vedtog Folketinget den 15. januar 1998 en vedtagelse, V 36. Vedtagelsen havde følgende ordlyd:

”Folketinget understreger betydningen af, at muligheden for opnåelse af dansk statsborgerskab skal betragtes som et afgørende positivt element i integrationsprocessen for herboende udlændinge. I den sammenhæng lægger Folketinget afgørende vægt på, - at opfylde internationale konventioner, - at sikre god forvaltningsskik i hele sagsforløbet (bl.a. offentlige og klare regler og kortere sagsbehandlingstid), - at krav om karenstid for tidligere straf principielt bør bygge på straffens strenghed. Folketinget opfordrer derfor regeringen til at fortsætte drøftelserne med partierne om et nyt grundlag for opnåelse af dansk statsborgerskab efter ovenstående retningslinjer med henblik på at opnå bredest mulig parlamentarisk tilslutning hertil.”

Nedenfor redegøres for baggrunden for vedtagelsen.

4.4.1 Forespørgsel F 21 af 25. november 1997 om bl.a. behandlingen af sager om naturalisation

Forespørgsel F 21 af 25. november 1997 havde følgende ordlyd:

”På hvilken måde agter regeringen at leve op til anbefalingerne om ændringer i dansk praksis og danske regler om opnåelse af dansk indfødsret, som direkte og indirekte påpeges i den redegørelse om »Kriterier og procedurer for erhvervelse af statsborgerskab i Østersørådets medlemsstater”, som Østersøområdets kommissær for menneskerettigheder og demokratiske institutioner har udarbejdet?”

4.4.2 Redegørelse fra Østersørådets kommissær Ole Espersen fra april 1996 om Kriterier og procedurer for erhvervelse af statsborgerskab i Østersørådets medlemsstater

Den redegørelse, der dannede baggrund for forespørgslen i Folketinget, var udarbejdet af Østersøområdets kommissær Ole Espersen i april 1996. Redegørelsen indeholder bl.a. en gennemgang af internationale og nationale bestemmelser om indfødsret, herunder af 1961-konventionen og børnekonventionen og de betingelser, staterne kan stille i forhold til ansøgere omfattet af konventionerne. Om 1961-konventionen hedder det bl.a.:

”1961 blev Konventionen om begrænsning af statsløshed vedtaget. Konventionen udstikker retningslinier for at sikre, at personer ikke bliver statsløse og, at man i givet fald opnår mulighed for at genopnå statsborgerskab. Ifølge artikel i (1) skal en kontraherende stat

”give statsborgerret til personer, der er født på dens territorium, og som ellers ville blive statsløse.”

Herefter opregner artikel 1, på hvilke måder der kan gives statsborgerskab: ved fødsel, i henhold til lov, eller efter ansøgning, der under visse betingelser ikke kan afslås.

Disse betingelser er følgende:

a) at ansøgning indgives inden for et fastsat tidsrum, begyndende senest med 18-års alderen og ophørende tidligst med 21-års alderen;

- 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 person altid har været statsløs.”

Redegørelsen indeholder anbefalinger i forhold til de eksisterende betingelser om ophold, adfærd, økonomi og sprog. Redegørelsen indeholder endvidere en række anbefalinger om proceduren for opnåelse af indfødsret. Nedenfor følger et uddrag heraf:

”2.2. Statsborgerskab ved fødsel

...

Det er imidlertid ikke i alle medlemslandene, at børn født af statsløse forældre på landenes territorier får tildelt statsborgerskab. Princippet om jus sanguinis medfører, at sådanne børn er statsløse. I henhold til “Konventionen om begrænsning af statsløshed” skal en kontraherende stat give statsborgerskab til personer født på statens territorium, hvis disse ellers ville være statsløse. I “Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder” og “Konventionen om barnets rettigheder” pålægges staterne at sikre, at ethvert barn, som fødes på deres territorier, får et statsborgerskab.

...

Men spørgsmålet er, om lovgivningen i Danmark, ... sikrer, at børn født af statsløse forældre på deres territorier erhverver statsborgerskab ved fødselen.

I Danmark, Norge og Sverige erhverver unge (f.eks. statsløse) statsborgerskab, når de fylder 18 år, såfremt de har boet i landet i 5 år forud for indgivelsen af ansøgningen og i 10 år i alt. ... I Danmark følger det yderligere af et cirkulære, at børn, født i Danmark af statsløse forældre, og som bor i landet, kan naturaliseres individuelt uden at skulle opfylde de sædvanlige betingelser for naturalisation.

...

Lovgivningen i Danmark, er muligvis i overensstemmelse med kravene i “Konventionen om begrænsning af statsløshed” i den forstand, at en statsløs

ansøger, som opfylder de nævnte betingelser, garanteres retten til et statsborgerskab ved det fyldte 18. år. ...

Men spørgsmålet er, om lovgivningen og praksis i disse lande er overensstemmende med forpligtelserne i “Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder” og “Konventionen om barnets rettigheder”, som alle medlemslandene har ratificeret.

Disse konventioner omhandler “barnets” ret til et statsborgerskab, mens “Konventionen om begrænsning af statsløshed” omhandler retten for en “person” født på statens territorium. Selvom det antages, at konventionerne ikke direkte kæder retten til et statsborgerskab sammen med fødslen (som antydtes i “The United Nations Convention on the Rights of the Child, a guide to the “Travaux Préparatoires”, edited by Sharon Detrick”) tyder en fortolkning af “Konventionen om barnets rettigheder” på, at formålet er at sikre barnets rettigheder fra fødslen. Dette bekræftes også af ordlyden af de to konventioner vedrørende barnets ret til at erhverve et statsborgerskab og med deklarationerne nævnt i kapitel III, som explicit omtaler retten til et statsborgerskab “fra fødslen” og “til alle tider”.

I det omfang landenes praksis gør barnets ret til at erhverve et statsborgerskab afhængig af en ansøgning fra forældrene eller en værge, er det efter min mening tvivlsomt, om dette er tilstrækkelig iagttagelse af forpligtelsen i art. 7(2) i “Konventionen om barnets rettigheder” i henhold til hvilken landene skal sikre implementeringen af barnets rettigheder, især i tilfælde hvor barnet ellers ville være statsløst.

...

Det anbefales, at alle medlemslande overvejer hvordan implementeringen af barnets ret til at erhverve et statsborgerskab fra fødslen kan sikres. I mine øjne er den stat, i hvilken barnet fødes, forpligtet til at tildele statsborgerskab hvis barnet ikke erhverver en anden stats statsborgerskab.

...

4. Ansøgnings- og beslutningsprocedurer

Afgørelser om naturalisation er essentielle for den enkelte ansøger. I lyset heraf og når henses til, at sådanne beslutninger til en vis grad er baseret på et skøn,

er det af central betydning, at der findes retsregler eller administrative bestemmelser og procedurer som tildeler ansøgere nærmere angivne rettigheder.

Det anbefales, at medlemslandene i deres praksis tager udgangspunkt i Euro-parådets (Ministerkomiteens) "Resolution (77) 31 on Protection of the Individual in relation to Acts of Administrative Authorities" og "Recommendation No. R (80)2 concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities". Ansøgeren har herefter ret til:

- at blive hørt
- at modtage oplysninger efter anmodning
- assistance og repræsentation
- skriftlig oplysning om grundlaget for en negativ beslutning
- klagevejledning
- at beslutninger træffes indenfor et rimeligt tidsinterval.

Det burde være en selvfølge, at lovgivningens krav til de generelle administrative procedurer i et givet land også omfatter sager vedrørende naturalisation. Det faktum at ansøgeren er udlænding bør ikke føre til en ringere retsstilling.

Tildeling af eller afslag på en ansøgning om statsborgerskab er en konkret retslig afgørelse. Den danske model i henhold til hvilken beslutninger af denne art træffes af parlamentet ved lov er på mange måder unik.

Det er selvfølgelig vanskeligt at ændre dette system, idet Grundloven i givet fald skulle ændres, hvilket i sig selv er en kompliceret procedure. På den anden side udelukker den danske model ikke, at kriterier og procedurer for tildeling af statsborgerskab fastsættes ved lov. I den forbindelse skal de almindelige retningslinier for god og retfærdig forvaltningsskik selvfølgelig iagttages. At undgå vilkårlighed bør være et ledende princip.

Initiativer af denne art ville også betyde, at parlamentet kunne påse om beslutninger træffes indenfor en rimelig tid - et ansvar som sædvanligvis varetages af parlamentet indenfor mange andre områder. Det anbefales, at Danmark tager skridt til at følge ovennævnte generelle principper også vedrørende naturalisation. ...

5. Appelmuligheder

Nødvendigheden af administrativ eller retslig kontrol med beslutninger truffet af statslige myndigheder er alment accepteret. En sådan kontrol er efter min

mening af særlig vigtighed, når det gælder retten til et statsborgerskab, idet denne som tidligere nævnt er essentiel for den enkelte (som “retten til at have rettigheder”).

Det bør tages i betragtning, at afgørelser i disse sager består af flere led, som hver især kan forudsætte udøvelse af et skøn. Forudsætningerne for en positiv afgørelse er f.eks. ansøgerens tilknytning til landet, hans eller hendes levned, sprogkunderskaber m.m.

Ifølge art. 14 i “Udkast til Konvention om nationalitet” er de deltagende stater forpligtet til at sikre, at beslutninger vedrørende nationalitet er underlagt administrativ eller retslig kontrol i overensstemmelse med den pågældende stats lovgivning.

Det anbefales, at negative afgørelser om statsborgerskab underlægges retslig og eller administrativ kontrol. Hvis dette ikke kan lade sig gøre på nuværende tidspunkt på grund af forfatningsmæssige forhold, anbefales det at beslutninger vedrørende de underliggende betingelser (tilknytning, levned, sprogkunderskaber etc.) kan appelleres til et uafhængigt organ.

I Danmark er afgørelser om naturalisation inappellable. Ansøgeren har imidlertid mulighed for at bede Justitsministeriet om at vurdere politiets beslutning for så vidt angår hans eller hendes sprogkunderskaber. Uagtet at denne mulighed udnyttes i praksis, mener jeg, at det er nødvendigt at formalisere systemet for derved at sikre, at ansøgere altid gøres bekendt med denne mulighed.

6. Gennemskuelighed i reglerne om erhvervelse af statsborgerskab og information til offentligheden

Det er et almindeligt anerkendt princip, at alle skal have mulighed for at kende deres retstilling og de deraf følgende rettigheder og pligter. Lovgivningen og andre administrative regler bør derfor affattes på en gennemskuelig og præcis måde. Særligt indenfor områder af afgørende betydning for den enkelte bør der gives udførlige oplysninger også på fremmedsprog i brochurer eller lignende.

Reglerne og procedurerne for erhvervelse af statsborgerskab er imidlertid ofte ikke gennemskuelige, og der synes at være en generel mangel på information til offentligheden omkring hvilke kriterier, som gælder. Jeg har svært ved at forstå, hvorfor ansøgere ikke forudgående adviseres om, at visse former for

adfærd - f.eks. hensynsløs kørsel - kan få vidtrækkende konsekvenser i relation til muligheden for erhvervelse af statsborgerskab.

Som nævnt ovenfor kræver de fleste lande ophold i landet af en vis længde beregnet fra tidspunktet for opnåelse af permanent opholdstilladelse. Dette fremgår imidlertid ikke altid af lovgivningen om statsborgerskab, og reglerne om erhvervelse af permanent opholdstilladelse findes normalt i en helt anden lov - ofte i udlændingeloven. Yderligere krav fremgår ofte af cirkulærer og retningslinier.

I Danmark er cirkulæret ydermere fortroligt. Efter min opfattelse er det tvivlsomt, om fortroligheden af dette cirkulære er foreneligt med Lov om Offentlighed i Forvaltningen (lov nr. 572, 19. december 1985).

Alt dette skaber et meget uklart billede af de relevante regler, og meget få lande har imødegået dette problem ved at udarbejde informationsmateriale.

Som nævnt ovenfor er det centralt, at potentielle ansøgere kender kriterierne for erhvervelse af statsborgerskab for at kunne forberede sig, men også for ikke at forringe eller ligefrem miste deres chance for at blive statsborgere. Oplysning om reglerne kan også ses som en motiverende faktor.

I det omfang landene opererer med særlige tidsfrister indenfor hvilke ansøgerne nyder en særlig gunstig retstilling er det skadeligt for ansøgerne, hvis de ikke informeres tilstrækkeligt om disse regler. (I de nordiske lande gælder dette unge udlændinge under 23, som kan erhverve statsborgerskab langt nemmere og på mere uformelle betingelser ved at afgive deklaration; det kan ligeledes være tilfældet for personer som falder ind under særlige overgangsbestemmelser.)

Det anbefales følgelig, at medlemslandene overvejer hvordan reglerne om erhvervelse af statsborgerskab kan udformes på en mere gennemskuelig måde samt overvejer hvordan disse regler bedst bringes til offentlighedens kendskab.

Det anbefales yderligere, at de medlemslande, som ikke allerede har gjort det, offentliggør information om reglerne for erhvervelse af statsborgerskab, også på diverse fremmedsprog på linie med f.eks. Norge. I denne sammenhæng kan et samarbejde med forskellige indvandrerorganisationer vise sig meget nyttigt.”

4.4.3 Vedtagelse V 36 af 15. januar 1998

Socialistisk Folkepartis forespørgsel af 25. november 1997 blev fremmet den 28. november 1997, og i forbindelse med forhandlingerne i Folketinget den 15. januar 1998 udtalte justitsminister Frank Jensen følgende:

”Forespørgslen i dag er som bekendt rejst på baggrund af rapporten fra 1996, som er udarbejdet af Østersørådets menneskerettighedskommissær, og som omhandler kriterier og procedurer for erhvervelse af statsborgerskab i alle østersområdets og østersørådets medlemsstater. Rapporten afsluttes med en række anbefalinger af, hvordan sager om tildeling af statsborgerskab efter kommissærens opfattelse bør behandles.

Lad mig indlede med at slå fast, at mange af anbefalingerne i rapporten vedrører fastlæggelse af selve kriterierne for, hvem der kan få statsborgerskab.

Nu er det efter ordningen i grundlovens § 44 ikke regeringen, men Folketinget, der alene har kompetence til at beslutte, hvem der skal have dansk indfødsret. Det er derfor også Folketinget, som fastsætter kriterierne herfor. Det sker i praksis dels i forbindelse med behandling af konkrete sager i Folketingets Indfødsretsudvalg, dels på baggrund af politiske drøftelser og aftaler mellem de forskellige partier her i Folketinget. Selv om regeringen som følge heraf normalt ikke selv er initiativtager til fastsættelse af nye regler på området, har justitsministeren i flere tilfælde forestået afholdelse af møder om naturalisationsbetingelserne. Det gælder også for de forhandlinger om de fremtidige kriterier om opnåelse af dansk statsborgerskab, som netop i går er indledt mellem en række af Folketingets partier. Jeg kan godt love, at regeringen også fremover vil være en aktiv part i de løbende forhandlinger, der foregår på indfødsretsområdet. Men jeg må samtidig understrege, at ansvaret for indholdet af reglerne om dansk indfødsret, herunder reglernes overensstemmelse med Østersøkommissærens anbefalinger, ligger hos Folketinget i medfør af grundlovsbestemmelsen. Jeg finder det derfor rigtigst ikke at kommentere de anbefalinger, der vedrører kriterierne for opnåelse af statsborgerskab eller accepten af dobbelt statsborgerskab. Men rapporten berører jo også flere andre emner. Blandt andet peges der på, at visse retssikkerhedsgarantier for ansøgerne bør sikres, bl.a. således at ansøgerne får de fornødne oplysninger om sagen, en skriftlig begrundelse for et eventuelt afslag, mulighed for at udtale sig i sagen osv. For så vidt angår sager om naturalisation, må jeg igen fremhæve, at disse sager på afgørende måde adskiller sig fra andre sager inden for den offentlige administration, fordi det alene er Folketinget, der har kompetence til at træffe beslutning om tildeling af dansk indfødsret. Justitsministeriet og justitsministeren optræder derfor i denne forbindelse nærmest som et slags sekretariat for

Folketinget. Det må derfor antages, at justitsministerens og Justitsministeriets behandling af naturalisationssager ikke direkte er omfattet af forvaltningslovens regler, men i praksis bliver disse regler og andre almindelige forvaltningsretlige principper dog naturligvis iagttaget ved behandling af naturalisationssager. Selv om der ikke er fastsat mere formelle regler på området, føler jeg mig derfor overbevist om, at også de internationale retningslinjer og anbefalinger i vidt omfang følges med de forbehold, der naturligvis må følge af Justitsministeriets helt specielle stilling i forhold til Folketinget på dette område. Jeg vil gerne tilføje, at jeg ikke er overbevist om, at det vil være rigtigt, sådan som kommissæren foreslår, at sådanne procedureregler fastsættes ved lov.

I rapporten fremhæves i øvrigt særligt ansøgernes adgang til at klage over en negativ afgørelse.

De afslag på naturalisation, som meddeles af Justitsministeriet, kan ikke indbringes for nogen anden administrativ myndighed. Jeg skal i den forbindelse pege på, at det ved behandlingen af naturalisationssager er Justitsministeriets opgave at undersøge, om en ansøger opfylder de kriterier, som Folketinget har opstillet, således at den pågældende kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelser. Justitsministeriet har derimod ikke nogen selvstændig kompetence til at træffe afgørelse om tildeling af dansk indfødsret, men kan blot konstatere, om betingelserne for at få dansk indfødsret er opfyldt eller ej. Dette er baggrunden for, at der ikke er indlagt nogen egentlig klagegang for de ansøgere, der af Justitsministeriet får at vide, at de ikke opfylder betingelserne. En ansøger kan dog altid benytte sig af den almindelige klageadgang til Folketingets Ombudsmand. Ombudsmandens kompetence i sådanne sager er ganske vist noget begrænset, fordi området hører under Folketinget, men Ombudsmanden kan naturligvis og har naturligvis mulighed for at undersøge, om der er begået fejl i administrationen i sagsbehandlingen og i givet fald påtale dette. Som regel vil en ansøger, der er utilfreds med et afslag, dog rette henvendelse til Justitsministeriet. Jeg kan i den forbindelse oplyse, at det erfaringsmæssigt især er selve indholdet af reglerne om statsborgerskab, som vækker utilfredshed. Der er i rapporten særlig peget på behovet for klageadgang, for så vidt angår vurdering af ansøgernes sprogkundskaber, og det er da også det eneste punkt, hvor der er tale om en mere subjektiv bedømmelse af, om ansøgeren opfylder Folketingets krav. Jeg må dog tilstå, at jeg umiddelbart har svært ved at se behovet for, at bedømmelsen af sprogfærdighederne foretages af særligt sprogkyndige organer, sådan som det foreslås af Østersøkommissæren. Efter de gældende regler er kravet med hensyn til sprogfærdigheder, at ansøgeren skal kunne deltage i en almindelig samtale på dansk. Vurderingen af, om denne betingelse er opfyldt, foretages i første omgang af politiet. Det sker i

forbindelse med den samtale, som føres med ansøgeren efter indgivelse af ansøgningen, og hvor bl.a. oplysningerne i ansøgningsskemaet gennemgås. Politiet afgiver herefter en udtalelse til Justitsministeriet om, hvorvidt sprogkravet anses for opfyldt. Hvis politiets konklusion er uklar, eller hvis udtalelsen er af lidt ældre dato, når sagen kommer til behandling i Justitsministeriet, beder ministeriet politiet om at foretage en fornyet vurdering af sprogkundskaberne på baggrund af en ny samtale med ansøgeren. Justitsministeriet kan også selv indkalde en ansøger til en samtale i ministeriet, hvis der foreligger særlige omstændigheder. Endelig kan jeg nævne, at Justitsministeriet jævnligt forelægger sager for Indfødsretsudvalget med henblik på, at udvalget kan tage stilling til, om der eventuelt kan dispenseres fra sprogkravet. Det gælder især, hvis der er tale om personer, som på grund af sygdom eller alder har problemer med at lære det danske sprog. Jeg kan også oplyse, at ansøgninger fra personer, der i første omgang har fået afslag på baggrund af manglende sprogfærdigheder, altid bliver taget op til ny behandling, hvis de pågældende anmoder om det og sandsynliggør, at sprogkundskaberne er forbedret f.eks. på grund af deltagelse i danskkurser. Selv om der ikke eksisterer nogen egentlig klageadgang for så vidt angår sprogbedømmelsen, er det derfor min opfattelse, at nettet er så finmasket, at der normalt ikke vil være ansøgere, der står tilbage med en urigtig vurdering af sprogkundskaberne og derfor ikke kan komme videre i systemet, men jeg er da bestemt indstillet på, at vi i forbindelse med de igangværende drøftelser overvejer, om der kan indføres en egentlig klageadgang med hensyn til sprogbedømmelsen. Jeg kan i øvrigt oplyse, at Justitsministeriet for tiden er ved at planlægge kurser for de medarbejdere hos politiet, der beskæftiger sig med indfødsretssager. Formålet med kurserne er bl.a. i de enkelte politikredse at opnå en så stor ensartethed som muligt i sagsbehandlingen, herunder navnlig sprogbedømmelsen. Endelig er der udsendt en cirkulæreskrivelse til politiet vedrørende bedømmelse af ansøgernes sprogfærdigheder. Det er i cirkulæreskrivelsen præciseret, at politiet skal gøre ansøgere, der ikke skønnes at opfylde sprogkravet, bekendt med dette i forbindelse med samtalen. Politiet skal endvidere oplyse ansøgeren om, at det på grund af en meget lang sagsbehandlingstid i Justitsministeriets Indfødsretskontor vil vare et til to år, inden sagen kommer til behandling i ministeriet, og at ansøgeren derfor i den mellemliggende tid har mulighed for at forbedre sine sprogkundskaber. Når så Justitsministeriet til sin tid behandler sagen, vil ansøgeren, hvis vedkommende opfylder de øvrige betingelser for at få indfødsret, få lejlighed til at demonstrere sine sprogkundskaber ved en ny samtale hos politiet. På den måde udnyttes ventetiden på en positiv måde, og det har været altafgørende for mig. Hermed er vi så fremme ved spørgsmålet om den meget lange sagsbehandlingstid for naturalisationssager, som også berøres i Østersøkommissærens rapport.

Det er jo et spørgsmål, der bl.a. har været drøftet i Folketingets Indfødsretsudvalg og som vel efterhånden må siges at være ganske grundigt belyst. Jeg vil dog gerne benytte lejligheden til endnu en gang at redegøre for situationen. Problematikken med den lange sagsbehandlingstid tager sit udgangspunkt i den meget kraftige stigning i sagstilgangen, som indledtes i slutningen af 1980'erne.

Der har gennem de senere år været udfoldet mange bestræbelser på at nedbringe sagsbehandlingstiden, og Folketingets Indfødsretsudvalg er løbende blevet orienteret om situationen.

Midlerne til at nedbringe sagsbehandlingstiden har dels været ressourcetilførsel, dels en mere rationel tilrettelæggelse af sagerne. Justitsministeriet har endvidere besluttet at indføre nyt edb i Indfødsretskontoret for at kunne udnytte de teknologiske og personalemæssige ressourcer bedst muligt. Denne modernisering er endnu ikke tilendebragt, men jeg forventer, at det nye system, som formentlig vil være fuldt funktionsdygtigt til efteråret, vil medføre en væsentlig effektivisering af arbejdet. På den anden side må jeg også nævne, at der i de seneste år er sket en mærkbar forøgelse af sagstilgangen. Jeg har netop fået tallene for 1997, og det fremgår heraf, at der i dette år var en stigning i sagstilgangen på ca. 900 sager i forhold til året før. Det er en meget markant forøgelse, og den bringer antallet af nye ansøgere op på over 5.500 på årsbasis. Det fremgår af tallene, at den kraftige stigning i antallet af ansøgninger navnlig er sket inden for de sidste tre måneder. Hvis tendensen fortsætter, bliver behovet for at styrke indsatsen mod sagspuklen endnu mere udtalt.

Allerede om ganske få år kan der nemlig forventes en yderligere meget kraftig stigning i sagstilgangen, idet de ca. 18.000 flygtninge fra det tidligere Jugoslavien til den tid har opholdt sig tilstrækkelig længe her i landet til at kunne få dansk indfødsret. For en måned siden tilkendegav jeg under samråd i Folketingets Indfødsretsudvalg, at jeg er meget positiv over for at opfylde udvalgets ønsker med hensyn til sagsbehandlingstidernes længde, under forudsætning af at Justitsministeriets Indfødsretskontor tilføres de nødvendige ressourcer. Jeg er bekendt med, at Indfødsretsudvalget har drøftet, om udvalget kan anbefale, at Justitsministeriet får de fornødne bevillinger til en sådan ressourceforøgelse. Spørgsmålet beror altså for tiden på Folketingets overvejelser, men jeg vil da gerne tilføje, at det er et stort ønske fra regeringens side, at der bliver skabt en realistisk mulighed for at få sagsbehandlingstiderne i Indfødsretskontoret ned på et acceptabelt niveau. Et andet spørgsmål, der behandles i rapporten, er behovet for information om betingelser og procedurer for erhvervelse af statsborgerskab. Jeg er enig med kommissæren i, at der er et stort behov for information på dette område. Justitsministeriet er da også i samarbejde med

Udlændingestyrelsen i gang med at udarbejde en pjece med information om, hvordan man får dansk statsborgerskab. Pjecen indeholder endvidere mere generel information om reglerne om statsborgerskab. Jeg regner med, at pjecen er klar til udsendelse i næste måned, i første omgang på dansk og herefter på engelsk og andre relevante sprog.

Da pjecen nødvendigvis vil være af mere overordnet karakter, agter Justitsministeriet også at udarbejde informationsmateriale, der er mere specifikt, vedrørende naturalisation, som kan udleveres til de mange, der ansøger om eller ønsker nærmere oplysninger om kriterierne. Allerede i dag er oplysninger om betingelser for naturalisation dog blevet betydelig mere tilgængelige, efter at de er samlet i et cirkulære, som er blevet udsendt i oktober måned. Cirkulæret suppleres af en oversigt over de mange særregler vedrørende opholdsbetingelserne. Oversigten udleveres af Justitsministeriet til alle, som ønsker nærmere oplysninger om disse regler. Det, der er anført i rapporten om hemmelige og utilgængelige regler, gælder altså ikke mere. Det, der er anført om det, gælder ikke længere her i landet. Alle regler på området er nu offentligt tilgængelige, og med den nye pjece bliver informationsniveauet endnu højere. Jeg nævnte, at Justitsministeriet vil udarbejde yderligere informationsmateriale om naturalisation, men også for de unge mennesker, som har boet her i landet siden barndommen, og som derfor i vidt omfang kan få dansk statsborgerskab ved at afgive erklæring, er der formentlig behov for bedre information. Justitsministeriet overvejer derfor, hvordan der kan gives bedre information om erklæringsmuligheder for disse unge mennesker, f.eks. ved at sende en pjece ud til uddannelsesinstitutioner og lign.

I rapporten er i flere tilfælde henvist til Europarådskonventionen om statsborgerskab, som blev vedtaget sidste år. Konventionen blev åbnet for undertegnelser i november måned, og sammen med de øvrige nordiske lande undertegnede den danske regering konventionen straks ved åbningen. I alt har 15 lande på nuværende tidspunkt undertegnet konventionen, der dog først træder i kraft, efter at mindst tre lande har ratificeret den. I øjeblikket er Justitsministeriet ved at undersøge, hvilke ændringer der må være nødvendige i den danske lovgivning, for at Danmark kan ratificere konventionen. Vi er altså på mange måder langt i forhold til at opfylde Østersøområdets menneskerettighedskommissærs anbefalinger, og jeg vil i den videre debat vende tilbage også i forhold til det ønske, der er fra Folketingets partier, der i øjeblikket har indledt forhandlinger, og redegøre for yderligere spørgsmål.”

Under forhandlingerne fremsattes det forslag til vedtagelse, der er gengivet ovenfor i afsnit 4.4. Det blev vedtaget med stemmer fra alle partier med undtagelse af Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti.

Niels Beckman har forklaret, at

”han var med til at behandle spørgsmålet.

...

Foreholdt ekstraktens side 6012 (udkast til tale til brug ved behandlingen i Folketinget den 15. januar 1998 af forespørgsel F 21) ”*I den forbindelse vil Justitsministeriet også se på, om der kan være behov for en ændring af reglerne om statsløse børns erhvervelse af dansk indfødsret. Umiddelbart er det dog ministeriets opfattelse, at kommissæren næppe har belæg for antagelsen om, at den danske lovgivning – og lovgivningen i flere andre lande – ikke skulle være i overensstemmelse med kravene i f.eks. FN-konventionen om barnets rettigheder.*” forklarede vidnet, at han ikke husker, om der blev sat noget i gang som følge af ministerens tale. Han mener, at opfattelsen var, at den danske lovgivning opfyldte de krav, der var opstillet i konventionen. Han husker ikke at have været involveret i en opfølgning.” [3. december 2012, side 38]

Det foreholdte uddrag af udkastet til tale blev ikke gentaget i den tale, som Frank Jensen holdt i forbindelse med forhandlingen.

Birgit Kleis har forklaret, at

”det må være en sag, som hun har arbejdet med.

Foreholdt [samme uddrag af udkast til tale som Niels Beckman ovenfor] forklarede vidnet, at de gik i gang med at arbejde med det lovforslag, der blev fremsat i slutningen af 1998. De gennemgik loven og foretog de justeringer, som konventionen gav anledning til og forskellige ting, de var blevet opmærksomme på. Hun husker ikke nogen overvejelser om statsløse børn.

Foreholdt [formuleringen af V 36] forklarede vidnet, at noget af det, der bliver nævnt om god forvaltningsskik og kortere sagsbehandlingstider, var noget af det, de arbejdede med i Indfødsretskontoret. Karenstid var forbeholdt Folketingets Indfødsretsudvalg at drøfte, så det har de ikke arbejdet med som sådan. Når der er kommet ting frem – rent politisk – om ændring af regler, har de internationale konventioner ligget forrest i rækken, når man skulle se på, hvil-

ke muligheder der var for – typisk – stramninger. Man har været opmærksom på, at der var nogle begrænsninger i, hvad man kunne gøre. Det, der anføres i vedtagelsen, er noget de – både i det administrative og på ministerplan – har opfyldt. Det svarede til den måde, som de i forvejen administrerede området på.” [10. december 2012, side 55-56]

Torsten Hesselbjerg har foreholdt formuleringen af V 36 forklaret, at

”han er ret sikker på, at det er nogen i ministeriet, der har været med til at lave et udkast. Ministeriet betjente politikerne på forskellig vis, eksempelvis ved at lave udkast til tekster. Hvis teksten er formuleret i ministeriet, er den handlet af med Frank Jensen.” [10. december 2012, side 72]

Michael Lunn har foreholdt formuleringen af forespørgslen forklaret, at

”han mener at huske, at forespørgslen har passeret ham, og han har sandsynligvis også drøftet den med sine medarbejdere. Han har kun vage erindringer om det. Det var Ole Espersen, der var blevet Østersøkommissær. Han havde en naturlig tendens til at vende tilbage til spørgsmål, som også havde interesseret ham, da han var folketingsmedlem. Det gjorde han også i dette tilfælde.

Foreholdt [formuleringen af vedtagelsen] forklarede vidnet, at han givet har været med til at forberede ministerens indlæg under forespørgselsdebatten. I nogle tilfælde var han involveret i at bistå med udformningen af forslag til vedtagelser, der skulle afslutte en debat. Andre gange foregik dette arbejde i Folketinget blandt medlemmerne. Han kan ikke huske, om han var involveret i at bistå med udformningen af denne vedtagelse. Det er givet, at Torsten Hesselbjerg, hvis han har skrevet udkast til vedtagelsen, har drøftet sagen med ham, men vidnet husker det ikke. Det står i vedtagelsen, at opnåelse af dansk indfødsret er et afgørende positivt element i integrationsprocessen. Det er en formulering, som viser, hvordan holdningen tidligere havde været og som stadig levede i 1997-98. Der var mange, der stemte for forslaget til vedtagelse. Vedtagelsen er nok et af de seneste udtryk for den holdning.” [12. december 2012, side 88-89]

Frank Jensen har forklaret, at

”han har en erindring om Østersøkommissærens henvendelser og rapport.

Foreholdt [den del af sin tale, hvor han behandlede spørgsmålet om cirkulæreskrivelsen og andet informationsmateriale] forklarede vidnet, at forinden forespørgslen var cirkulæret og kontorcirkulæret skrevet sammen til et offentligt tilgængeligt cirkulære. Han havde talt med Lovafdelingens chef Torsten Hesselbjerg om at skabe transparens og gennemsigtighed på området. Han erindrer, at han har set pjecen, men det ligger mange år tilbage. Han husker ikke, om det var et udkast eller den endelige pjece, han så.

Foreholdt [formuleringen af vedtagelsen] forklarede vidnet, at han har set erklæringen. Når det er regeringspartiernes ordførere, som er medforslagsstillere, drøfter man forslaget med ministeren. Han har uomtvisteligt set den, men han ved ikke, hvem der har affattet den. Der er nok flere partier, der har bidraget. Det første udkast kunne sagtens være forfattet af Torsten Hesselbjerg. Det vil være normal praksis, når regeringspartiernes ordfører er medforslagsstillere, at ministeren og ministeriet er med til at lave det første udkast. Derefter foregår der en drøftelse mellem de forskellige forslagsstillere om den endelige formulering. Fra han kom i Folketinget i 1987 og til efter valget i 1998 var der stor konsensus om indfødsret. Man så det som et positivt bidrag til integrationsprocessen, at mennesker, der havde lovligt ophold i Danmark, opnåede dansk indfødsret.” [12. december 2012, side 103-105]

4.5 Danmarks tiltrædelse i december 1998 af Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret

Som det fremgår af kapitel 2, afsnit 2.1.4.3.3, gav Folketinget ved vedtagelse af lov nr. 1018 af 23. december 1998 om ændring af bl.a. lov om indfødsret samtykke til, at Danmark ratificerede den europæiske konvention af 6. november 1997 om statsborgerret.

Konventionens artikel 6, stk. 2, angår statsløse børn og fastsætter bl.a., at 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. Af explanatory report til konventionen fremgår, at indfødsret skal gives, hvis opholdskravet er opfyldt.

Repræsentanter fra Indfødsretskontoret deltog i Europarådets arbejde med at udarbejde et udkast til statsborgerskabskonvention. I flere tidligere udkast til konventionen, eksempelvis udkast af 23. maj 1996, fremsendt til Folketingets Indfødsretsudvalg den 7. juni 1996, var der indsat en bestemmelse om, at indfødsret til børn også

kunne betinges af, at barnet ikke var dømt for en alvorlig forbrydelse. Forslagets artikel 6, stk. 2, b.ii var formuleret således, at indfødsret kunne betinges af:

”absence of a conviction for a serious offence”.

I forbindelse med det videre arbejde med konventionsudkastet blev det imidlertid besluttet at fjerne denne mulighed. Mr. Adrian Severin skrev til Europarådets “Committee on Legal Affairs and Human Rights”¹ følgende den 7. november 1996:

“33. The acquisition of the nationality of a State by children born on its territory who remain stateless should not depend on whether they have been convicted of a serious offence. The Committee considers that a progressive approach to children’s rights must be adopted, and fails to see what connection there could possibly be between statelessness and criminal offences and convictions, especially since no mention is made of the notion of a “serious offence” in the explanatory report.

34. The Committee therefore moves that sub-paragraph b.ii be deleted.”

Af et internt arbejdsrapport af 18. november 1996 fra det sekretariat, der i Europarådet forberedte konventionsudkastet, fremgår det, at flere stater havde indvendinger mod, at der kunne opstilles et vandelskrav som foreslået. Sekretariatet foreslog, at man overvejede enten at fjerne denne betingelse, eller at man behandlede betingelsen nærmere i udkastet til explanatory report. I en møderapport af 6. december 1996 fra en arbejdsgruppe under Europarådet bestående af statsretseksperter, hvor Danmark var repræsenteret af Niels Beckman, hedder det²:

“32. The rapporteur of the Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly and other delegations considered that the acquisition of nationality of a State by children born on its territory who remain stateless should not depend on whether they have been convicted of a serious offence. Therefore, he requested that sub-paragraph b.ii be deleted.

33. The Working Party decided to delete sub-paragraph b.ii and modify paragraph 2.b of Article 6 as it appears in the draft Convention.”

1 Observations on the draft European Convention on Nationality by Mr. Adrian Severin, Rapporteur

2 Council of Europe, Working Party of the Committee of Experts on Nationality (CJ-NA-GT), 9th meeting, Strasbourg 25-29 november 1996.

Muligheden for at betinge indfødsret af, at barnet ikke var dømt for en alvorlig forbrydelse, udgik af de følgende konventionsudkast og blev heller ikke medtaget i den endelige konventionstekst.

I en intern notits fra Indfødsretskontoret af 2. marts 1999, angiveligt udarbejdet af fuldmægtig Søren Stig Andersen, fremgår det, at det da blev overvejet, om de eksisterende danske regler var i overensstemmelse med konventionens artikel 6. I notitsen hedder det:

”Intern notits vedrørende eventuelle danske forbehold og deklarationer i forbindelse med ratifikation af Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret

Generelt: Konventionen indeholder en række regler vedrørende naturalisation. Da naturalisation i Danmark sker ved lov, er der ingen garanti for, at reglerne i konventionen rent faktisk efterleves, selvom Folketinget har fastsat retningslinier og en praksis, der er i overensstemmelse hermed. Dette bør muligvis fremgå af et særskilt indledende afsnit/deklaration. I forbindelse med Danmarks forbehold m.v. i relation til konventionens kapitel IV om procedurer vedrørende statsborgerret vil der kunne henvises til sådan et indledende afsnit.

Ad Art. 6(2): Ifølge bestemmelsen erhverver børn, som bliver født på en kontraherende stats område, og som ikke ved fødslen erhverver indfødsret i en anden stat, statsborgerskab i den pågældende stat. Dette skal ske enten *ex lege* ved fødslen eller ved at sikre, at børn, som er statsløse, efter ansøgning til den rette myndighed og efter de regler, som er foreskrevet i den nationale lovgivning, kan erhverve statsborgerskab i det pågældende land. Det kan bestemmes, at ansøgning kun kan indgives af personer, som har haft lovligt ophold i det pågældende land i en periode på højst 5 år umiddelbart forud for indgivelse af ansøgningen.

Bestemmelsen følger den linie, der er lagt i FN-konventionerne om begrænsning af statsløshed fra 1961 og om barnets rettigheder fra 1989.

I Danmark er princippet fastslået i naturalisationscirkulærets § 15. Det følger heraf, at der ikke stilles betingelser til danskfødte, statsløse børns ophold her i landet. Det fremgår imidlertid ikke af § 15, om sådanne børn skal opfylde de øvrige naturalisationsbetingelser.

§ 15's forgænger, § 3, stk. 2, i det tidligere gældende cirkulære af 6. februar 1992, havde følgende ordlyd: “Selvom de almindelige betingelser for naturali-

sation 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.”

I Justitsministeriets besvarelse af 16. juni 1997 af forespørgsel om indfødsret i Danmark fra OSCE High Commissioner on National Minorities anførtes, at “Justitsministeriet har i praksis anvendt denne bestemmelse [§ 3, stk. 2, i det tidligere gældende cirkulære] således, at der alene tages hensyn til barnets statsborgerretlige status, dvs., at barnet enten de jure eller de facto anses for at være statsløs. Den eneste betingelse for naturalisation er herefter, at barnets forældre har tilladelse til varigt ophold her i landet, og at forældrene på barnets vegne indsender en ansøgning om naturalisation. Såfremt barnets forældre alene skulle være i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, vil en ansøgning om naturalisation af et statsløst barn blive forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg. I den forbindelse bemærkes, at udvalget endnu ikke har taget stilling til en konkret ansøgning af denne karakter.”

Det må antages, at der ikke i den nugældende § 15 er tilsigtet en indsnævring af bestemmelsens anvendelsesområde; det vil sige, at ansøgninger om dansk statsborgerskab for statsløse børn født her i landet også efter de nugældende regler vil blive forelagt Folketingets Indfødsretsudvalg uanset om naturalisationsbetingelserne i øvrigt er opfyldt.

Kravet om forældrenes besiddelse af (evt. midlertidig) opholdstilladelse er hidtil blevet anset for at være i overensstemmelse med art. 7 i FN's konvention om barnets rettigheder, der er formuleret tilsvarende art. 6(2), litra b, i den foreliggende konvention.

Konklusion: Det skønnes ikke påkrævet, at Danmark tager forbehold. Det bør derimod overvejes at afgive en deklaration angående de i den nationale lovgivning foreskrevne regler.”

Danmark ratificerede konventionen ved kgl. resolution af 4. juni 2002 og tog forbehold begrundet i, at der efter de danske regler ikke var adgang til administrativ rekurs.

4.6 Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra 1991 til 1999

Der gik mere end to år efter Danmarks ratifikation af børnekonventionen, før de første personer omfattet af konventionen indgav ansøgning om indfødsret ved naturalisation. Det drejer sig om ansøgerne i sag 2 og 3, der indleverede ansøgninger til politiet i september 1993. De fik begge afslag på optagelse i september 1995.

Den første ansøgning, der blev afgjort, er sag 4, hvor ansøgeren indleverede ansøgning i november 1993 og blev optaget på lovforslag i december 1994, efter at sagen havde været forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg.

Der blev i perioden 1991-1999 truffet afgørelse i 19 sager omfattet af børnekonventionen. Der blev givet afslag eller vejledt forkert i syv af sagerne. Nedenfor følger en nærmere gennemgang af de enkelte sager.

4.6.1 Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Der blev givet afslag eller vejledt forkert i syv af sagerne til ansøgere omfattet af børnekonventionen (sagerne 2, 3, 5, 6 og 15-17). Afslagene, der blev givet i perioden fra september 1995 til marts 1998, var alle begrundet i, at ansøgerne ikke opfyldte de almindelige betingelser for selvstændig optagelse af børn.

4.6.1.1 Afslag på optagelse på lovforslag af 13. september 1995 i sag 2

Sagen kan kort refereres således:

Statsløs, født i Danmark i ... af ugifte forældre, britisk mor, dansk far. Ansøgning af 28. september 1993. Formentlig omfattet af børnekonventionen.

I ansøgningen, der var underskrevet af ansøgerens mor, er spørgsmålene "I hvilke stater havde ansøgeren ... statsborgerret ved fødslen" og "I hvilke stater har ansøgeren ... statsborgerret nu" begge besvaret således: "Statsløs". Spørgsmålet "Har ansøgeren ... i tiden mellem fødslen og nu haft statsborgerret i andre stater end dem, der er anført i rubrikkerne ..." er der svaret "Nej". Spørgsmålet "Hvis ansøgeren er statsløs, anføres hvornår og hvordan han/hun er blevet statsløs" er besvaret således: "Født af engelsk mor i Danmark uden for ægteskab". I en politirapport er det noteret, at moren var britisk statsborger, men "da han var født i Danmark, kunne han ikke få britisk statsborgerskab".

Sagen forelagt internt den 24. august 1995 med henvisning til, at ansøgeren var statsløs. Moren ville ikke søge dansk statsborgerskab, og forældrene ville ikke gifte sig. Niels Beckman anførte den 28. august 1995 følgende: "Et

klassisk eksempel, som udvalget har taget stilling til, se børnecirkulæret af 10. januar 1995 + bem om erklæringsmuligheden ved det 18. år!!”

Ved brev af 13. september 1995 gav ministeriet afslag på ansøgningen:

”Vedrørende Deres børns ansøgning om dansk indfødsret

Deres børn ... kan ikke blive danske statsborgere nu.

Grunden er, at Folketinget har bestemt, at dansk indfødsret kun kan meddeles selvstændigt til personer, der ikke er fyldt 18 år, hvis der foreligger særlige forhold, der gør det ønskeligt og naturligt, at pågældende får dansk indfødsret, jf. § 3, stk. i, i cirkulære af 6. februar 1992 om dansk indfødsret ved naturalisation.

Folketinget har i den forbindelse besluttet, at denne bestemmelse alene finder anvendelse i de tilfælde, hvor andre muligheder for erhvervelse af dansk indfødsret er udelukket, f.eks. at en af forældrene samtidig søger og opfylder betingelserne for at blive dansk statsborger. Det vil dog altid være en forudsætning, at barnet bor i Danmark.

Ministeriet gør opmærksom på, at naturalisation i intet tilfælde er en ret, der kan gøres krav på med henvisning til, at visse betingelser er opfyldt, idet den endelige afgørelse træffes af Folketinget.

Da Deres børn nærmer sig 18 års alderen, skal Justitsministeriet imidlertid henlede opmærksomheden på § 3 i lovbekendtgørelse nr 457 af 17. juni 1991. Deres børn kan, når De fylder 18 år og har haft bopæl her i riget i de sidste 5 år og derudover tidligere har boet her i sammenlagt 5 år, over for Statsamtet afgive skriftlig erklæring om erhvervelse af dansk indfødsret. Det er en forudsætning, at disse betingelser er opfyldt på erklæringstidspunktet.

...

Niels Beckman”

På sagsomslaget er der noteret ”27/1-2011 1. GENOPTAGELSE”, og ved brev af 1. februar 2011 anmodede ministeriet statsforvaltningen om en kopi af ansøgerens indfødsretsbevis til brug for ministeriets arkiver. Statsforvaltningen svarede den 28. februar 2011, at statsforvaltningen havde gennemgået

forvaltningens journal og ikke kunne se, at ansøgeren havde søgt om dansk indfødsret ved erklæring.

Hvis ansøgeren ikke havde fået afslag, men i stedet var blevet optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, kunne ansøgeren have fået indfødsret i ... 1996. Ansøgeren var i 2011 fortsat registreret som statsløs.

Niels Beckman har forklaret, at

”Foreholdt ekstraktens side 3130 (Ansøgning om dansk indfødsret) ”*Født af engelsk mor i Danmark uden for ægteskab*” og side 3123 (Tjekliste) ”24/8-95 Forelægges – ans. er statsløs m. dansk fremmedpas. Moderen er britisk og faderen er dansk, men de er ikke gift. Moderen vil ikke søge dansk stb. og forældrene vil ikke gifte sig.” og ”Et klassisk eksempel, som udvalget har taget stilling til, se børnecirkulæret af 10. jan. 1995 + bem. om erklæringsmuligheden ved det 18. år!”, og at det ser ud, som om det var et afslag i strid med konventionen og § 15 i indfødsretscirkulæret, forklarede vidnet, at det gør det ikke for ham. Han er godt klar over, at ansøgeren var født i Danmark, men når han så sådan en sag, var det afgørende for ham, om ansøgeren var født statsløs. For at afklare det måtte man kaste et blik på den britiske lovgivning. Når man behandlede ansøgninger fra personer, der var født uden for Storbritannien, var det efter den britiske lovgivning afgørende, hvor moren var født. Hvis hun var født i Storbritannien, var den pågældende født britisk statsborger. Hvis moren var født uden for Storbritannien, således at det var anden generation, der blev født uden for Storbritannien, fik barnet ikke britisk statsborgerskab. Det ville så være statsløst. Det er beskrevet i en artikel skrevet af Andrew Walmsley, der tidligere var chef for det britiske indfødsretskontor. Han skrev ”... British citizenship can only be acquired in this way by the first generation born outside the United Kingdom. A second generation born abroad would not automatically acquire British citizenship. ...” Med første generation menes et barn af en person, som er engelsk statsborger og født i Storbritannien. I den konkrete sag kan han se, at den engelske mor var født i England. Derfor var barnet ikke født statsløs. Han mener, at artiklen er fra 1990’erne. Han kan godt se, at der ikke er skrevet noget i sagen om denne problemstilling, men mange ting var selvfølgeligheder for dem, der sad og behandlede sagerne i Indfødsretskontoret. Derfor gik de ikke ind i detaljerne. De behandlede mange sager, og der var en vis hastighed i sagsporteføljen. Han kan godt se, at det havde været naturligt at skrive, at dette barn ikke kunne antages at være statsløst. På den anden side talte han helt sikkert med sagsbehandleren om, at de havde et eksempel på et barn, som ikke var født statsløst, og at de måtte anvende de almindelige betingelser. Derfor gik man direkte over i beskrivelsen af børnecirkulæret. Forespurgt om den danske

indfødsretslovgivning på det tidspunkt var sådan, at hvis forældrene ikke var gift, kunne børnene ikke få farens statsborgerskab, forklarede vidnet, at det var rigtigt. Den blev ændret kort tid efter med undtagelse af børn født i udlandet.” [1. marts 2013, side 436-437]

4.6.1.2 Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 13. september 1995 i sag 3

Sagen kan kort refereres således:

Statsløs, født i Danmark i ... af ugifte forældre, britisk mor, dansk far. Ansøgning af 28. september 1993. Formentlig omfattet af børnekonventionen.

I ansøgningen, der var underskrevet af ansøgerens mor, er spørgsmålene ”I hvilke stater havde ansøgeren ... statsborgerret ved fødslen” og ”I hvilke stater har ansøgeren ... statsborgerret nu” besvaret således: ”Statsløs” og ”Statsløs, født af engelsk mor i Danmark”. Spørgsmålet ”Har ansøgeren ... i tiden mellem fødslen og nu haft statsborgerret i andre stater end dem, der er anført i rubrikkerne ...” er der svaret ”Nej”. Spørgsmålet ”Hvis ansøgeren er statsløs, anføres hvornår og hvordan han/hun er blevet statsløs” er besvaret således: ”Er født af mor, der er engelsk statsborger i Danmark uden for ægteskab”.

Ved brev af 13. september 1995 underskrevet af Niels Beckman gav ministeriet afslag på ansøgningen (se referatet af sag 2).

Det fremgår af en påtegning på sagen, at ansøgeren fik indfødsret ved erklæring i 2002.

Hvis ansøgeren ikke havde fået afslag, men i stedet var blevet optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, kunne ansøgeren have fået indfødsret i ... 1996.

Birgit Kleis har foreholdt afslagene i sag 2 og 3 forklaret, at

”det var i en periode, hvor hun havde orlov. Hun genkender ikke navnene, og hun husker ikke den konkrete problemstilling om England. Hun har hørt om tilfælde, hvor sammenstød af forskellige regler, f.eks. hvor forældrene kommer fra forskellige lande, har medført, at barnet ikke har fået noget statsborgerskab. Hun mener ikke, at hun tidligere har hørt om problemstillingen i relation til England, men det forekommer hende, at hun har hørt om den i relation til Spanien. Det kan have været årsagen til, at de fandt, at den oprindelige be-

stemmelse om statsløse børn i naturalisationscirkulæret var for snæver.” [10. december 2012, side 65]

4.6.1.3 Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 26. februar 1998 i sag 5 og 6

Sagerne kan kort refereres således:

Statsløse palæstinensere, født ... og ... Ansøgninger af 21. november 1995. Omfattet af børnekonventionen. Faren fik dansk indfødsret i 1995, mens moren fik afslag. Dengang søgte forældrene ikke om indfødsret til ansøgerne som bipersoner.

Ved brev af 26. februar 1998 underskrevet af Niels Beckman gav ministeriet afslag på ansøgningerne med den begrundelse, at ansøgerne var under 18 år og bortset fra ganske særlige tilfælde ikke kunne naturaliseres selvstændigt, når der var mulighed for naturalisation som biperson til en af forældrene. Ministeriet henviste til § 16 i cirkulæreskrivelse nr. 132 af 3. oktober 1997 om retningslinjer for naturalisation samt oplyste, at ministeriet ikke kunne dispensere fra retningslinjerne. Ansøgerne blev optaget på det lovforslag, der blev fremsat den 15. april 2004. Det fremgår ikke af disse sager, hvad der foranledigede sagerne genoptaget. Ansøgerne fik indfødsret den ... 2004.

Hvis ansøgerne ikke havde fået afslag, men i stedet var blevet optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, kunne ansøgerne have fået indfødsret i ... 1998.

Niels Beckman har foreholdt ansøgningen og brevet af 26. februar 1998, og at det ikke ser ud til, at der er taget hensyn til statsløshed, forklaret, at

”det tror han ikke, at han er uenig i. Han tror, at der er sket en fejl. Foreholdt ekstraktens side 3215 (Ansøgning om dansk indfødsret) og forespurgt om vidnet har nogen idé om, hvem der har udfyldt skemaet, forklarede vidnet, at han ikke umiddelbart kan tyde det. Foreholdt ekstraktens side 3214 (Tjekliste) ”*Børnekib, da faderen da han blev dansk sagde nej til at få barnet omfattet.*” forklarede vidnet, at sagen er behandlet som en sag, hvor børnene ikke var omfattet af forældrenes ansøgning. Som han skimmer sagen igennem, er det en fejl, at der er givet afslag. Der har været fokuseret på problemstillingen med bipersoner til forældrene.

Foreholdt ekstraktens side 3215 (Ansøgning om dansk indfødsret) ”*Afslag/ Børnekib/...*” af kommissionsmedlem Claus Søgaard-Christensen forklarede

vidnet, at det kan ligne hans håndskrift. KIB betyder ”kan ikke bevilliges”. Det er et afslag. Det er der ingen tvivl om, at der er sket en fejl.” [1. marts 2013, side 439]

Birgit Kleis har foreholdt afslaget i sag 5 forklaret, at

”hun ikke genkender sagen. Hun tror, at det er en sag, hvor faren eller moren har fået afslag. Det er ikke en sag, hvor børnene har søgt indledningsvis. Der har formentlig været en sag på en af forældrene, som efterfølgende rettede henvendelse angående børnene. Det er et forkert afslag. Umiddelbart ligner det en fejl, at der er meddelt afslag, hvilket må tilskrives almindelig travlhed. Det var mange tusinde sager, så hun vil ikke påstå, at der ikke er begået fejl.” [10. december 2012, side 65]

4.6.1.4 Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 26. marts 1998 i sag 15, 16 og 17

Sagerne kan kort refereres således:

Statsløse palæstinensere, født ..., ... og Brev med anmodning om indfødsret af 13. marts 1998. Omfattet af børnekonventionen. Det fremgår af sagerne, at faren tidligere havde fået indfødsret (1994/310-11752), men at han ved en misforståelse ikke havde ansøgt om indfødsret til sine børn som bipersoner. Ved brev modtaget i ministeriet den 13. marts 1998 anførte faren, at det var en fejl, at han havde sat kryds i ”nej” til at søge om dansk indfødsret til børnene. Han havde været af den opfattelse, at børnene kunne få dansk statsborgerskab når som helst. I sit brev anmodede han ministeriet om at tage sig af problemet, så børnene kunne få dansk indfødsret.

I ministeriets brev af 26. marts 1998 til ansøgerens far hedder det bl.a.:

”Deres børn ... kan ikke blive danske statsborgere nu.

Grunden er, at børn under 18 år ikke kan naturaliseres selvstændigt, når der er mulighed for naturalisation som biperson til en af forældrene, jfr. § 16 i vedlagte cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997.

Det indebærer, at personer under 18 år normalt ikke kan få dansk indfødsret, medmindre en af forældrene samtidig søger og opfylder betingelserne for at blive dansk statsborger. Det er en forudsætning, at barnet bor i Danmark.

Deres børn må derfor henvises til at søge om dansk statsborgerskab sammen med deres mor.”

Ved brev af 28. august 1998 anmodede en sagsbehandler fra en retshjælp ministeriet om at rette fejlen, således at børnene kunne blive danske statsborgere ved naturalisation, idet det beroede på en fejl, at faren ikke havde søgt om meddelelse af indfødsret til sine børn sammen med sin egen ansøgning. Rets-
hjælpen henviste til § 15 i cirkulære af 3. oktober 1997.

Efter en fornyet gennemgang bekræftede ministeriet ved breve af 14. september 1998, at ansøgerne selvstændigt kunne søge om naturalisation efter den nævnte bestemmelse. Ministeriet beklagede, at ministeriet i forbindelse med ansøgernes tidligere henvendelse ikke havde været opmærksom på, at ansøgerne kunne være omfattet af denne bestemmelse. Optaget på lovforslag den 4. november 1998. Ansøgerne fik indfødsret den ... 1999.

Hvis ansøgerne ikke havde fået forkert vejledning, men i stedet havde indgivet ansøgning og derefter var blevet optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, kunne ansøgerne have fået indfødsret i ... 1998.

Niels Beckman har foreholdt ekstraktens side 3181 (Journal nr. 94/310-11752), side 3195 (Håndskrevet brev til Indfødsretskontoret fra ansøgerens forældre) ”Da jeg udfyldt mit ansøgning, så begik jeg et fejl i det jeg har sat et kryds ved at jeg ikke ønske at mine børn få samtidig dansk pas sammen med mig. Der var mit opfattelse om den krydsning at jeg nå som helst kan få mine børn få dansk statsborgerskab automatisk” og side 3208 (Afslag fra Indfødsretskontoret af 26. marts 1998) ”Grun-
den er, at børn under 18 år ikke kan naturaliseres selvstændigt, når der er mulighed for naturalisation som biperson til en at forældrene, jfr. § 16 i vedlagte cirkulære nr. 132 af 3. oktober 1997.” forklaret, at

”det var det, der blev benævnt ”kib”. Det var den type afslag, der blev givet her. Foreholdt ekstraktens side 3190 (Ansøgning om dansk indfødsret) og side 3182 (Håndskrevne notater) ”*Nej – det kan der ikke være. Det der har undret mig har været ordvalget i po-rapporten, der dels oplyser, at ans. er statsløs – ikke har noget pas, og at han har været på rejse; men ans. har åbenbart en konventionspas, og så er sagen i orden.*” forklarede vidnet, at der vist ikke er nogen tvivl om, at det var relateret til farens sag. Han så også, at der var gjort nogle bemærkninger i selve rapporten. Det var formentlig det, sagsbehandleren reagerede på. På ekstraktens side 3192 (Politirapport af 26. april 1994) skrev han ”Pas på”. De skulle være opmærksomme på, at han oplyste, at han ikke havde noget pas, men at han rejste på sit pas. Foreholdt at det ikke fremgår af afslaget, at man

havde taget hensyn til børnenes statsløshed, forklarede vidnet, at det er der noget, der kunne tyde på. Man fokuserede tilsyneladende igen på børnene som bipersoner til forældrene og ikke som selvstændige ansøgere. Han kan se, at der blev rettet op på det senere.” [1. marts 2013, side 439-440]

4.6.2 Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Der blev optaget 15 ansøgere omfattet af børnekonventionen (sag 4, 7, 8 og 9-19). De blev optaget i perioden december 1994 – august 1999. Sagerne 15-17, hvor der blev givet afslag i marts 1998, blev efter en klage optaget i november 1998. Også ansøgeren i sag 1 blev optaget på lovforslag. Kommissionen har ikke kunnet konstatere, at ansøgeren var omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen.

4.6.2.1 Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse af 5. december 1994 i sag 4 efter forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg

Sag 4 er den først afgjorte sag efter børnekonventionen. Sagen kan kort refereres således:

Statsløs, født i Danmark i ... af ugifte forældre, britisk mor, dansk far. Ansøgning af 23. november 1993. Formentlig omfattet af børnekonventionen.

I ansøgningen, der var underskrevet af ansøgeren og hans forældre, er spørgsmålene ”I hvilke stater havde ansøgeren ... statsborgerret ved fødslen” og ”I hvilke stater har ansøgeren ... statsborgerret nu” begge besvaret således: ”Statsløs (bosat i Danmark)”. Spørgsmålet ”Hvis ansøgeren er statsløs, anføres hvornår og hvordan han/hun er blevet statsløs” er besvaret således: ”Ved fødslen grundet såkaldt ”uægte barn” af statsborgere fra henholdsvis England og Danmark”. I en politirapport er det noteret, at da ansøgerens forældre ”aldrig har været gift, var han fra fødslen statsløs”. På et notatark udfyldt af Indfødsretskontoret er rubrikken ”Statsborgerret i . For statsløse angives også den tidl. stb. ret.” udfyldt således: ”statsløs (Storbrit.en)”.

Det hedder i en intern indstilling af 18. maj 1994 fra Niels Beckman til kontorchef Jens Erik (nu Bech) Stausbøll, at ansøgeren efter indfødsretsudvalgets sidste møde ”vedr. gr.3-børn” stod til afslag. I notat fra 20. juni 1994 tiltrædes det af Stausbøll, at ansøgeren stod til afslag, da moren jo kunne søge. Han anførte ”Eneste tvivlssp. er, at ans. er statsløs.” og spurgte samtidig Beckman om, hvorvidt ansøgerens statsløshed ændrede hans opfattelse. Niels Beckman anførte den 21. juni 1994, at ansøgerens statsløshed kunne begrunde et samråd med positiv indstilling, men at ”det bare ikke [er] de signaler udvalget har sendt til os vedr. disse børn f.u.d. af dansk far.” I en påtegning fra Jens Erik

Stausbøll erklæres det, at denne var enig i, at sagen skulle i samråd med en positiv indstilling.

I sagen findes en udateret indstilling, hvor det bl.a. hedder ”Født her i landet uden for ægteskab af engelsk mor og dansk far. Af den grund er ans efter engelsk statsborgerlovgivning statsløs.” Som begrundelse for, at ansøgeren burde optages på et lovforslag, er bl.a. anført, at forældrene aldrig havde boet sammen, og at ansøgeren ”er statsløs. FN konvention siger, at statsløse børn ...” (resten ulæseligt).

Sagen blev forelagt Folketingets Indfødsretsudvalg, der den 1. december 1994 meddelte, at ansøgeren burde optages på lov om indfødsrets meddelelse. Den 5. december 1994 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 1995.

Niels Beckman har foreholdt denne sag forklaret, at ansøgeren efter hans opfattelse ikke var omfattet af børnekonventionen, idet ansøgeren ikke var født statsløs, men må have mistet sit statsborgerskab i perioden mellem fødslen og ansøgningen. Han har forklaret, at

”da moren er født i England, er det en parallel situation til [sag 2] Foreholdt ekstraktens side 3158 (Håndskrevne noter) ”*Skal sagen fremskyndes p.g.a. skr. af 16-11-1993 ... / Kan du forklare mig, hvad der står i rap'en side 2 – det om søsteren!!? / Søsterens far er en anden dansker, som ans. mor har været gift med. Ans. forældre har aldrig været gift. / Nå – sådan! det fik jeg ikke ud af det i første omgang, med det forklarer jo hvorfor søsteren er dansk. Jens Efter det sidste samråd (vedr. gr. 3-børn) skal vi vel givet et afslag i denne sag!!!*” forklarede vidnet, at udgangspunktet var, at ansøgeren ikke var født statsløs. Videre foreholdt ”Jeg er for så vidt enig i, at ansøgeren står til afslag eftersom moderen jo kunne søge. Eneste tvivlsspørgsmål er, at ans. er registreret som statsløs! Ændrer det din opfattelse mht. evt. forelæggelse for udvalget i et samråd? / Min sympati ligger helt klart hos ans. i denne sag, og jeg er enig i, at den omstændighed, at ans. er statsløs, kan begrunde et samråd. Det er bare ikke de signaler udvalget har sendt til os vedr. disse børn f.u.æ. af dansk far. Jeg tager gerne sagen over i udvalget med pos. indstilling. / Enig i samråd med pos. indstilling. / Vil du sende ans. vores standard om samråd” forklarede vidnet, at det, han sagde, var, at den pågældende ikke var født statsløs. Det var det afgørende, når de skulle anvende børnekonventionen. Hvis forældrene ikke anmodede om, at der blev udstedt et pas af de britiske myndigheder, kan den pågældende sidenhen have mistet sit britiske statsborgerskab, som han modtog ved fødslen. Det opfatter de britiske myndigheder sådan, at man ikke er interesseret i at bruge sit britiske statsborgerskab. Det kunne meget vel have været situationen, men det havde han ingen oplysninger om. Det skal

også ses i en anden sammenhæng. De havde på et tidspunkt en formulering i indfødsretscirkulæret, hvor der stod, at børn kunne naturaliseres selvstændigt, hvis der forelå særlige forhold, der gjorde det ønskeligt eller naturligt, at de fik dansk indfødsret. De var utilfredse med den formulering, som de syntes var alt for vag. De så gerne, at udvalget gav dem retningslinjer for, hvordan de skulle agere over for børn i forskellige situationer. De havde nogle typiske eksempler, som de forelagde for Folketinget. Her havde de en situation, hvor en person var blevet statsløs hen ad vejen. Det var en ny situation, som Folketinget ikke havde taget stilling til. Den ville, efter hans opfattelse, typisk falde ind under den formulering, der var i det gamle 1992-cirkulære om, at det var ønskeligt eller naturligt, netop fordi de internationalt havde påtaget sig en forpligtigelse til at begrænse statsløshed, så vidt det overhovedet var muligt. Det var en af de forpligtigelser, som han så kunne ligge i en sag som denne, hvis der var opstået statsløshed sidenhen. Sagen skal ses som et led i deres bestræbelser på at få nogle klare retningslinjer fra Folketingets Indfødsretsudvalg på forskellige situationer, der vedrørte børn.

Foreholdt ekstraktens side 3158 (Håndskrevne notater) *"Ans. er 15 år gammel. Født her i landet uden for ægteskab af engelsk mor og dansk far. Af den grund er ans. efter engelsk statsborgerlovgivning statsløs. ..."* forklarede vidnet, at han ikke mener, at der står "af den grund". Det er lidt vanskeligt at se, hvad der står. Efter hans opfattelse var ansøgeren ikke født statsløs, men han kunne meget vel have mistet sit britiske statsborgerskab i en alder af 15 år. Det ville være et typisk tidspunkt, hvor man ville indsætte en grænse for, hvornår der skulle være indgivet en ansøgning om et britisk pas. Der var ingen tvivl om, at ansøgeren anså sig selv som statsløs, og man kunne også nå frem til, at ansøgeren var statsløs som 15-årig. For at være omfattet af børnekonventionen, skulle han være født statsløs i Danmark, og det er ansøgeren ikke efter vidnets opfattelse. Hvis der står "af den grund", er det i givet fald ikke korrekt. Foreholdt samme dokument *"Indstilling: Optages på næste lov. Begr.: Adskiller sig fra forrige sag ved at ans. biologiske forældre aldrig har boet sammen og at det derfor ikke har været aktuelt, at ans. kunne blive dansk ved deres ægteskab."* forklarede vidnet, at barnet kunne blive dansk statsborger efter den danske lovgivning, hvis forældrene giftede sig. Det var en af situationerne, hvor Folketinget havde bestemt, at børnene måtte vente, til de var 18 år. Argumentet var ikke aktuelt i denne situation, fordi forældrene kun havde kendt hinanden "én gang". Det andet argument var, at ansøgeren var statsløs, og Danmark havde en forpligtigelse til at begrænse statsløshed. Ansøgeren var ikke født statsløs, men formentlig statsløs, fordi forældrene ikke havde søgt britisk pas til ham. Han kan huske, at han diskuterede sagen med Jens Stausbøll. Som han husker det, var det, han har forklaret nu, det de diskuterede angående sagen. Foreholdt at det ikke

var sådan Jens Stausbøll forklarede, forklarede vidnet, at han beskæftigede sig mere med andre landes statsborgerskabsregler, end Jens Stausbøll gjorde. Det var specielle regler, som man skulle have kendskab til.” [1. marts 2013, side 437-439]

Jens Bech Stausbøll har foreholdt denne sag forklaret, at

”Foreholdt ekstraktens side 3158-3159 (håndskrevet notat om sagen 94-310-11188) med bl.a.: ”*Enig i samråd med positiv indstilling*” forklarede vidnet, at det er det papir, han eller Niels Beckman havde med i Indfødsretsudvalget, da sagen blev nævnt. Det er hans notat nederst på side 3159. Han er sikker på, at det er det håndskrevne notat, han havde lavet, da han var i Folketinget med sagen. Hvis man ser det håndskrevne notat fra Niels Beckman, der er på ekstraktens side 3161 ”*Efter det sidste samråd (vedr. gr. 3-børn) skal vi vel givet et afslag i denne sag!*”, og læser det kontorcirkulære, han lavede, havde Folketinget sagt, at de ikke ville give indfødsret til børn, der svarede til denne ansøger, men som dog ikke var statsløse. Der havde været fire konkrete sager, hvor Indfødsretsudvalget havde sagt, at disse børn ville man ikke give dansk indfødsret. Det ses dog, at vidnet fortsatte på ekstraktens side 3159, hvor han har skrevet ”*Jeg er for så vidt enig i, at ans. står til afslag eftersom moderen jo kunne søge. Eneste tvivlsspørgsmål er, at ans. er registreret som statsløs! Ændrer det din opfattelse mht. evt. forelæggelse for udvalget i et samråd?*” Det var et spørgsmål, han stillede til Niels Beckman, der svarede, at ”*Min sympati ligger helt klart hos ans. i denne sag, og jeg er enig i, at den omstændighed, at ans. er statsløs, kan begrunde et samråd.*” Han tror ikke, at de turde optage ansøgeren på lovforslaget. Det er noget, han gætter på nu. Han tror ikke, at de forelagde sagen, fordi der i cirkulæret er skrevet: ”*børn af statsløse forældre*”. I denne sag var forældrene ikke statsløse. Moren var engelsk og faren dansk. Barnet opfyldte således ikke cirkulæret, men han tror ikke, at det havde indflydelse. Torben Steffensen skriver i sin bog på side 77, hvor han omtaler konventionen om begrænsning af statsløshed: ”*Den danske indfødsretlovgivning indeholder ikke en bestemmelse om børn, der fødes på dansk territorium uden nogen statsborgerret, automatisk opnår dansk indfødsret alene i kraft af fødslen her. I de sjældne tilfælde, hvor Indenrigsministeriet har modtaget ansøgninger om opnåelse af dansk indfødsret fra forældre til sådanne børn, har Indfødsretsudvalget imidlertid på ministerens indstilling godkendt naturalisation.*” Det er omtalen af retsstillingen efter FN-konventionen om statsløse, og på side 80 er omtalen af børnekonventionen. Det kan være, at de har været i tomrummet mellem de to konventioner. Meget af det, han fortæller i dag, er hypoteser, fordi det trods alt er 20 år siden. Cirkulæret blev formuleret den 6. februar 1992. Han var ikke i tvivl om, at der gjaldt noget særligt for denne ansøger, fordi han var statsløs. Det var Indfødsretsudvalget

enig i, og ansøgeren kom på lovforslaget. Sagen gav ikke anledning til drøftelser om betydningen af formuleringen af cirkulæret. Den var heller ikke afsæt til at præcisere noget om statsløse. [3. december 2012, side 24-25]

Det var muligt, at det var meningen med cirkulærets § 3, stk. 2, at børn omfattet af den bestemmelse kunne gå uden om Indfødsretsudvalget, men det var han ikke helt sikker på. En konkret sag med et statsløst barn blev sendt til Indfødsretsudvalget. Han husker ikke helt hvorfor, men de havde lige haft fire helt tilsvarende andre sager for Indfødsretsudvalget, hvor udvalget havde sagt nej. De ville være helt sikre.” [3. december 2012, side 22]

4.6.2.2 Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i 1995 i sag 1

Sag 1 kan kort refereres således:

Statsløs med polske forældre, født ... Ansøgning 17. august 1993. Af ansøgningen fremgik, at ansøgeren var polsk statsborger. Politiet indsendte sagen til Indfødsretskontoret med bemærkning om, at det ansøgte kunne anbefales, når ansøgeren i foråret 1994 opnåede myndighedsalderen. Sagen blev først behandlet i ministeriet, efter at ansøgeren var fyldt 18 år, men det fremgår ikke, om dette skyldtes den almindelige sagsbehandlingstid, eller at sagen afventede, at ansøgeren blev 18 år. Af en tjekliste fra Indfødsretskontoret fremgik, at ansøgeren var statsløs, og at ansøgeren altid havde boet i Danmark. Et andet sted på tjeklisten fremgik, at ansøgeren var statsløs, og ”Polen” var angivet som tidligere statsborgerret. Ministeriet kontrollerede, om de almindelige betingelser for naturalisation om bl.a. ophold, sprog, gæld og kriminalitet var opfyldt. Ansøgeren fik indfødsret den ...1995.

Niels Beckman har forklaret, at

”han ikke erindrer sagen. Når han læser referatet, undrer det ham, at der står statsløs med polske forældre. Statsløshed kan være meget vanskeligt at vurdere. Det kræver et grundigt kendskab til dansk og international lovgivning. Især det lands lovgivning, hvor ansøgeren kommer fra. De kunne ikke altid stole på registreringer, hvis Folkeregistret registrerede en person som statsløs. Hvis barnet var født i Danmark i 1976, skulle den pågældende være registreret i Folkeregistret. Han vidste fra Det Central Personregister, som lå under Indenrigsministeriet, hvor han begyndte karrieren, at folkeregistrene havde problemer med registrering af børn. Når han ser en sådan sag, vil han umiddelbart spørge, hvor Folkeregistret havde den oplysning fra, at et barn født af polske

forældre skulle være statsløst. Det er hans umiddelbare kommentar til sagen.” [1. marts 2013, side 431]

Forespurgt om han har et bud på, om sagen med det statsløse barn af polske forældre angik en ansøger, der ikke havde et krav efter konventionen, forklarede vidnet, at det var forskel på statsløse de jure og statsløse de facto. Konventionerne omhandler statsløse de jure. Det betyder, at de i henhold til de pågældende landes lovgivning skulle være statsløse. Lovgivningen dækker ikke det eksplicitte eksempel. Man kan godt være født med et statsborgerskab, men senere blive statsløs, eller man kunne være omfattet af en situation, hvor en anden stat ikke anerkender den pågældende person som statsborger i det pågældende land. Så vil man være de facto statsløs. Med de tidligere østlande oplevede de tilfælde, hvor det var et problem, hvis forældrene var flygtet til Danmark. Forældrene i sagen var stadigvæk polske statsborgere. Barnet ville også efter polsk lovgivning være polsk statsborger, men de polske myndigheder ville ikke anerkende barnet som polsk statsborger, fordi forældrene var flygtet fra Polen. Det ville være en de facto situation. Han har ikke nogen konkret viden om sagen, men de vidste, at der var tilfælde, især med de tidligere østeuropæiske lande lige før jerntæppets fald.” [1. marts 2013, side 442]

Kommissionen kan på det foreliggende ikke fastslå, at ansøgeren var omfattet af børnekonventionen eller 1961-konventionen.

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

I perioden fra oktober 1997 til august 1999 blev resten af de 14 ansøgere omfattet af børnekonventionen optaget på forslag om indfødsrets meddelelse.

De ti sager, der ikke er refereret tidligere i kapitlet, kan kort refereres således:

- | | |
|-------|---|
| Sag 7 | Statsløs, født i ... i Danmark af ugifte forældre, britisk mor, dansk far. Ansøgning af 4. juli 1997. Omfattet af børnekonventionen. 7. oktober 1997 har en sagsbehandler anført ”Barnet er statsløs”. Ansøgeren fik indfødsret den ... 1998. |
| Sag 8 | Statsløs palæstinenser, født i ... Ansøgning af 12. august 1997. Omfattet af børnekonventionen. En sagsbehandler har anført ”Statsløs barn født i DK”. Den 24. oktober 1997 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 1998. |

- Sag 13 Statsløs palæstinenser, født i ... Ansøgning af 9. oktober 1998. Omfattet af børnekonventionen. Den 2. november 1998 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 1999.
- Sag 14 Statsløs palæstinenser, født ... Ansøgning af 9. oktober 1998. Omfattet af børnekonventionen. Den 2. november 1998 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 1999.
- Sag 18 Statsløs palæstinenser, født ... Ansøgning af 20. oktober 1998. Omfattet af børnekonventionen. Notat i sagen: "Ansøgeren optages som statsløs og født i Danmark i.h.t. cirkulærets § 15". Den 22. marts 1999 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 1999.
- Sag 19 Statsløs palæstinenser, født ... Ansøgning af 20. oktober 1998. Omfattet af børnekonventionen. Notat i sagen: "Ansøgeren optages som statsløs og født i Danmark i.h.t. cirkulærets § 15". Den 22. marts 1999 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 1999.
- Sag 9 Statsløs palæstinenser, født ... Ansøgning af 18. august 1997. Omfattet af børnekonventionen. Den 3. august 1999 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 1999.
- Sag 10 Statsløs palæstinenser, født ... Ansøgning af 15. august 1997. Omfattet af børnekonventionen. Den 3. august 1999 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 1999.
- Sag 11 Statsløs palæstinenser, født i ... Ansøgning af 15. august 1997. Omfattet af børnekonventionen. Den 3. august 1999 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 1999.
- Sag 12 Statsløs palæstinenser, født i ... Ansøgning af 15. august 1997. Omfattet af børnekonventionen. Den 3. august 1999 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 1999.

4.6.3 Særligt angående børn født i Danmark af ugifte forældre, hvor moren havde britisk statsborgerskab, og faren havde dansk statsborgerskab

Der blev i perioden modtaget fire ansøgninger fra børn af ugifte forældre, hvor moren var britisk statsborger og faren var dansk statsborger, og hvor barnet efter de dagældende regler ikke fik dansk indfødsret. Det drejer sig om sag 2, 3, 4 og 7.

Niels Beckman gjorde under afhøringerne om sag 2 og 4 gældende, at ansøgerne havde (haft) britisk statsborgerskab ved fødslen, idet deres mødre var født i England. De var således ikke omfattet af børnekonventionen. Ansøgeren i sag 4 kunne efterfølgende have mistet sit britiske statsborgerskab.

Kommissionen skrev efterfølgende således til Niels Beckmans bisidder, advokat Hanne Rahbæk:

”Kommissionen har endvidere indhentet yderligere oplysninger om de britiske regler for statsborgerskab, som findes i British Nationality Act 1981, der trådte i kraft den 1. januar 1983. Det synes at fremgå heraf, at det alene er første generation født uden for Storbritannien af en britisk statsborger efter lovens ikrafttræden, som ved fødslen bliver britisk statsborger.

British Nationality Act 1981 afløste den tidligere gældende British Nationality Act 1948. Efter reglerne i British Nationality Act 1948 opnåede første generation født uden for Storbritannien alene britisk statsborgerskab efter deres far. I 2003 blev der indsat en bestemmelse i British Nationality Act 1981 (4C), som indebærer at en person født mellem 1961 og 1983 uden for Storbritannien af en britisk mor har ret til britisk statsborgerskab på lige fod med en person født af en britisk far i samme situation før den 1. januar 1983.

...

På denne baggrund beder Kommissionen dig om at oplyse, om det fortsat er din opfattelse, at de omhandlede sager ikke var omfattet af børnekonventionen, fordi ansøgerne var født britiske statsborgere, og at de derfor blev behandlet korrekt af Indfødsretskontoret. I givet fald bedes det oplyst, hvilken rolle det spillede, at ansøgerne selv havde oplyst, at de var født statsløse og altid havde været statsløse, herunder om der blev gjort tiltag for at afklare dette yderligere.”

Advokat Hanne Rahbæk svarede således:

”Jeg kan på den baggrund oplyse, at hverken min klient eller jeg vil forsøge os med uddybende vurderinger af den engelske lovgivning, som synes kompliceret og i øvrigt bygger på en anden retstradition end den danske.

Min klient kan imidlertid oplyse, at det fortsat er hans opfattelse, at de omhandlede sager ikke var omfattet af børnekonventionen, fordi ansøgerne var født af en britisk mor, som selv var født i England. Børnene ville derfor erhverve britisk statsborgerskab ved fødslen og var således ikke de jure statsløse. Min klient har fået denne retsopfattelse gennem en løbende kontakt med den britiske repræsentation i Danmark, ligesom der har været drøftelser med britiske embedsmænd under min klients deltagelse i møder i Europarådet.

Det fremgår ikke klart af kommissionens brev af 13. februar 2014, om kommissionen har haft en egentlig kontakt til de britiske myndigheder.

Såfremt de konkrete sager ikke har været forelagt de britiske myndigheder, skal jeg opfordre til, at en sådan kontakt tages med henblik på at sikre, om der er fortolkningsbidrag eller andet, som ikke direkte fremgår af lovteksten.

Jeg skal i den forbindelse henvise til præsentation uploaded den 12. december 2012 om ”British Nationality” af Mr. Philip Gamble, Philip Gamble & Partners, navnlig slide nr. 16 og 17, hvoraf det synes at fremgå, at børn født af britiske kvinder i udlandet fra den 7. februar 1979 og frem til lovændringen i 1983 ville erhverve britisk statsborgerskab, såfremt de blev registreret på den lokale repræsentation.

Min klient kan ikke umiddelbart bidrage med yderligere oplysninger.”

Kommissionen bad herefter ved brev af 12. marts 2014 Udenrigsministeriet være behjælpelig med at indhente oplysninger om de britiske regler om tildeling af statsborgerskab. I brevet hedder det bl.a.:

”Der er i forbindelse med sagen opstået spørgsmål om, hvorvidt nogle sager fra 1990’erne, som er fremsendt som værende omfattet af undersøgelsen, fordi ansøgerne var omfattet af en af de to nævnte konventioner, i virkeligheden ikke var omfattet af konventionerne. Vurderingen heraf afhænger bl.a. af de engelske regler for tildeling af statsborgerskab.

Kommissionen anmoder herved Udenrigsministeriet om at være behjælpelig med at fremskaffe oplysninger om de dagældende engelske regler om tildeling af statsborgerskab. Notits med spørgsmål og baggrundsoplysninger vedlægges.”

Den omtalte notits var sålydende:

”Børn født i Danmark af ugifte forældre, hvor moren havde britisk statsborgerskab, og faren havde dansk statsborgerskab

Baggrund

Der blev i perioden 1991-1999 modtaget 4 ansøgninger fra børn af ugifte forældre, hvor moren var britisk statsborger og faren var dansk statsborger, og hvor barnet efter de indtil 1. februar 1999 gældende danske regler ikke fik dansk indfødsret. Det drejer sig om sagerne 2, 3, 4 og 7.

Et vidne har over for kommissionen oplyst, at vidnet var af den opfattelse, at det kun er første generation af børn, der er født i udlandet af ugift britisk mor, der erhverver britisk statsborgerskab ved fødslen. Anden generation, der fødes uden for Storbritannien, vil ikke erhverve britisk statsborgerskab. Første generation af børn født af ugifte, britiske mødre i udlandet, var således efter vidnets opfattelse ikke omfattet af børnekonventionen.

Kommissionen har indhentet oplysninger om de britiske regler for statsborgerskab, hvoraf følgende synes at fremgå:

- A. Efter British Nationality Act 1948 opnåede første generation født uden for Storbritannien britisk statsborgerskab efter deres far.
- B. Efter British Nationality Act 1981, der trådte i kraft den 1. januar 1983, opnåede første generation født uden for Storbritannien efter lovens ikrafttræden britisk statsborgerskab efter deres far eller mor.
- C. I 2003 blev der indsat en bestemmelse i British Nationality Act 1981 (4C), som indebar, at en person født mellem 1961 og 1983 uden for Storbritannien af en britisk mor havde samme ret til britisk statsborgerskab som en person med en britisk far i samme situation før den 1. januar 1983.

Vidnet har hertil anført, at det fortsat er hans opfattelse, at de omhandlede sager ikke var omfattet af børnekonventionen, fordi ansøgerne var født af en britisk mor, som selv var født i England. Børnene ville derfor kunne erhverve britisk statsborgerskab ved fødslen og var således ikke de jure statsløse. Han har fået denne retsopfattelse gennem en løbende kontakt med den britiske repræsentation i Danmark, ligesom der har været drøftelser med britiske embedsmænd under hans deltagelse i møder i Europarådet.

Sagerne 2-4 vedrører, som det fremgår nedenfor, børn født i Danmark før 1. januar 1983 af en britisk mor født i England. Sag 7 vedrører et barn født i Danmark efter den 1. januar 1983 af en britisk mor født i Danmark. Alle sager er behandlet inden 2003.

Med henblik på at foretage en vurdering af, om børnene i sagerne 2, 3 og 4 er født statsløse i Danmark og således omfattet af FN's børnekonvention, bedes det oplyst:

1. Er retsstillingen som angivet i punkt A-C ovenfor?

Hvis det er muligt på baggrund af oplysningerne i skemaet nedenfor, bedes følgende spørgsmål besvaret, eventuelt med forbehold:

2. Var nogen af ansøgerne i sagerne 2, 3, 4 og 7 angivet nedenfor født som britiske statsborgere.
3. Kunne nogen af ansøgerne i sagerne 2-4 på et tidspunkt efter fødslen have opnået britisk pas/statsborgerskab ved registrering eller ansøgning.

	Sag nr. 2	Sag nr. 3	Sag nr. 4	Sag nr. 7
Ansøger født	[før 1. januar 1983]	[før 1. januar 1983]	[før 1. januar 1983]	[efter 1. januar 1983]
Ansøgers fødested	Danmark	Danmark	Danmark	Danmark
Ansøgning om naturalisation	22. oktober 1993	22. oktober 1993	29. november 1993	4. juli 1997
Mor født	1950	1950	1938	1972
Mors fødested	England	England	England	Danmark
Mors nationalitet	Britisk	Britisk	Britisk	Britisk
Mors civilstand	Ugift	Ugift	Ugift	Ugift
Far født	1950	1950	1945	1971
Fars fødested	Danmark	Danmark	Danmark	Danmark
Fars nationalitet	Dansk	Dansk	Dansk	Dansk
Fars civilstand	Ugift	Ugift	Ugift	Ugift
	Ifølge politirapport kunne ansøger ikke få britisk statsborgerskab, da han var født i Danmark. Anført i ansøgningsskema, at født statsløs i Danmark.	Anført i ansøgningsskema, at født statsløs i Danmark.	Anført i ansøgningsskema, at født statsløs i Danmark.	Ifølge politirapport var ansøger hverken dansk eller britisk statsborger. Ansøgeren havde fået lov til at stå i morens pas, indtil han fyldte et år. Anført i ansøgningsskema, at ingen statsborgerskab ved fødslen.

»

Home Office, Migration Policy, London, besvarede den 25. april 2014 spørgsmålene således:

“British citizenship is now governed by the British Nationality Act 1981, (the 1981 Act) which came into force on 1 January 1983 but the provisions of the preceding nationality Acts, including the British Nationality Act 1948, can continue to be relevant in some circumstances.

As a general rule, since 1914, British citizenship has been able to pass only to one generation born overseas, so a child born overseas to a parent born in the UK will be British by descent but cannot pass that citizenship on to their own children. Before 1 January 1983, British citizenship could be inherited only through the father, and therefore children born abroad would be British by descent only if the father was British. A British mother could not pass on her citizenship.

Since the British Nationality Act 1981 came into force on 1 January 1983, women who are British citizens have been able to pass on their nationality status in exactly the same way as men. The possibility of making that change retrospective, so that all children who were born abroad to British mothers before 1983 would have become British, was closely examined at the time of drafting the 1981 Act. It was felt, however, that to confer British citizenship automatically on all children born to British mothers before 1 January 1983 would cause difficulties in some cases, especially if the citizenship were back-dated to the time of birth. Some might not have wanted British citizenship: others could have lost the citizenship of their country of birth as a result of acquiring British citizenship. Retrospective change was also considered to be contrary to the scheme of the 1981 Act as it would have increased the number of British citizens overseas who had spent their whole lives abroad. The ability to inherit citizenship automatically from a British mother was therefore restricted to those born after January 1983.

However, from 1979, the Government operated a policy which enabled children born abroad to British mothers abroad and still under the age of 18, to register as British citizens. Registration involves the completion of an application and there is a good character requirement for those over the age of 10, but it does not have the residency and other requirements of a naturalisation application.

Subsequent changes in 2002 and 2006 introduced section 4C of the British Nationality Act 1981. This now provides a registration route to British citizenship for any child born abroad to a British mother before 1983, regardless of age at the date of application. There is no application fee for registration under this route.

In addition, there are specific provisions within the 1981 Act for stateless persons, including for a person who is and always has been stateless to be registered on the basis of having a British mother.

To turn to the questions in the background note to your letter:

1) The legal situation as described in your note is broadly correct. Children born abroad to British mothers since 1983 are British, unless the mother was herself British by descent. Since 2006, all those who were born abroad to British mothers before 1983 have been able to register as British citizens, unless the mother was herself British by descent.

2) Were any of the applicants in cases no 2, 3, 4 and 7 born as British citizens?

On the facts as presented by you:

Case 2 – No, born abroad before 1983, to a British mother.

Case 3 – No, born abroad before 1983, to a British mother.

Case 4 – No, born abroad before 1983, to a British mother..

Case 7 – No, born after 1983 but, as she had herself been born abroad, the mother is likely to be a British citizen by descent and unable to pass on her British citizenship to a further generation.

3) Could any of the applicants in cases 2, 3 and 4 have been able to acquire a British passport/citizenship by registration or application at a time later than birth?

In cases 2, 3 and 4, under the policy in place since 1979, the mother could have applied to register the child as a British citizen before the child reached the age of 18. It is now open to these individuals to register under section 4C if they wish to do so.

In respect of case 7, there are registration provisions within the 1981 Act (section 3) which allow for the registration of a child born after 1983 whose parent is a British citizen by descent. However, these provisions are restricted to those under the age of 18 and may include a UK residency requirement.

I must stress that the answers above are based purely on the information about the cases in the background note and are not a guarantee of the outcome of any application the individuals may choose to make.”

Kommissionen skrev den 2. maj 2014 til Niels Beckmans bisidder, advokat Hanne Rahbæk, at kommissionen umiddelbart var sindet at lægge til grund, at ansøgerne i de fire omtalte sager ikke havde britisk statsborgerskab, og at de derfor var født statsløse i Danmark.

Advokat Hanne Rahbæk bemærkede hertil i brev af 27. maj 2014:

”Idet jeg henviser til Kommissionens mail af 2. maj 2014 med vedhæftet materiale, kan jeg oplyse, at jeg nu har haft lejlighed til at drøfte dette materiale med Niels Beckman, som har været bortrejst indtil nu.

I forbindelse med anvendelse af FN-konventionen om barnets rettigheder er det væsentligt at sondre mellem, om barnet er statsløst de jure eller de facto. Konventionen dækker alene statsløshed de jure.

Det er fortsat vores opfattelse, at de tre ansøgere i sag nr. 2, 3 og 4 ikke er født statsløse de jure i Danmark, men at de pågældende børn ved en enkel administrativ procedure (registrering ved den britiske ambassade) ville blive anerkendt som britiske statsborgere. Disse børn vil derfor ikke være omfattet af FN's konvention om barnets rettigheder.

Den beskrevne procedure kræver blot, at de britiske myndigheder får kendskab til de pågældende børn. Jeg bemærker i den forbindelse, at også dansk statsborgerskab kræver, at myndighederne har kendskab til fødslen af det pågældende barn, altså ved en registrering hos de danske myndigheder.

Konventionen omfatter alene statsløshed de jure. At de tre ansøgere på et givet tidspunktet måtte være eller være blevet de facto statsløse, ændrer ikke på, at de ikke er omfattet af på konventionens dækningsområde.”

Kommissionen fremkommer i kapitel 10, afsnit 10.1.3.1.1 med sin vurdering af, om Danmark var forpligtet til at give ansøgerne i de nævnte sager dansk indfødsret.

KAPITEL 5

PERIODEN FRA 1999 TIL 2007.

Ændring af indfødsretsloven i 1999 og 2004, hvorved adgangen for personer omfattet af 1961-konventionen til af få indfødsret ved erklæring blev ophævet. Skærpelse af de almindelige betingelser for naturalisation i 2002 og 2005. Administration af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og af børnekonventionen. Baggrunden for, at ansøgningerne ikke blev behandlet efter konventionerne.

Ifølge kommissoriet begynder den centrale del af kommissionens undersøgelse og redegørelse med ændringen af indfødsretsloven i 1999, lov nr. 1102 af 29. december 1999. Dette kapitel omfatter perioden fra forberedelsen af lovændringen i 1999 indtil udgangen af 2007. Tidsmæssigt overlapper kapitlet til dels kapitel 4, idet det som anført omfatter forberedelsen af lovforslaget, der fandt sted i 1999. I øvrigt er afsnittet koncentreret om forløbet efter, at loven var trådt i kraft den 31. december 1999.

I afsnit 1 redegøres for forhold angående retsgrundlaget, organisationen og sagsbehandlingen af betydning for behandling af ansøgninger om naturalisation fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i perioden 1999 til 2007.

De følgende afsnit indeholder en fortrinsvis kronologisk gennemgang af dokumenter fra perioden og forklaringer i tilknytning hertil. Heri indgår navnlig en beskrivelse af de 39 sager med ansøgninger fra statsløse omfattet af konventionerne, der blev behandlet i perioden. Endvidere indgår oplysninger om administrative tiltag af betydning for behandlingen af naturalisationssager generelt og specielt for statsløse omfattet af konventionerne. Redegørelsen tilstræber at være udtømmende for så vidt angår tiltag specielt rettet mod statsløse omfattet af konventionerne. Tiltag rettet mod andre personer eller generelle tiltag er navnlig omtalt for at forklare den generelle sagsbehandling eller for at fremhæve situationer, hvor det havde været naturligt at fastsætte særlige regler eller administrative rutiner for statsløse. Endelig redegøres for de aftaler om indfødsret, der blev indgået i 2002 og 2005, samt for den ændring af indfødsretsloven, der fandt sted i 2004.

5.1 Retsgrundlag, organisation og sagsbehandling

5.1.1 Retsgrundlag

Danmarks folkeretlige forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen bestod uændret fra 1999 til 2007. 1997-konventionen, som er omtalt i kapitel 2, afsnit 2.1.4.3.3, trådte for Danmarks vedkommende i kraft den 1. november 2002.

Indfødsretsloven blev i denne periode ændret fem gange. Af disse havde lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret (1999-loven) og lov nr. 311 af 5. maj 2004 om ændring af indfødsretsloven (2004-loven) betydning for indfødsret til personer omfattet af 1961-konventionen.

Indtil 1999-loven trådte i kraft den 31. december 1999, var 1961-konventionen implementeret ved indfødsretslovens § 3, hvorefter bl.a. personer omfattet af 1961-konventionen kunne opnå indfødsret ved at afgive en erklæring til statsamtet. Efter lovens ikrafttrædelse blev det et krav for benyttelse af erklæringsmuligheden, at ansøgerne ikke var straffede eller sigtede for en lovovertrædelse. Straffede eller sigtede personer omfattet af 1961-konventionen blev ved lovændringen således henvist til at indgive en ansøgning om naturalisation. Det fremgik af forarbejderne til loven, at en ansøgning fra en person omfattet af konventionen ikke kunne afslås, hvis den pågældende opfyldte betingelserne i konventionen.

Ved 2004-loven blev adgangen for personer omfattet af 1961-konventionen til at erhverve indfødsret ved erklæring helt ophævet. Herefter skulle alle ansøgere omfattet af konventionen indgive en ansøgning om naturalisation, og Danmarks forpligtelser efter konventionen skulle nu opfyldes i forbindelse med den almindelige behandling af ansøgninger om naturalisation i henhold til grundlovens § 44, stk. 1.

Danmarks forpligtelse efter børnekonventionen til at give statsløse børn født i Danmark dansk indfødsret skulle i hele perioden opfyldes i forbindelse med den almindelige behandling af ansøgninger om naturalisation i henhold til grundlovens § 44, stk. 1. Adgangen for børn omfattet af børnekonventionen til at få indfødsret ved naturalisation var beskrevet i § 15 i cirkulære nr. 90 af 16. juni 1999 om dansk indfødsret ved naturalisation, og en i realiteten tilsvarende bestemmelse blev medtaget i § 17 i de indfødsretsftaler, der blev indgået i 2002 og 2005.

For så vidt angår retningslinjer for naturalisation var der i perioden følgende cirkulærer, cirkulæreskrivelser og indfødsretsftaler:

- 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, som var vedlagt aftale af 7. maj 2002 mellem regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti om indfødsret (2002-aftalen).
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations cirkulæreskrivelse nr. 9 af 12. januar 2006 om naturalisation, som var vedlagt aftale af 8. december 2005 mellem regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti om indfødsret (2005-aftalen).

De krav, som ansøgerne skulle opfylde som betingelse for at få indfødsret ved naturalisation, blev skærpet ved de indfødsretsaftaler, som regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti indgik med Dansk Folkeparti den 7. maj 2002 og den 8. december 2005. Aftalerne angav at fastlægge de generelle retningslinjer for integrationsministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation), mens retningslinjerne i de tidligere cirkulærer angav at beskrive den praksis, som Folketingets Indfødsretsudvalg fulgte i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om naturalisation.

Aftalen fra 2002 indebar en skærpelse af kravet til varigheden af ansøgerens ophold i Danmark, forlængelse af karenstiderne efter kriminalitet, krav om ikke at have gæld til det offentlige, skærpelse af kravet til danskkundskaber og kendskab til samfundsforhold, således at kravet nu skulle opfyldes ved dokumentation for beståelse af bestemte prøver, og afskaffelse af muligheden for dispensation fra krav om danskkundskaber for personer over 65 år. Endvidere blev der indført krav om underskrift af erklæringer om henholdsvis troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund, om at ville overholde dansk lovgivning, om gæld til det offentlige og modtagelse af løbende ydelser efter aktivloven samt om kriminelle forhold.

Aftalen fra 2005 indebar en skærpelse af karenstiderne efter kriminalitet, herunder indførelse af en regel om, at personer, der var idømt udvisning med indrejseforbud for bestandigt eller 1½ års fængsel eller derved ikke kunne naturaliseres, skærpelse af kravet til danskkundskaber, skærpelse af kravet om selvforsørgelse samt indførelse af en særlig indfødsretsprøve som dokumentation for kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie.

Reglerne om naturalisation var beskrevet i den juridiske litteratur i bl.a. lovkommentarer fra 1991 og 2004 og i Karnovs lovsamling.

Det fremgår af Lov om dansk indfødsret med kommentarer af Torben Steffensen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1991, at indfødsretslovens § 3 tilsigtede at opfylde kravene i 1961-konventionen. 1961-konventionen og børnekonventionen er endvidere omtalt i et kapitel med overskriften ”Internationale konventioner, som berører indfødsretten”. 1961-konventionen er optaget som et bilag i bogen.

Det fremgår af Indfødsretsloven med kommentarer af Birgit Kleis og Niels Beckman, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2004, at formålet med indfødsretslovens § 3, var at bringe bestemmelsen i overensstemmelse med 1961-konventionen, og at der ved lovændringen i 1999 blev indført et vandelskrav. For så vidt angår vandelskravets betydning i forhold til personer omfattet af 1961-konventionen hedder det side 53f.:

”Særligt for så vidt angår *statsløse personer* bemærkes, at Danmark som omtalt i kap. 1.4 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 18. og 21. år, har en sådan person ifølge konventionen krav på at opnå dansk statsborgerskab, hvis vedkommende har haft fast bopæl her i riget i enten de seneste 5 år eller i 10 år i alt. Det kan dog stilles som betingelse, at den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.

Såfremt en statsløs person, der efter FN-konventionen har krav på at opnå statsborgerskab afgiver erklæring, men ikke opfylder vandelskravet i indfødsretslovens § 3, vil den pågældende i stedet blive medtaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. ... Dette fremgår af Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 22 til lovforslag nr. 1102 af 29. december 1999 (forslag til 1999-loven). I svaret er bl.a. anført følgende:

”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 optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Justitsministeriet kan oplyse, at optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse vil ske, selvom betingelserne for naturalisation, herunder vandelskravet ikke er opfyldt. Det vil i bemærkningerne til lovforslaget om indfødsrets med-

delelse blive angivet, hvilke personer på lovforslaget, der efter FN-konventionen om begrænsning af statsløshed har krav på at opnå dansk statsborgerskab””

1961-konventionen er optaget som et bilag i bogen.

Børnekonventionen er omtalt i Indfødsretsloven med kommentarer fra 2004 i kapitel 5, hvor betingelserne for naturalisation er beskrevet. I forbindelse med omtale af bestemmelserne om naturalisation af børn (§§ 14-18) i indfødsrets aftalen fra 2002 hedder det side 123f.:

”Danmark er gennem FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder forpligtet til at naturalisere et barn, der er født statsløst her i landet. Indfødsrets aftalens § 17 bestemmer i overensstemmelse med konventionens artikel 7, at børn, der er *født statsløse i Danmark*, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de har bopæl her i landet. Dette vil i praksis indebære, at mindst én af barnets forældre skal have opholdstilladelse her i landet.

Folketingets Indfødsretsudvalg har som supplement til indfødsrets aftalens § 25, stk. 1, om danskkundskaber mv. – der også omfatter situationer, hvor børn naturaliseres selvstændig – besluttet, at der for så vidt angår børn under 12 år ikke stilles krav om dokumentation af danskkundskaber mv., jf. nærmere nedenfor om indfødsrets aftalens kapitel 7.”

Det fremgår ikke af det omtalte kapitel 7, at kravet om danskkundskaber mv. ikke stilles over for børn, der naturaliseres selvstændig i medfør af børnekonventionen.

I perioden fra 2001-2004 omtales 1961-konventionen i Karnovs lovsamling i en note til indfødsretslovens § 3 om indfødsret ved erklæring. I noten hed det:

”Affattet ved L 1999 1102. Herefter kan kun personer, der er ustraffede og ikke idømt foranstaltninger efter strfl kap 9, erhverve dansk indfødsret ved at afgive erklæring.

Danmark har tiltrådt FN-konventionen af 1961-08-30 om begrænsning af statsløshed, hvorefter der skal meddeles statsborgerskab til statsløse 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 ansøgningen. 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.

Såfremt en statsløs person, der efter FN-konventionen har krav på at opnå statsborgerskab, ikke opfylder § 3, medtages den pågældende i stedet på lovforslag om indfødsrets meddelelse.”

Efter lovændringen i maj 2004 blev Karnovs lovsamling opdateret med den nye lov den 7. juni 2004. Henvisningen til 1961-konventionen blev ikke gentaget i noten til indfødsretslovens § 3. Det hed herefter i noten:

”Affattet ved L 2004 311, der begrænsede adgangen til at erhverve indfødsret ved erklæring til kun at omfatte statsborgere i de nordiske lande. Endvidere præciseredes, at erklæring er betinget af skriftlighed samt bopæl i Danmark på erklæringstidspunktet. Andre udlændinge må søge om dansk indfødsret ved naturalisation.”

1961-konventionen omtales heller ikke i Karnovs lovsamling i relation til indfødsretslovens § 6 om naturalisation.

5.1.2 Organisation

Ansvaret for behandlingen af ansøgninger om naturalisation lå indtil den 27. november 2001 i Justitsministeriets lovafdeling, Indfødsretskontoret. Fra denne dato blev området og kontoret overført til det nyoprettede Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Ministre med ansvar for indfødsret var i perioden 1999 til 2007 følgende:

- justitsminister Frank Jensen til den 27. november 2001
- integrationsminister Bertel Haarder fra den 27. november 2001 til den 18. februar 2005
- integrationsminister Rikke Hvilshøj fra den 18. februar 2005 til den 23. november 2007
- integrationsminister Birthe Rønn Hornbech fra den 23. november 2007.

De centrale embedsmænd var:

- departementschef i Justitsministeriet Michael Lunn til den 27. november 2001, hvor sagsområdet blev flyttet fra Justitsministeriet til Integrationsministeriet
- departementschef i Integrationsministeriet Niels Preisler fra den 27. november 2001 til den 17. februar 2005
- departementschef i Integrationsministeriet Claes Nilas fra den 18. februar 2005 til den 3. oktober 2011

- afdelingschef i Justitsministeriet, Lovafdelingen, Torsten Hesselbjerg til den 31. december 1999
- afdelingschef i Justitsministeriet, Lovafdelingen, Lars Bay Larsen, fra den 1. januar 2000 til den 27. november 2001, hvor sagsområdet blev flyttet fra Justitsministeriet
- afdelingschef i Integrationsministeriet, Udlændingeafdelingen, Henrik Grunnet fra den 27. november 2001 til den 31. maj 2006
- afdelingschef i Integrationsministeriet, Udlændingeafdelingen, Kim Lunding fra august 2006
- kontorchef i Justitsministeriet, Indfødsretskontoret, Birgit Kleis til den 15. juni 2000
- kontorchef i Justitsministeriet og Integrationsministeriet, Indfødsretskontoret, Rikke Steffensen fra den 15. juni 2000 til den 30. september 2002
- kontorchef i Integrationsministeriet, Indfødsretskontoret, Oluf Engberg fra den 1. oktober 2002 til ultimo august 2004
- kontorchef i Integrationsministeriet, Indfødsretskontoret, Dorit Hørlyck fra den 1. september 2004 til den 1. november 2012
- souschef i Integrationsministeriet, Indfødsretskontoret, Niels Beckman fra 1991 til den 1. september 2005
- souschef i Integrationsministeriet, Indfødsretskontoret, Nanna Fischer fra den 1. juni 2006 til august 2008 og
- ministersekretær Christian Lützen fra september 2005 til september 2009 og senere chef for ministersekretariatet i Integrationsministeriet fra september 2009 til oktober 2011.

I perioden var der ansat flere juridiske fuldmægtige i Indfødsretskontoret. Kommissionen har afhørt følgende som vidner:

- Mette Johansen fra den 1. marts 2001 til den 14. oktober 2002
- Frank Mathiesen fra den 1. november 2001 til juli 2003
- Katrin Rán Dragsted fra august 2002 til den 15. juli 2008
- Maja Markman fra den 15. oktober 2002 til den 6. januar 2006
- Jeppe Torp Vestentoft fra den 1. februar 2003 til den 27. februar 2004
- Trine Priess Sørensen fra maj 2004
- Kirska Reinholt fra den 29. august 2005 til den 31. august 2008 og souschef fra den 1. september 2008 til den 30. juni 2012
- Lene Nielsen fra den 27. marts 2006
- Charlotte Vesth fra august til september 2003 og fra ultimo januar 2006 til den 25. maj 2007
- Morten Flamsholt Sørensen fra juli 2007 til juni 2008
- Birgitte Borker Alberg fra den 14. august 2007
- Annemette Baldrup Ahn fra den 1. oktober 2007 til den 13. februar 2009

- Ann-Britt Moos Møller fra den 1. oktober 2007 til den 27. september 2008
- Anna Sofie Silberbrandt fra den 1. november 2007 til den 29. februar 2009
- Christian Werring Clem fra den 1. november 2007
- Morten Thorsted fra den 1. november 2007 til den 20. marts 2011.

I løbet af perioden skete der en forøgelse af antallet af medarbejdere i kontoret, og navnlig steg antallet af medarbejdere med juridisk uddannelse fra syv i 1999 til 14 i 2007.

I et bidrag til beskrivelse af Indfødsretskontoret (en hvidbog), som kontoret udarbejdede den 20. november 2001 i anledning af et folketingsvalg, var det oplyst, at Indfødsretskontoret beskæftigede 33 medarbejdere. Heraf var syv jurister, nemlig kontorchefen, en konsulent og fem fuldmægtige.

I et stillingsopslag af 30. juni 2003 annoncerede Integrationsministeriet efter en fuldmægtig (jurist) til Indfødsretskontoret. I opslaget var det oplyst, at kontoret bestod af en kontorchef, en konsulent (souschef), fire juridiske fuldmægtige, 23 kontorfunktionærer og to studenter.

I et tilsvarende stillingsopslag fra juni/juli 2005 var det oplyst, at kontoret bestod af en kontorchef, en konsulent (souschef), fire juridiske fuldmægtige, 22 kontorfunktionærer og to studenter.

I et notat af 4. december 2007 om indfødsretsområdet var det oplyst, at kontoret bestod af 36 medarbejdere, heraf 14 jurister (kontorchefen, en chefkonsulent (souschef), en specialkonsulent og 11 juridiske fuldmægtige).

Bidraget til hvidbogen fra 2001, der er nævnt ovenfor, indeholdt en præsentation af kontoret, kontorets ansvarsområder og retsgrundlaget for kontorets administration. I bidraget hedder det:

”Indfødsretskontoret

...

2. Indfødsretskontorets opgaver

2.1. Naturalisation – behandlingen af ansøgninger og udarbejdelse af lovfor-slag

Langt størstedelen af kontorets sager er ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation.

...

Antallet af nye ansøgninger har været jævnt stigende de seneste år – fra omkring 5.500 sager i 1997 til omkring 10.000 sager i 2000. Hertil kommer et stort antal anmodninger om genoptagelse af sager, hvor ansøgeren tidligere har fået afslag på naturalisation.

Sagsbehandlingstiden er de seneste år blevet væsentligt nedbragt – fra ca. 2 år til i øjeblikket knap 12 måneder – regnet fra Indfødsretskontorets modtagelse af ansøgningen og indtil besked om, hvorvidt ansøgeren er optaget på et lovforslag. Til denne sagsbehandlingstid skal lægges den indledende behandling af sagen hos politiet samt fremsættelse af lovforslaget og behandlingen af lovforslaget i Folketinget.

Nedbringelsen af sagsbehandlingstiden – der samtidig har betydet en nedbringelse af kontorets beholdning af nye sager til ca. 8.000 sager – er sket ved en kombination af et nyt edb-sagssystem, forenklede sagsgange og en opnormering af kontoret.

2.2. øvrige opgaver

Udover behandling af naturalisationsansøgninger og udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse varetager Indfødsretskontoret administrationen af reglerne i indfødsretsloven. Kontoret behandler således konkrete sager om bevis for dansk indfødsret, bevarelse af dansk indfødsret, løsning fra dansk indfødsret, generelle og konkrete forespørgsler om indfødsret samt klager over statsamtets afvisning af erklæringer. Herudover har kontoret forskellige generelle vejledningsopgaver.

Nogle af områderne er nærmere gennemgået nedenfor.

2.2.1. Vejledning til og kurser for politiet i behandlingen af naturalisationsansøgninger

Vurderingen af om en person, der har søgt om dansk indfødsret ved naturalisation, opfylder kravet om dansk kundskaber, foretages af politiet.

Kontoret har i juli 2000 udsendt en vejledning til politiet vedrørende behandlingen af ansøgninger om indfødsret ved naturalisation. Endvidere har Indfødsretskontoret afholdt en række kurser for de medarbejdere i politikredsene,

som forestår den indledende sagsbehandling i kredsene – herunder samtalerne med ansøgerne. Disse kurser skal blandt andet sikre en så ensartet praksis som muligt ved vurderingen af ansøgernes dansk kundskaber. I alt 250 ansatte i politikredsene deltog i de 9 regionale kurser, der blev afholdt i efteråret 2000.”

I ”Notat om indfødsretsområdet” fra 2005, der ifølge Dorit Hørlyck løbende blev opdateret og udleveret til alle nyansatte i Indfødsretskontoret, hedder det efter en orientering om antallet af medarbejdere i kontoret:

”1. Indledning

Efter grundlovens § 44 kan ingen udlænding få dansk indfødsret uden ved lov. Bestemmelsen antages at indebære, at lovgivningsmagten ikke kan overlade til andre at bestemme, hvilke udlændinge der kan få dansk indfødsret. Erhvervelse af dansk indfødsret i henhold til grundloven kaldes for naturalisation.

Erhvervelse af dansk indfødsret kan også ske i henhold til indfødsretsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004, ved fødslen, ved såkaldt legitimation (forældrenes efterfølgende indgåelse af ægteskab) og ved adoption. Herudover har nordiske statsborgere og tidligere danske statsborgere en særlig mulighed for at erhverve eller generhverve dansk indfødsret ved erklæring.

1.1. Erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring

Dansk indfødsret kan i en række tilfælde erhverves ved afgivelse af særlig erklæring herom over for myndighederne. Det gælder statsborgere fra Finland, Island, Norge og Sverige, som er ustraffede, mellem 18 og 23 år, og som har haft deres bopæl i Danmark i sammenlagt mindst 10 år, heraf mindst 5 år inden for de sidste 6 år. Herudover findes der særlige erklæringsbestemmelser om generhvervelse af dansk indfødsret for danskfødte personer, der har fortabt den danske indfødsret, fordi de er blevet statsborger i et andet land.

Erklæring om dansk indfødsret kan afgives over for et statsamt, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland. Afvisning af erklæring kan påklages til Integrationsministeriet.

1.2. Erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation

For langt de fleste personer, der ikke er født danske, vil naturalisation være den eneste mulige måde at erhverve dansk indfødsret. Betingelserne for at få dansk indfødsret ved naturalisation fremgår af cirkulæreskrivelse nr. 55 af 12.

juni 2002 om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Disse retningslinier baserer sig på en aftale om indfødsret indgået den 7. maj 2002 mellem regeringspartierne og Dansk Folkeparti (DF). DF meddelte i juni måned 2004, at partiet ikke længere ønskede at stå bag aftalen. Regeringen indledte herefter forhandlinger med andre partier, blandt andre med Socialdemokraterne (S), om en eventuel revision af retningslinierne. S tiltrådte foreløbigt, at Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om dansk indfødsret fortsat kunne basere sig på de retningslinier, der følger af cirkulæreskrivelsen af 12. juni 2002. På baggrund af manglende formelt aftalegrundlag besluttede ministeriet efter udskrivelsen af valg til Folketinget den 18. januar 2005 indtil videre at undlade at meddele ansøgerne, om de opfylder betingelserne for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Cirkulæreskrivelsens betingelser kan i hovedtræk beskrives således:

Troskab og loyalitet

Ansøgeren skal love troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund og erklære at ville overholde dansk lovgivning og respektere grundlæggende danske retsprincipper.

Ophold i Danmark

Ansøgeren skal som udgangspunkt have opholdt sig i Danmark uafbrudt i mindst 9 år. For statsløse samt for personer med flygtningestatus kræves 8 års ophold. Der stilles også lempeligere opholdskrav til ansøgere, der er gift med danske statsborgere - 6 år, når ægteskabet har bestået og ægtefællen har været dansk i mindst 3 år. Ved 2 års ægteskab kræves 7 års ophold her i landet, og ved 1 års ægteskab kræves 8 års ophold. Til ansøgere, der er kommet hertil som børn og har fået dansk uddannelse, og andre personer, der har fået en væsentlig del af deres almindelige eller faglige uddannelse i Danmark kræves 4 års ophold. Endelig er opholdskravet for ansøgere fra de nordiske lande 2 år.

Danskkundskaber mv.

Ansøgeren skal kunne dokumentere danskkundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ved bevis for en prøve fra et sprogcenter eller det øvrige uddannelsessystem. Prøven skal som minimum være på niveau med Danskuddannelsernes Prøve i Dansk 2.

Der kan dog under visse betingelser ses bort fra kravet om danskkundskaber. Dette gælder således ansøgere med psykisk sygdom, der f.eks. som følge af tortur ikke vil være i stand til at lære dansk i tilstrækkelig grad.

Kriminalitet

Ansøgeren skal på tro og love afgive oplysninger om eventuelle kriminelle forhold. De ansøgere, som er straffet for en lovovertrædelse, kan som udgangspunkt ikke blive danske statsborgere før udløbet af en vis karenstid. Længden af karenstiden afhænger af den strafferetlige sanktion. Karenstiden for en ansøger, der straffes flere gange for ligeartet kriminalitet, forlænges med 3 år for hver gang.

Bøder på 3.000 kr. og derover og betingede domme giver karenstider på henholdsvis 3 og 4 år. Ubetinget frihedsstraf op til 60 dage og fra 60 dage op til 6 måneder giver karenstid på henholdsvis 8 og 10 år fra straffens udståelse. Ubetinget frihedsstraf fra 6 måneder og op til 2 år giver karenstider fra 12 til 18 år.

Ansøgere, som er straffet med 2 års ubetinget fængsel eller derover, eller som er idømt udvisning af landet for bestandig, kan ikke meddeles dansk indfødsret.

Forfalden gæld til det offentlige

Ansøgeren skal på tro og love give oplysninger om, hvorvidt han eller hun inden for de seneste ti år har haft gæld til det offentlige og inden for samme periode har modtaget eller modtager løbende ydelser efter aktivloven i mere end et år.

Det er en betingelse for, at ansøgeren kan blive dansk statsborger, at den pågældende ikke er i restance med tilbagebetaling af forskellige offentlige ydelser som f.eks. børnebidrag, daginstitutionsbetaling samt skatter og afgifter.

...

Indfødsretsaftalen fra maj 2002 fastlægger retningslinierne for integrationsministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse. Disse retningslinier kan kun fraviges af et flertal i Folketinget – det vil i praksis sige Folketingets Indfødsretsudvalg. Spørgsmål om dispensation fra cirkulærets bestemmelser og fortolkning af tvivlsspørgsmål skal derfor i overensstemmelse med grundlovens § 44 altid forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg.

1.3. Fortabelse af dansk indfødsret

...

1.4. Frakendelse af dansk indfødsret

...

2. Indfødsretskontorets opgaver

2.1. Naturalisation – behandlingen af ansøgninger og udarbejdelse af lovforslag

Langt størstedelen af kontorets sager er ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation.

Ved behandlingen af ansøgninger om naturalisation vurderer Indfødsretskontoret, om ansøgeren opfylder de generelle betingelser, som Folketinget har fastsat. Hvis ansøgeren opfylder betingelserne, optages den pågældende på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Lovforslag fremsættes af integrationsministeren to gange i løbet af et folketingsår, i oktober og april. På hvert enkelt lovforslag optages ca. 3.000 personer. Disse personers mindreaktige børn vil som hovedregel også være omfattet af lovforslaget, hvilket betyder, at omkring 5.000 personer vil få dansk indfødsret ved hvert lovforslags gennemførelse.

Den seneste lov om indfødsrets meddelelse blev fremsat i oktober og vedtaget i december 2004. Loven omfattede i alt 3.165 personer. Medtages de mindreårige børn kommer tallet op på 5.264 personer.

Antallet af nye ansøgninger har været faldende i de seneste år – fra ca. 8.800 sager i 2001 til ca. 4.400 sager i 2004. Dette fald i ansøgningerne skyldes hovedsagligt de nye retningslinier for naturalisation, hvor det generelle krav om uafbrudt ophold her i landet blev forlænget fra 7 til 9 år. Fra 2003 til 2004 er der dog konstateret en stigning af indkomne nye ansøgninger fra ca. 3.600 til ca. 4.400 ansøgninger – en stigende tendens, som forventes at fortsætte i 2005.

Udover nyindkomne ansøgninger behandler kontoret også anmodninger om genoptagelse af sager, hvor ansøgeren tidligere har fået afslag på deres ansøgning om naturalisation. Kontoret modtager omkring 2000 genoptagelsesansøgninger på årsbasis – et antal, som ligeledes forventes at stige i de kommende år.

Sagsbehandlingstiden i Indfødsretskontoret er de seneste år blevet væsentligt nedbragt fra ca. 2 år i begyndelsen af 2004 til i dag, hvor sagsbehandlingstiden er 13 måneder – regnet fra Indfødsretskontorets modtagelse af ansøgningen, og indtil resultatet af sagsbehandlingen meddeles ansøgeren. Til denne sagsbehandlingstid skal lægges den indledende behandling af sagen hos politiet, og for de ansøgere, der optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse tillige tiden for lovforslagets behandling i Folketinget. Med andre ord vil der i dag gennemsnitligt gå 16-18 måneder fra ansøgningens indgivelse til politiet, til den pågældende ved lov er blevet dansk statsborger.

Der arbejdes fortsat på at nedbringe sagsbehandlingstiden i Indfødsretskontoret, og det forventes da også, at sagsbehandlingstiden i løbet af 2005 vil nærme sig 10 - 12 måneder. For i de kommende år at bibeholde sagsbehandlingstiden på et acceptabelt niveau på trods af et forventet stigende antal ansøgninger, overvejes i kontoret nye edb-løsninger til håndtering af en større mængde sager.

2.2. øvrige opgaver

Udover behandling af naturalisationsansøgninger og udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse varetager Indfødsretskontoret administrationen af reglerne i indfødsretsloven. Kontoret behandler således konkrete sager om bevis for dansk indfødsret, bevarelse og fortabelse af dansk indfødsret, løsning fra dansk indfødsret, frakendelse af dansk indfødsret, generelle og konkrete forespørgsler om indfødsret samt klager over statsamtets afvisning af erklæringer. Herudover har kontoret forskellige generelle vejledningsopgaver.

Nogle af områderne er nærmere gennemgået nedenfor.

2.2.1. Vejledning til og kurser for politiet i behandlingen af naturalisationsansøgninger

I juni 2004 udsendte Indfødsretskontoret en ny vejledning til politiet om behandling af ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation. Baggrunden herfor var, at Folketinget med lov nr. 311 af 5. maj 2004 havde gennemført visse ændringer af lov om dansk indfødsret (ændring af reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring samt gennemførelse af bestemmelsen om frakendelse af dansk indfødsret i forbindelse med dom for alvorlige samfundsfarlige forbrydelser).

Den nye vejledning blev fulgt op af en række regionale kurser for de medarbejdere i politikredsene, som forestår den indledende sagsbehandling. Formålet

med disse kurser er blandt andet at introducere ny lovgivning på indfødsretsområdet og sikre en så ensartet behandling af ansøgerne som mulig i de enkelte politikredse. I alt 148 ansatte i politikredsene deltog i 5 regionale kurser.

...

3. Internationale forpligtelser

I international ret defineres “statsborgerret” som det retlige bånd mellem en person og en stat. Det er endvidere et anerkendt internationalt princip, at enhver stat i sin egen lovgivning fastsætter, hvem der er dens statsborgere. Denne lovgivning skal anerkendes af andre stater, for så vidt den er i overensstemmelse med gældende internationale konventioner, de almindelige folkeretlige regler samt almindeligt anerkendte retsprincipper vedrørende statsborgerret.

3.1. Europarådskonventionen af 1997 om statsborgerret

Den danske statsborgerretslovgivning skal ses i sammenhæng med Europarådskonventionen fra 1997 om statsborgerret, som er den første internationale konvention, der vedrører alle aspekter af statsborgerretten. Konventionen trådte i kraft for Danmarks vedkommende den 1. november 2002.

En af de problemstillinger, konventionen beskæftiger sig med, er “dobbelt statsborgerskab”. Hvor Europarådet tidligere har været imod og søgt at begrænse tilfælde af dobbelt statsborgerskab, forholder 1997-konventionen sig neutralt til dette spørgsmål og overlader det til de enkelte medlemsstater selv at afgøre deres holdning over for dobbelt statsborgerskab. Det har i mere end hundrede år været den herskende politiske holdning i Danmark, at dobbelt statsborgerskab skulle begrænses i videst muligt omfang.

Af andre internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, kan særligt nævnes FN konventionerne om “begrænsning af statsløshed”, “flygtninges rettigheder” og “børns rettigheder”.

3.2. Det nordiske samarbejde på statsborgerretsområdet

I mere end 50 år har statsborgerretslovgivningerne i de nordiske lande bygget på de samme grundholdninger og principper, og en del af bestemmelserne i den danske indfødsretslov er udarbejdet på grundlag af en nordisk aftale om gennemførelse af visse bestemmelser om statsborgerret.

Den seneste aftale mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om gennemførelse af visse bestemmelser om statsborgerret trådte i kraft den 18. oktober 2003. Aftalen indeholder blandt andet bestemmelser om en lettere adgang for nordiske statsborgere til at få statsborgerskab i et andet nordisk land ved afgivelse af en erklæring, jfr. ovenfor under afsnit 1.1.

...

4. Fremtidig aftale på indfødsretsområdet

Som omtalt under afsnit 1.2 baserer de gældende retningslinier for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse sig på en aftale fra maj 2002 indgået mellem regeringspartierne og Dansk Folkeparti (DF). Efter at DF har meddelt regeringen, at partiet ikke længere ønsker at være bundet af aftalen, er der opstået et behov for et nyt aftalegrundlag, der kan sikre det parlamentariske flertal for gennemførelsen af fremtidige lovforslag om indfødsrets meddelelse. Der henvises i den forbindelse til, at Socialdemokraterne før valgets udskrivelse den 18. januar 2005 foreløbig havde tilkendegivet, at Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om dansk indfødsret fortsat kunne basere sig på de gældende retningslinier.”

I udgaver af notatet af henholdsvis 8. marts 2006 og 4. december 2007 omtales 1961-konventionen og børnekonventionen på samme måde som i notatet fra 2005, det vil sige som to af andre internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig.

Dorit Hørlyck har via sin bisidder, advokat Jacob Goldschmidt, oplyst, at

”Notat om indfødsretsområdet findes i et antal løbende opdaterede versioner. Da Dorit Hørlyck Kristensen blev kontorchef, fandtes notatet allerede. Dorit Hørlyck Kristensen har gjort brug af notatet over for personer, der kunne have interesse i at blive bekendt med arbejdet med indfødsretsområdet i kontoret. Blandt andet er notatet udleveret til alle nyansatte. Notatet er udleveret til medlemmer af Indfødsretsudvalget, bl.a. ved besøg i ministeriet. Der er ikke sket systematisk orientering ved ændringer i notatet.

...

Notat vedlægges endelig i en version fra 7. oktober 2011. I forhold til de tidligere udgaver er der sket en fyldigere omtale af Statsløsekonventionen (pkt. 3.2) og Børnekonventionen (pkt. 3.3).”

En række embedsmænd har afgivet forklaringer om Indfødsretskontorets organisation.

Frank Mathiesen har forklaret, at

”Hans arbejdsopgaver bestod i at være overreferent for HK-sagsbehandlere, der lavede udkast til afgørelser, og i at arbejde med generelle sager og lovforslag. Opgaven som overreferent fyldte en stor del af arbejdstiden. Der har givet fundet en oplæring sted, men han husker ikke hvilken. Han husker det ikke, men han må selvfølgelig have sat sig ind i de regler, de arbejdede efter. Der var en souschef, Niels Beckman, og en kontorchef, først Rikke Steffensen og senere Oluf Engberg. Det var dem, han refererede til. Han tror ikke, at der var særlige retningslinjer for hvem, han skulle gå til.” [1. marts 2013, side 418]

Mette Johansen har forklaret, at

”De var 4-5 juridiske fuldmægtige og ca. 10 HK-sagsbehandlere i kontoret. Det er muligt, at der var flere HK-sagsbehandlere. Rikke Steffensen var hendes kontorchef indtil 1. oktober 2002, hvor Oluf Engberg blev kontorchef. Niels Beckman var souschef i hele perioden. ...

Hun husker ikke, at der blev gjort specifikke tiltag for at sikre konventionernes overholdelse. Hun har en svag erindring om, at Niels Beckman var ansvarlig for sager med statsløse børn.” [7. januar 2013, side 116-117]

Jeppe Torp Vestentoft har forklaret, at der

”Da han arbejdede i Indfødsretskontoret, var ... ca. 15 administrative sagsbehandlere, en kontorchef, Oluf Engberg, en souschef, Niels Beckman, og fire-fem fuldmægtige. Han refererede til enten Niels Beckman eller Oluf Engberg. Så vidt han husker, blev juristernes spørgsmål fordelt mellem de to efter endetal.” [9. januar 2013, side 159-160]

Kirsa Reinholt har forklaret, at

”hun den 29. august 2005 begyndte i Indfødsretskontoret som fuldmægtig. 1. februar 2007 blev hun udnævnt som specialkonsulent. Specialkonsulent er ikke en stilling, men en ansættelsesmæssig opgradering, som ikke ændrede ved hendes arbejdsopgaver. Det var først, da hun den 1. september 2008 blev souschef efter Nanna Fischer, at hendes arbejdsopgaver ændredes. Den 1. januar 2009 blev hun chefkonsulent. Det var igen en opgradering. Hun forlod Indfødsretskontoret den 30. juni 2012, hvor hun blev leder af Fællesservice i Justitsministeriet.

...

Da hun begyndte i kontoret, var der ikke nogen souschef. Der var indgået en aftale om, at Niels Beckman i et halvt år skulle varetage en stilling i Rigspolitiet, mens en fuldmægtig fra Rigspolitiet samtidig arbejdede i Indfødsretskontoret. Derfor var souschefstillingen vakant. Hun trådte ikke ind som souschef, men agerede sparringspartner i forhold til kontorchefen, fordi hun havde højeste anciennitet som fuldmægtig. Det betød dog ikke, at hun trådte ind i de souscheffunktioner, der var, men hun havde mange generelle opgaver.” [8. februar 2013, side 375-376]

Birgit Kleis har forklaret om Indfødsretskontorets organisation. Forklaringen er medtaget i kapitel 4, afsnit 4.1.2.

Rikke Steffensen har forklaret, at:

”Da hun i 1999 som led i Justitsministeriets lederuddannelse lavede en undersøgelse af Indfødsretskontoret, var der 30 medarbejdere i alt. De var fordelt på 5 jurister, heraf 1 kontorchef og en 1 souschef, 3 studenter og 22 kontorfunktionærer. Hun mener, at de fik en ekstra jurist, mens hun var der. I kontoret var der en journalgruppe, der stod for posten og sagsoprettelse, en sagsbehandlergruppe og juristerne, der havde de juridisk tungere sager. Hun og souschefen varetog ledelsesopgaven og en del af de juridiske opgaver. Sagsbehandlerne refererede direkte til hende, men fuldmægtigene tog også godt fra på spørgsmålene. Det var hende, der havde udviklingssamtalerne med sagsbehandlerne. [7. januar 2013, side 123]

Der var ikke noget samarbejde med ministeren om konkrete sager. Det var et kontor, der var kendetegnet ved, at de arbejdede som en form for sekretariat for Indfødsretsudvalget. Der var et samarbejde med formanden for Indfødsretsudvalget. Hun mener, at det var hver torsdag morgen, at der var samråd, hvor de gennemgik konkrete sager med Indfødsretsudvalget, som de havde sendt over forinden. Aftenen før samrådet gennemgik hun typisk sagerne med formanden. Hverken justitsministeren eller integrationsministeren var involveret i de konkrete sager.” [7. januar 2013, side 134-135]

Oluf Engberg har forklaret, at der var ca. 30 medarbejdere i Indfødsretskontoret, mens han var kontorchef, og at antallet af medarbejdere ikke ændrede sig væsentligt i perioden. [7. januar 2013, side 136]

Dorit Hørlyck har forklaret, at

”Da hun overtog kontoret, var der ca. 10.000-11.000 ubehandlede naturalisationsansøgninger i kontoret. En af hendes opgaver var at få sagsantallet ned. Der var også mange andre opgaver i kontoret, som hun opdagede hen ad vejen. En af hendes første opgaver var at få etableret et IT-system, som fungerede. Det eksisterende var håbløst og gjorde sagsbehandlingstiden længere end nødvendigt. Hun brugte rigtig mange kræfter på at få et nyt IT-system og på at få det udviklet. Den næste opgave var at finde ud af, hvordan man effektivisere sagsbehandlingen. Hun var heldig med, at Integrationsministeriet havde noget, de kaldte talentprojekter. Det var unge fuldmægtige eller konsulenter, som blev udvalgt til at deltage i særlige talentprojekter, som udviklede dem selv, men som også gjorde, at de skulle påtage sig et projekt, som de skulle redegøre for. Hun havde en meget dygtig specialkonsulent Kirsas Reinholdt, som blev udvalgt til et talentprojekt. Hun skulle indføre Lean i sagsbehandlingen i Indfødsretskontoret. Kirsas Reinholdt deltog i en lang række kurser om Lean. De begyndte med at få medarbejderne med på ideen, idet det var noget af det vigtigste, at medarbejderne vidste, hvad der skulle foregå. Der skulle gennemføres en meget stor forandringsproces i et kontor, som ikke var det nemmeste at forandre. Det lykkedes at få medarbejderne med på det. De startede med at konstatere spild i sagsbehandlingen og eliminere det. På det tidspunkt havde de 10.000-11.000 sager på et ventearkiv. De opdelte kontoret i team. Hun plæderede for, at hun fik flere jurister, fordi det efter skærperne i 2005 af betingelserne for at få indfødsret var blevet mere kompliceret at behandle ansøgningerne. En af tankegangene i Lean er at kvalificere sagsbehandlingen. Det var nødvendigt at få flere jurister for at få sagerne afgjort effektivt og med større kvalitet. Det var de lydhøre for i ministeriet, så hun fik opnormeret kontoret og en særlig bevilling på 3 millioner kr. til Lean-arbejdet. Hun tror, at det var i 2007, bevillingen kom, men hun husker det ikke nøjagtigt. Opgraderingen af jurister skyldtes, at de skulle have sagspuklen ned, og at jurister kunne udføre de andre generelle opgaver, som var i kontoret. [28. januar 2013, side 252]

Foreholdt ekstraktens side 8213 (Referat af kontormøde den 24. august 2005)
”15. september 2005 starter Line Scharf, ... Line forventes på længere sigt få nogle souschefopgaver, ligesom Dorit p.t. overvejer, hvordan nogle af de opgaver, der hidtil har ligget hos Niels, kan fordeles til fuldmægtigene.” forklarede vidnet, at Niels Beckman havde nogle særlige opgaver. Nogle af opgaverne skulle fordeles til andre. Der kom ikke en ny souschef, da han forlod kontoret. Hun klarede sig uden souschef indtil 1. juni 2006. Hun gav ikke nogen håndholdt procedure eller andet angående statsløse videre.” [28. januar 2013, side 261]

Henrik Grunnet har forklaret, at

”Indfødsretskontoret forblev uforandret, efter at Integrationsministeriet blev dannet. Der var ca. 120-130 medarbejdere i hans afdeling. Hans opgave som afdelingschef var noget anderledes på indfødsretsområdet end på de øvrige områder, idet der var den særlige forbindelse mellem kontorets administration og Folketinget gennem Indfødsretsudvalget. Han var med ministeren i samråd en hel del gange. Nogle gange var departementschef Niels Preisler med, men mange gange var han selv med på sit område. Han var derimod aldrig med til møder i Indfødsretsudvalget. Der var et særligt link mellem kontorchefen og udvalget. Man sendte sagerne til udvalget på forhånd, hvorefter det under samrådet var muligt for udvalgsmedlemmerne at stille spørgsmål til enkeltsager, som man skulle tage stilling til. Det var næsten altid kontorchefen og en eller to fuldmægtige, der deltog i disse samråd. Da han aldrig var med, kan han ikke i detaljer anskueliggøre, hvordan samrådene foregik, men han har i de dialoger, han havde med sine forskellige kontorchefer, fået et godt indtryk af, hvordan det foregik. Der var en ret indgående og helt anderledes dialog omkring enkeltsager. Det var det klare udgangspunkt, at ministeren altid deltog i samråd, men i Indfødsretsudvalget mødte ministeren kun, når der var særlig anledning til det. Når ministeren var kaldt i samråd med Indfødsretsudvalget, var det kontorchefen, der tog med. Hvis der var særligt politisk pres omkring en enkelt sag, ville det måske være mere naturligt, at det var departementschefen, der var med til møde med Indfødsretsudvalget, men han kan ikke huske eksempler på, at det er sket. På indfødsretsområdet har folketingsudvalget en sagsbehandlende rolle, jf. grundlovens § 44. Det var enten kontorchefen eller ministeren, der deltog i samråd. Når ministeren var i samråd, var det for at forklare noget rent politisk. Det var ikke i ret mange tilfælde, om nogensinde, at Bertel Haarder var i samråd i Indfødsretsudvalget. Under andre samråd ville det som det klare udgangspunkt være departementschefen eller afdelingschefen, der deltog.

I ministeriet gik alt til ministeren som det klare udgangspunkt over vidnets bord og fik hans godkendelse og stillingtagen. Den daglige administration i Indfødsretskontoret foregik navnlig efter cirkulæret. Det var sjældent, at der var anledning til at involvere ham i forhold til den daglige administration. Der har været nogle særdeles kompetente kontorchefer, der ikke var i tvivl om, hvad de skulle gøre. Den særlige udfordring som kontorchef på indfødsretsområdet var at tage selvstændig stilling til spørgsmål, der blev rejst i Indfødsretsudvalget. Den selvstændighed prægede også det daglige virke. Han var ikke i tvivl om, at kontorchef Rikke Steffensen var fuldstændig sikker på alt, der var vigtigt at kunne og vide angående indfødsretsreguleringen og de

konventionsmæssige forpligtelser. Han har selv undervist på universitetet og været censor i statsret, og det var relativt begrænset, hvad man skulle overskue på indfødsretsområdet. Hun havde også styr på alle de forvaltningsmæssige implikationer i forhold til statsamterne. Han havde tillid til, at hvis der var spørgsmål, som hun gerne ville vende, gjorde hun det. Han sikrede sig, at Indfødsretskontoret fungerede, som det skulle, ved jævnlige møder bilateralt og ved ugentlige chefmøder, hvor der var lejlighed til at fortælle, hvad der skete. Ved de ugentlige chefmøder var alle chefer i hans afdeling repræsenteret. Der var derudover løbende kontakt telefonisk og med personer, der kom forbi kontoret. Yderligere var der det mere formelle med oplæg til de årlige indfødsretslove og forelæggelser for ministeren af det materiale, der skulle sendes til Indfødsretsudvalget. På den måde var der en sædvanlig formel ramme om hele sagsbehandlingen. Det var en meget speciel form for lovforslag, der handlede om enkeltpersoner, som skulle optages på lov om indfødsrets meddelelse. Nok skulle ministeren være orienteret, men det var Indfødsretsudvalget, der afgjorde sagerne. Han kunne i alt have 20-30 mapper dagligt, der skulle til ministeren. Det var ikke muligt at holde møder med kontorchefen om hver eneste forelæggelse. Det afhang af sagens karakter, om der var behov for at tale med kontorchefen. Man kan se af nogle af dokumenterne i sagen, at han har haft dialog med kontorchefen. Hvis han havde noget relevant, kunne han drøfte det med departementschefen. I forbindelse med Indfødsretskontorets flytning til Integrationsministeriet var det ikke intentionen, at der skulle ændres noget. Rikke Steffensen fortsatte som kontorchef i Indfødsretskontoret et års tid, og der skete ikke grundlæggende ændringer i organisationen af kontoret. Det var vigtigt for ham, at der var en fast struktur på, hvilken rolle det juridiske beredskab på kontoret havde. Var der bare den mindste tvivl, blev en jurist involveret. Det var deres rolle. Således som han har forstået det, fungerede juristerne som sagsbehandlere, hvis der var det mindste at tage stilling til, hvorefter de måske slap sagen igen. Det var de mere specielle sager, de medvirkede ved behandlingen af og sikrede, at det begrænsede juridiske felt blev håndteret til punkt og prikke. Det var utrolig vigtigt, at tingene foregik rigtigt og ordentligt. Det var også for ministeren helt afgørende, at det, der kom til Folketinget, var i orden og blev forelagt på den rigtige måde, således at problemstillingen var skåret til, og de relevante fakta var belyst. Hans vurdering er sådan set, at der, når det gjaldt juridisk beredskab, var en ekstra sikker juridisk kompetence. Juridiske sagsbehandlere var underskiftsberettigede. Naturligvis kunne de ikke overskue alt fra "day one", og derfor måtte de trække på det beredskab, der var blandt ældre og mere erfarne jurister og i ledelsen. Der var ingen tvivl om, at var der bare det mindste tvivlsspørgsmål, kunne det besvares hurtigt af enten Rikke Steffensen eller Niels Beckman, der var souschef i det meste af den tid, vidnet var afdelingschef.

Foreholdt [stillingsopslagene fra 2005 og 2008] og forespurgt, om udviklingen med en tredobling af fuldmægtige og to specialkonsulenter samt reduktionen af kontorfunktionærer var til drøftelse, forklarede vidnet, at han ikke ved, om man kan sammenligne på den måde. Det er selvfølgelig altid et valg, om man skal ansætte en juridisk fuldmægtig i stedet for en dygtig kontorfunktionær. Der var blevet mere at holde styr på i perioden. Aspektet med konventionerne synes han for så vidt var ret enkelt, men i forhold til sagsbehandlingen i øvrigt var der kommet mere, der skulle tages stilling til og partshøres over, idet man grundlæggende fulgte de sædvanlige forvaltningsretlige principper i sagsbehandlingen. Der var således en række omstændigheder, der kunne tale for, at man ansatte flere jurister. Mens han var afdelingschef, var det ikke normalt, at juristerne stod for selve sagsbehandlingen, men da man ansatte flere jurister, måtte de i højere grad tage del i sagsbehandlingen. Der var ikke nogen særlig strategi om, at man ikke længere ville have kontorfunktionærer til at tage del i sagsbehandlingen. Man kan også se, at der fortsat i 2008 var ret mange kontorfunktionærer. Der var meget dygtige sagsbehandlere blandt kontorfunktionærerne, som måske på nogle punkter var bedre end de juridiske fuldmægtige. Han husker ikke, at Rikke Steffensen eller Oluf Engberg mente, at der var behov for at ændre mønstret, men han kan konstatere, at der er sket en ændring i medarbejdersammensætningen i Dorit Hørlycks tid som kontorchef. Han kan ikke afvise, at Dorit Hørlyck har nævnt for ham, at hun ønskede flere jurister, men det var ikke et strategisk fokus. Efter han var ophørt som afdelingschef, blev indfødsretsprøven indført, og der blev mere at tage stilling til i forhold til det forvaltningsretlige. [9. januar 2013, side 174-176]

I forhold til de øvrige kontorer, han var afdelingschef for, var der ikke ekstraordinært pres på Indfødsretskontoret. Der var ikke behov for en afleveringsforretning fra den afdelingschef i Justitsministeriet, hvorunder Indfødsretskontoret hørte, fordi Rikke Steffensen efter hans opfattelse var særdeles kompetent på området. Der var slet ikke grund til utryghed fra hans side i forhold til at læne sig op ad hendes kompetenceberedskab også på de større linjer. Hun var meget sikker. Der kunne have været behov for en afleveringsforretning, hvis han skulle have kørt en ny kontorchef ind samtidigt. Der var ingen grund til, at han blev orienteret om lovændringen i 1999, hvor Indfødsretsloven blev ændret og § 3 indsnævret, fordi der var fuld sikkerhed omkring dette hos Rikke Steffensen. Lovændringen betød i forhold til opgaven for kontoret, at der var behov for at være meget skarp på vejledningen af statsamterne. Han husker, at der var situationer, hvor statsamterne skulle have anvisninger på, hvordan de skulle forstå nogle af de erklæringsmuligheder, der lå på det tidspunkt. Det var den ene side af det. Derudover skulle det sikres, når erklæringsmuligheden hørte op, at man fik bragt sagerne ind til ministeriet, hvis der kunne være

den mindste tvivl om overholdelse af 1961-konventionen. Det er ikke nyt for ham, at det var en opgave for kontoret. Han kendte til, at der var den relation til statsamterne, og det var en vigtig opgave for ministeriet at sikre det. Der var også andre større linjer, når det gjaldt politiets virksomhed på området. På samme måde var han inde i de overordnede strukturelle rammer omkring deres virksomhed og de opgaver, det gav anledning til. Han husker det sådan, fordi det meget tidligt var en vigtig opgave for administrationen at understøtte den nye regerings udspil på udlændingeområdet, herunder fremsættelse af lovforslag om ret store reformer af reglerne på udlændingeområdet og den første indfødsretsaftale, som blev indgået med Dansk Folkeparti. I hele det arbejde var det grundregel nummer et, som det stod i regeringens første udspil, at internationale forpligtelser skulle respekteres. Der var overhovedet ikke noget tvivlsspørgsmål om, hvad der gjaldt på indfødsretsområdet, mens der kunne være mere at udrede på andre områder. Det var forudsat, at det, der gjaldt i forhold til børnekonventionen og 1961-konventionen, skulle respekteres. Det var der fuldstændig styr på. [9. januar 2013, side 178]

Forespurgt af advokat Bjørn Høberg-Petersen forklarede vidnet, at han havde et overordnet personaleansvar som afdelingschef. Han ved ikke præcist, om der var en souschef i Indfødsretskontoret fra 2005 til 2008 i Indfødsretskontoret. Han mener, at Kirsia Reinholt fungerede som souschef. Det er muligt, at hun først formelt blev souschef i 2008, men hun virkede som sådan. Hun var meget dygtig. Han ved ikke, hvorfor Niels Beckman forlod sin stilling i Indfødsretskontoret. Der var ikke noget at udsætte på hans faglighed. Det var måske hensigtsmæssigt i forhold til samarbejdet med kontorchefen på det tidspunkt, at han forlod kontoret. Det var bevæggrunden, som han husker det. Niels Beckman havde en god kompetence på det internationale område. Det var et fagligt problem, hvis der var noget, der ikke fungerede, som det skulle på det samarbejdsområde.

Foreholdt ekstraktens side 9172 (Stillingsopslag til souschef i Indfødsretskontoret af 15. juli 2008) af advokat Anders Valentiner-Branth forklarede vidnet, at specialkonsulenter var jurister med erfaring. Praksis med hensyn til at udnævne specialkonsulenter handlede ikke kun om, hvem der skulle indgå i ledelsesarbejdet. Det var en mere personspecifik kompetence, der var begrundelse for det. At der var de to specialkonsulenter var udtryk for, at der hele tiden var nogen med videregående erfaring i kontoret. Han er sikker på, at der i dette meget hierarkiske system hele tiden var en stedfortræder for kontorchefen. Han ville ikke have accepteret andet af hensyn til at have den rigtige kommandovej på et så relativt stort kontor. Selvom Dorit Hørlyck var der meget, havde hun også fravær.” [9. januar 2013, side 201]

Kim Lunding har forespurgt, hvordan han vil beskrive referenceforholdene, forklaret, at

”Indfødsretskontoret er et kontor, som sekretariatsbetjener Indfødsretsudvalget. Derudover er det en del af ministeriet og arbejder som alle andre under ministerens ansvar. Håndteringen af konkrete sager foregår mellem kontoret og Indfødsretsudvalget. Er der generelle sager, for eksempel besvarelse af folketingsspørgsmål, ministersamråd eller andre situationer, som involverer ministeren, går det op gennem systemet på den måde, at kontoret udarbejder et materiale, som går op til ham til godkendelse. Han lægger det videre til departementschefen, der også tiltræder det, hvorefter ministeren til sidst skriver under på svaret eller lægger det tilbage med spørgsmål. Kontorchefen i Indfødsretskontoret refererer direkte til ham. Der er på ekstraktens side 9160 et organisationsdiagram, hvor man kan se, hvordan området var organiseret i det daværende Integrationsministerium. Der er en række kontorer, hvis kontorchefer refererede til ham. Der var et Indfødsretskontor, et Udlændingelovkontor, et Humanitært kontor, et Flygtningenævnssekretariat, et Familiesammenføringskontor og en Erhvervsenhed. Det er 6 enheder med ca. 120 mand. Det var en ret travl afdeling, og hans arbejdsuge var på ca. 60 timer. Da de har ret travlt, skal der, når der forelægges sager, være en vis skarphed, for at der er flow gennem systemet. Hans egen umiddelbare reference var departementschefen. Meldingerne fra departementschefen eller ministeren blev kommunikeret gennem ministersekretæren, som hed Christian Lützen. Han var et bindeled. Forespurgt om han havde direkte acces til ministeren, forklarede vidnet, at han ikke havde direkte adgang til ministeren. Det var et almindeligt hierarkisk system. Forespurgt om han ville kunne spørge ministersekretæren, som kunne spørge ministeren, forklarede vidnet, at han ofte spurgte ministersekretæren, om Claes Nilas havde lagt en sag videre, hvilket Christian Lützen så spurgte Claes Nilas om. Hvis han ville direkte til ministeren, skulle han via departementschefen. [25. april 2013, side 779-780]

Han mener ikke, der var en afleveringsforretning, da han begyndte som afdelingschef. Han mener, at der var et lille slip mellem ham og Henrik Grunnet, der blev direktør i Udlændingestyrelsen.” [25. april 2013, side 783]

Niels Preisler har forklaret, at

”udviklingen i antallet af medarbejdere i Indfødsretskontoret ikke skete, mens han var departementschef i Integrationsministeriet. Integrationsministeriet overtog indfødsretsområdet fra Justitsministeriet, da Integrationsministeriet blev dannet i 2001. Der blev indgået aftale om betingelserne for optagelse på

lovforslag om indfødsrets meddelelse med Dansk Folkeparti. Aftalen havde det sigte at nedbringe antallet af ansøgninger. Der skete en vis nedbringelse i antallet af ansøgninger. Der var ganske vist en stor pukkel af gamle sager, ca. 11.000 sager, der kom med fra Justitsministeriet. Der skete vist et fald i antallet af sager, og samtidig blev der mulighed for at afvikle den sagspukkel, der var. Han husker ikke, om der skete nogen ændringer af betydning i bemanningen af kontoret. Der kunne være kommet en medarbejder til eller fra, men der var ikke drastiske ændringer i normeringen. Som han husker det, var normeringen af kontoret tættere på antallet af medarbejdere som angivet i opslaget fra 2005 end i opslaget fra 2008. Spørgsmålet om ressourcemangel var ikke en dagsorden, mens han var departementschef i Integrationsministeriet. Der var en stor sagspukkel, der skulle afvikles, og det skulle gerne ske hurtigt, hvorfor der var et stort arbejdspres. Det var ikke i Indfødsretskontoret, at ministeriets ressourcer blev lagt.

Der var i Indfødsretskontoret en fuldstændig traditionel sagsgang, en gammeldags ministeriel sagsgang, i forhold til behandling af generelle sager, herunder lovsager og spørgsmål fra Folketinget. Det vil sige, at en medarbejder udarbejdede et udkast, som altid blev set af kontorchefen og i dennes fravær af souschefen. Herefter blev udkastet lagt til afdelingschefen, der, når han havde set det, lagde det videre til vidnet. Når vidnet havde set udkastet, lagde han det videre til ministeren. Det var meget sjældent, at der skete afvigelser fra den forretningsgang.

Foreholdt ekstraktens side 2531 (Redegørelse til statsministeren om Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark af 7. marts 2011) forklarede vidnet, at den danske ordning, der er fastlagt i grundloven, indebærer, at indfødsret skal meddeles ved lov. Det er lidt atypisk. Det står i modsætning til almindelig sagsbehandling. Indfødsret bliver således ikke meddelt administrativt af ministeriet eller en styrelse. Ansøgere om dansk indfødsret skal optages på et lovforslag, der skal vedtages af Folketinget. Da Folketinget ikke selv kan administrere alle de mange tusinde ansøgninger, der kommer, har man for lang tid siden tilrettelagt en ordning, der indebærer, at ministeren og Folketingets Indfødsretsudvalg aftaler nogle generelle betingelser for meddelelse af indfødsret ved lov. Disse generelle betingelser er typisk blevet nedfældet i en politisk aftale, der blev formidlet i cirkulærer. Cirkulærerne er i virkeligheden en vejledning, fordi der ikke var et over-/underordningsforhold til cirkulærets adressater. Det var også en vejledning eller oplysning til borgerne om, at hvis de opfyldte betingelserne, kunne de forvente, at der ville være et flertal i Folketinget for, at de fik indfødsret. Sådan var

ordningen frem til indfødsretsaftalen i 2002. Behandlingen af ansøgninger om indfødsret rykker ikke noget ved ansvarsforholdene i forhold til ministeren.

Det er ikke alle ansøgere, der falder ind under de generelle kategorier, som er beskrevet i aftaler og cirkulærer. Der kan opstå tvivlsspørgsmål eller foreligge særlige forhold, som taler for, at man meddeler indfødsret, selvom en ansøger ikke opfylder betingelserne. Ordningen var den, at sagerne af ministeriet blev sendt til Indfødsretsudvalget, som gennemgik sagerne på et møde. Det særlige og helt atypiske var, at det ikke var ministeren, der mødte i Indfødsretsudvalget. Det var typisk kontorchefen på ministerens vegne. Med hensyn til ansvarsforholdene kan man sige, at de embedsmænd, der optræder i udvalget, optræder på ministerens vegne, under ministerens instruktion og selvfølgelig også på ministerens ansvar. Hvis man forestillede sig, at et flertal i Indfødsretsudvalget ønskede at meddele afslag på en ansøgning, og det ville være i strid med en international konvention eller lignende, ville det være de pågældende embedsmænds opgave at orientere ministeren. Ministeren måtte derefter over for Folketinget gøre opmærksom, at det ville være i strid med konventionen. Det er beskrevet i den statsretslige litteratur, hvordan man så gør. Der er sådan set ikke nogen afvigelse fra de almindelige ansvarsforhold. Det, der er det særlige, er, at det ikke er ministeren personligt, der deltager i møder i Indfødsretsudvalget, men en kontorchef. Ellers er det altid ministeren, der optræder over for Folketinget, men af praktiske grunde har man i mere end 40 år haft en sådan ordning. Forespurgt om det stadig er ministerens ansvar, hvis der opstår en fejl i Indfødsretskontoret, og hvis der gives en forkert oplysning til udvalget, forklarede vidnet, at det er det, ligesom hvis der blev begået en fejl over for en borger eller anden myndighed. Der er ikke nogen ændring eller afvigelse i forhold til det. Han har ikke nogen erindring om en konkret sag, der er blevet forelagt for ham eller ministeren udover sagen om en skoleudtalelse. Forretningsgangen var den, at konkrete sager blev afhandlet med udvalget. Der kunne ske det, at formanden for Indfødsretsudvalget drøftede en sag med ministeren, hvis den havde principiel karakter eller kunne give anledning til overvejelse om ændring af retningslinjerne. Han har ingen erindring om, at der har været drøftet konventionsspørgsmål på den måde.

Der var ikke en afleveringsforretning, da han overtog indfødsretsområdet. Integrationsministeriet var sammenstykket af bidrag fra en række forskellige ministerier, Indenrigsministeriets udlændingeafdeling, Justitsministeriet, Undervisningsministeriet, Arbejdsministeriet, Socialministeriet mv. Det er klart, at efterhånden som han dannede sig et overblik, talte han med de enkelte kontorchefer om, hvad der var af sager. På indfødsretsområdet var der en gældende indfødsretsaftale, som Det Konservative Folkeparti ikke var med i, men

som partiet nu måtte respektere, mens den gjaldt. Aftalen udløb vist den 1. juli 2002. Kort tid efter regeringens tiltræden blev der i regeringen den 16. eller 17. januar 2002 vedtaget et politisk oplæg til en ny udlændingepolitik, som indeholdt et afsnit om indfødsret. Der var derfor defineret en opgave, der skulle løses. Han blev ikke i øvrigt orienteret om noget i forbindelse med overgangen. [16. januar 2013, side 207-209]

Foreholdt ekstraktens side 3 (Mail fra Nanna Fischer af 13. februar 2008 til Dorit Hørlyck) "... *Niels Beckman efter lovens vedtagelse var blevet gjort ansvarlig for de statsløse. han skulle således forelægges alle disse sager mhp. at sikre, at de rigtige blev forelagt udvalget...*" forklarede vidnet, at han ikke husker noget om det. Det var noget, man forudsatte, at kontoret selv ordnede. Han husker ikke, at Niels Beckman havde et særligt ansvarsområde." [16. januar 2013, side 227]

Claes Nilas har forespurgt, om han gjorde sig tanker om eller havde drøftelser med nogen om uddannelse af de juridiske medarbejdere, der blev ansat i efteråret 2007 og i begyndelsen af 2008, forklaret, at

"han havde en eller flere samtaler med Dorit Hørlyck, hvor de dels drøftede, hvordan de kunne få Lean-processen ind i huset, og hvordan de kunne bruge det i Indfødsretskontoret. Hun var inde på, at hun gerne ville have ændringer i sin personalesammensætning. Hun syntes, at der var for mange HK'ere. Hun ville gerne have flere DJØF'ere i kontoret. Det tog han op og havde nogle samtaler med personalekontoret. De skulle normeringsmæssigt forholde sig til, hvor mange de skulle være, men også få ændret kompetenceprofilen. Han havde drøftelser med Dorit Hørlyck om kontorets bemanning, og om der var sagsflow. ... Foreholdt at nogle af Indfødsretskontorets fuldmægtige har forklaret, at de ikke kendte indholdet af konventionerne, forklarede vidnet, at hans generelle opfattelse var, at det var meget vigtigt, at de arbejdede med kompetencemiljøet i hele huset. Det drøftede de ofte på direktionsmøder. Han gik naturligvis ud fra, at man i de enkelte afdelinger og på de enkelte kontorer havde styr på juraen og på det retlige grundlag. Det var vigtigt, at det var et juridisk stærkt hus. Det sagde han talrige gange, også på chefmøder. Han lagde utrolig meget vægt på, at kontorcheferne hele tiden holdt øje med, om der var behov for efteruddannelse eller kompetenceudvikling. Hvis der var det, var det noget, han gerne ville prioritere i HR-politikken. Det var også derfor, at de havde efteruddannelseskataloger, hvor de imødekom de behov, der var for kompetenceudvikling. Det var hans forventning, at det dækkede behovet for, at folk kunne juraen på deres områder." [6. maj 2013, side 834]

5.1.3 Sagsbehandling

Der er afgivet forklaringer om sagsbehandlingen i Indfødsretskontoret af fuldmægtige, souschefer og kontorchefer i kontoret. Disse forklaringer er medtaget i dette afsnit. Endvidere er medtaget forklaringer fra overordnede embedsmænd og ministre vedrørende tilrettelæggelse af deres arbejdsopgaver bl.a. i relation til Indfødsretskontoret.

Rikke Steffensen deltog i 1999 i Justitsministeriets Overordnede Lederuddannelse (JOL). Som et led heri beskrev hun Indfødsretskontorets arbejdsgange og rutiner således:

I.2. Sortering af åbnet post

(Journalgruppen: Kirsten Jensen og Joanna Elsbjerg)

I forbindelse med sorteringen søges og påføres eventuelt manglende sagsnumre.

Dokumenterne sorteres i følgende bunker:

A. Til kontorchef Birgit Kleis:

Folketingsspørgsmål, alm. del – bilag, klagesager vedrørende statsamternes afvisning af erklæring (330), samt mere “specielle” henvendelser i sager, der er under behandling.

...

E. Til souschef Niels Beckman til gennemsyn:

Samtlige nye henvendelser, hvor sag endnu ikke findes (310, 320, 321, 350 og 358 – men ikke 311). Ved sorteringen parres ansøgninger fra ægtefæller og søskende med omslag (i den forbindelse holdes øje med adresserne).

...

I.3. Gennemgang af nye henvendelser

(souschef Niels Beckman)

Se punkt I.2.E.

De nye ansøgninger gennemgås. Det vurderes, om ansøgeren eventuelt opfylder betingelserne for at afgive erklæring på statsamtet. Herudover vurderes, om ansøgningen skal sikres hurtigere sagsbehandling (f.eks. adoptivbørn og statsløse børn).

...

IV. Sagsbehandling indtil optagelse på lovforslag

IV.1. Nye ansøgninger om naturalisation (310-sager)

A. Forbehandling af en bunke sager (Sagsbehandleren)

En bunke sager (ca. 25) hentes i kabinettet.

Bunken af sagsnumre søges frem i sagsbehandlingssystemet.

Sagsbehandler-identitet overføres til de enkelte sager, og initialer skrives på sagsomslag.

Sagsforløb dannes i sagsbehandlingssystemet ved hjælp af funktionen "Naturalisation".

Sagerne overføres eventuelt til sagsbehandlerens egen mappe i sagsbehandlingssystemet.

Til samtlige sager trækkes udskrift af KR (Kriminalregisteret). Hvis der er mange overtrædelser, bestilles en fuldstændig udskrift fra KR.

Til samtlige sager trækkes udskrift af CFR (Det Centrale Fordringsregister).

Herudover trækker nogle sagsbehandlere en ny udskrift af CPR (Det Centrale Personregister) vedrørende ansøgeren og dennes børn og kasserer tidligere udskrifter, som ligger på sagen. Andre sagsbehandlere trækker kun ny CPR-udskrift, hvis der er ændringer.

B. Sagsbehandling af de enkelte sager (Sagsbehandleren)

Først undersøges, om ansøgeren evt. kan erklære igennem statsamtet.

Herefter checkes, at betingelserne for opnåelse af dansk indfødsret er opfyldt, herunder:

- at opholdskravet er opfyldt (checkes på baggrund af indrejsedato i CPR),
- at ansøgeren har varig opholdstilladelse (checkes på baggrund af vedlagt opholdstilladelse),
- at den pågældende er indstillet på at give afkald på hidtidigt statsborgerskab (checkes på baggrund af rubrik i ansøgningsskemaet),

- at den pågældende ikke har begået kriminalitet, som hindrer naturalisation (checkes på baggrund af KR-udskrift),
- at den pågældende ikke har restancer til det offentlige, som hindrer naturalisation (checkes på baggrund af CFR-udskrift),
- at den pågældende opfylder sprogkravet (ansøgerens sprogfærdigheder er vurderet af politiet før indsendelse af ansøgningen og fremgår af medsendt politirapport), og
- at gebyr på 1.000 kr. er indbetalt til politiet (kvittering vedlagt eller noteret på ansøgningen).

Opfyldelsen af disse krav indtastes i sagsbehandlingssystemet og markeres af nogle sagsbehandlere på egen checkliste eller på CPR-udskriften. Samtidig udfyldes et romankoncept.

Herudover markeres, om den pågældende får dobbelt statsborgerskab (f.eks. ex-Jugoslaver, hvor Folketinget har fraveget kravet om løsning fra hidtidigt statsborgerskab) eller skal optages med betingelse om løsning fra hidtidigt statsborgerskab.

Endelig konstateres, om ansøgerens børn er omfattet af ansøgningen. Det checkes, at børn over 15 år ikke har begået kriminalitet, og det checkes, at ansøgeren har forældremyndigheden. Hvis ansøgeren er skilt konstateres forældremyndighed på indsendt separations- eller skilsmissebevilling. Det kontrolleres, at børnene automatisk er overført fra CPR til sagsbehandlingssystemet – ellers rettes det. Ved delt forældremyndighed skal der være samtykke fra den anden forældremyndighedsindehaver.

Hvis der mangler bilag til ansøgningen eller der er mangler i den udfyldte ansøgning, udarbejdes brev til ansøgeren.

Hvis vurderingen af hvorvidt betingelserne for opnåelse af dansk indfødsret er opfyldt, forudsætter uddybende oplysninger, udarbejdes breve til ansøgerens bopælskommune (ved gæld), til politiet (til fornyet afhøring ad sprogkravet) og til Udlændingestyrelsen (hvis der er tvivl om, hvilke bestemmelser i udlændingeloven, den pågældende har fået opholdstilladelse efter).

Samtlige breve dannes i sagsbehandlingssystemet ved hjælp af skabeloner.

Hvis der ikke mangler bilag, og samtlige betingelser for indfødsret er opfyldt, udarbejdes brev til ansøgeren om optagelse på næste lovforslag. Brevet dannes i sagsbehandlingssystemet ved hjælp af skabelon. Brevet sendes vedlagt de bilag, som ansøgeren har vedlagt ansøgningen. Samtidig noteres datoen for resolution om optagelse på sagsomslaget. I sagsbehandlingssystemet markeres, at der senere (efter lovens vedtagelse) skal udsendes oplysningsskema om familieforhold mv., og om den pågældende skal indsende tidligere nationalitetspas.

Hvis der er aftale med ansøgerens hidtidige hjemland om udveksling af oplysninger om statsborgerskab, overføres oplysninger om den relevante ambassade fra ambassade-registeret til sagsnummeret. Herved vil der automatisk blive udskrevet genpart til ambassaden, når indfødsretsbeviset udskrives (efter lovens vedtagelse, ansøgerens eventuelle løsning fra hidtidigt statsborgerskab og returnering af oplysningsskema)."

Frank Mathiesen har om behandlingen af ansøgninger om naturalisation forklaret, at

"Han kan ikke specifikt huske, hvordan sagerne blev behandlet, men han mener, at det som udgangspunkt var Niels Beckman, der gennemgik posten og visiterede sagerne, hvis der var noget særligt. Stangsagerne blev placeret på et arkiv, hvor de ventede på at blive behandlet. I naturalisationssagerne lavede HK-sagsbehandlerne udkast til afgørelser, som blev forelagt en jurist. Var juristen i tvivl, blev sagen forelagt souschefen eller kontorchefen. Han husker ikke, om der var særlige rutiner i forhold til konventionerne, eller om der var personer, som særligt havde ansvaret for konventionerne. Han husker ikke, om han talte med Niels Beckman om konventionssager, men Beckman var en erfaren medarbejder i kontoret. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at han noterede "statsløs" på ansøgninger fra statsløse, forklarede vidnet, at det husker han ikke, men det var en relevant oplysning, fordi opholdskravene var lempet for de statsløse. Han har ikke hørt, at disse sager blev lagt til bestemte medarbejdere. De blev i hvert fald ikke lagt til ham. Han mener ikke at have set nogen af dem. Vidnet har heller ikke hørt om, at Niels Beckman selv fulgte op på sagerne. Han husker ikke, om man først behandlede sagerne efter de generelle retningslinjer, og først derefter vurderede konventionerne." [1. marts 2013, side 418]

Mette Johansen har om behandlingen af ansøgninger om naturalisation forklaret, at

"Det var som udgangspunkt HK-sagsbehandlerne, der behandlede de konkrete sager. Det var også dem, der skrev brevene under til ansøgerne, hvis de

blev optaget på lovforslaget. Hvis der skulle gives afslag, blev sagen forelagt for en jurist, der skrev afslagene under. De fik relativt hurtigt underskriftskompetence som fuldmægtige. Det fik de efter en måned eller endnu hurtigere. Fuldmægtigene var også involveret i forberedelsen af forslagene til love om indfødsrets meddelelse, bl.a. i forbindelse med, at man, umiddelbart inden lovforslaget blev fremsat, tjekkede ansøgerne i kriminalregisteret for at være sikker på, at der ikke i den mellemliggende periode var nogen, der var blevet dømt. Hun havde kun med konkrete sager at gøre i forbindelse med afslag.

... Der var meget få sager vedrørende statsløse voksne, der ikke kunne erklære, hvis der overhovedet var nogen. Hun mener ikke, at hun har set sådanne sager, men de kan være fordelt til andre. Bortset fra de straffede kunne de statsløse nemt opnå dansk indfødsret ved erklæring. Hun mærkede ikke nogen forandring i kontorets arbejde, da de blev flyttet til Integrationsministeriet. Rikke Steffensen fortsatte som kontorchef, og kontoret forblev også fysisk det samme sted, mens hun var der. Afslagssagerne blev fordelt til juristerne efter sagsnumre. De generelle områder blev fordelt efter, hvem der havde prøvet det tidligere, fordi de alle skulle prøve at deltage i arbejdet med ændringslovforslag. Hun tror, hun havde en kort samtale med kontorchefen, da hun begyndte. Hun kan ikke huske, at hun fik en egentlig oplæring. Som ny fuldmægtig begyndte man med at følge en HK-sagsbehandler for at se, hvordan man praktisk behandlede sagerne, og derudover var de tilknyttet en ældre fuldmægtig, som de kunne stille spørgsmål til. Man fik ikke en decideret gennemgang af regelgrundlaget. Hun satte sig ind i reglerne efterhånden, som der blev brug for det. Det var et travlt kontor med en masse sager, og der var ikke tid til at sidde og ”boge den”. Det var de konkrete sager, der var travlt med. Der var et kæmpe arkiv med ubehandlede sager på kontoret. Der var en meget lang sagsbehandlingstid på det tidspunkt. [7. januar 2013, side 117-118]

... at hun ikke husker at have set sager om statsløse, mens hun var på kontoret. Hun husker heller ikke at have set sager om børn, der var omfattet af 1989-konventionen, og hun husker ikke noget om sprogkrav i forhold til disse ansøgere. [7. januar 2013, side 120-121]

Forespurgt af advokat Hanne Rahbæk forklarede vidnet, at cirkulæreskrivelserne var til rådighed på kontoret, da hun begyndte. Hun havde ikke en udgave af den kommenteret indfødsretlov, men der stod et eksemplar på Niels Beckmans kontor. Med hensyn til vejledninger kan hun genkende bl.a. den vejledning til HK-sagsbehandlere, der er med i ekstrakten, og nogle sider af vejledningen til statsamterne fra 1999. De notater hun skrev, afleverede hun til Rikke Steffensen. Hun ved ikke i hvilken sammenhæng, de senere er indgået. Hun husker

ikke at have været med til politiske drøftelser, hvor ministeren var til stede. Det ville hun kunne huske, hvis hun havde været.” [7. januar 2013, side 122]

Jeppe Torp Vestentoft har om behandlingen af ansøgninger om naturalisation forklaret, at

”De konkrete sager blev forberedt af de administrative sagsbehandlere. Det var dem, der gik på arkivet og hentede sagerne. De startede sagerne op og udfyldte tjeklisten. Derefter blev de juridiske fuldmægtige involveret, hvis sagsbehandlerne havde spørgsmål. Hvis der skulle gives afslag, fik juristerne forelagt sagen, så de kunne kontrasignere afslag. Han tror ikke, han gjorde dette fra den første dag, men det var et lille kontor, så i praksis skete det meget hurtigt. Der var to typer lovgivning. Der var den løbende optagelse af ansøgere på lov om tildeling af dansk indfødsret. Så vidt han husker, blev der fremsat lovforslag to gange om året. Det var et helt særskilt forløb, og han var ikke selv ansvarlig for en af dem i den korte tid, han var ansat. Der var også sager om ændring af indfødsretsloven. Den var ikke til jævnlig revision, men der var en revision, som han stod for. Han husker ikke præcist, om det var Oluf Engberg eller Niels Beckman, der var hans overreferent i den sag. Det kan have været dem begge. I sidste ende var det Oluf Engberg, der som kontorchef var den, han refererede til. Han kan udmærket have samarbejdet med andre jurister om generelle sager. Der var en tjekliste, der blev sat ind på første side i hver ansøgning, og den var det første, man så, når man åbnede ansøgningen. Det er lang tid siden, han var ansat i kontoret, så han udtaler sig kun om det, han kan huske. Der stod øverst på tjeklisten, hvilken nationalitet ansøgeren havde. Hvis nationaliteten var statsløs, ville det altså stå der. Det var den administrative sagsbehandler, der startede sagen op, der udfyldte tjeklisten. Han mener, at Niels Beckman bistod Oluf Engberg med at se posten igennem. Han ville have bemærket det, hvis der var statsløse ansøgere. Niels Beckman var kontorets helt klare kompetence på alt, der havde med konventionerne at gøre. Han havde været der længe og var den, der vidste mest om konventionerne. Han husker ikke, at der var specielle visdomsbøger eller manualer. [9. januar 2013, side 160]

Foreholdt ekstraktens side 8114 (Huskeliste fra juristmøde den 18. november 2003) ”6. Spørgsmålet omkring vejledning ved afslag blev diskuteret. Konklusionen blev, at der ikke vejledes om andre mangler i sagen end selve afslagsgrunden. Skabeloner ændres efter næste sagsbehandlermøde, hvor ændringen diskuteres. På dette møde diskuteres endvidere udarbejdelse af en samlet rykker-skabelon, hvori den enkelte sagsbehandler kan slette afsnit efter behov.” forklarede vidnet, at han tror, at der refereres til, at man havde en afslagsrækkefølge. Hvis ansøgeren skulle have afslag på grund af et af de første punkter, var der ikke grund til at

vejlede ansøgeren om, hvorvidt ansøgeren også havde et problem længere nede på listen. Da han begyndte i kontoret, fik han sikkert en indføring i retsområdet dels ved Niels Beckman og Oluf Engberg og dels, som han husker det, en sidemandsoplæring af Frank Mathiesen, der var forholdsvis gammel i gårde på det tidspunkt. I forhold til Niels Beckman og Oluf Engberg var det mere det generelle og overordnede område, som han fik en indføring i. Han fulgte også administrative medarbejdere, Frank Mathiesen og andre fuldmægtige for at se, hvordan man gjorde i praksis i konkrete sager. Han er sikker på, at Niels Beckman fortalte om konventionerne. Der er ingen tvivl om, når han husker tilbage på det, at Niels Beckman var en kompetence på alt, der vedrørte konventionerne. Han rejste til møder i Europarådet, og det var ham, man spurgte, hvis der var spørgsmål om konventionerne. Niels Beckman og Oluf Engberg havde en udmærket arbejdsdeling.” [9. januar 2013, side 161-162]

Katrin Rán Dragsted har forklaret, at

”hun begyndte i indfødsretskontoret i august 2002 og forlod det omkring 15. juli 2008. Hun arbejder i dag i Fødevareministeriets Klagecenter. Hun er ikke blevet bedt om at bidrage med materiale til kommissionen, men hun har heller ikke materiale at bidrage med. Hun blev teamleder, da Indfødsretskontoret blev opdelt i team. Der var en oplæringsperiode, da hun begyndte. Nyan-satte skulle i en periode på indtil to måneder arbejde som sagsbehandlere for at komme ind i reglerne. Oplæringen bestod i almindelig sagsbehandling og oplæring i sagsbehandlingssystemet. Hun undersøgte retsgrundlaget samtidig med, at hun sagsbehandlede. Det var indfødsretsloven og diverse konventioner. Forespurgt om hun husker, at hun blev sat ind i konventionerne, svarede vidnet bekræftende.

...

Forespurgt om hun har en konkret erindring om, at hun satte sig ind i konventionerne, forklarede vidnet, at når man arbejdede med sagerne, blev man nødt til at sætte sig ind i de muligheder, der var.

I forhold til medlemmerne af teamet var teamlederen supervisor. Hun fik sager med spørgsmål og skulle besvare dem. Hun lavede faktisk det samme, som man gjorde som overreferentjurist bortset fra, at hun havde færre sagsbehandlere, der kom og spurgte. Teamet bestod af HK’ere og jurister, som arbejdede på lige fod. De havde nogle meget dygtige HK’ere, som havde været sagsbehandlere i årevis, og som behandlede sagerne og lavede udkast til afslag. Det var faktisk dem, der optog folk på lovforslagene. HK’erne refererede til teamlederen. Forespurgt hvordan en konkret sag blev behandlet, hvis hun fik den fra en HK’er, forklarede vidnet, at hun fik mange sager. Hun hentede

typisk sin bunke og tog den med op på kontoret, hvor hun tjekkede, om der var sager med spørgsmål, hun kunne svare på med det samme. Enten skulle sagerne tilbage til HK'eren med svar, eller de skulle videre til Dorit Hørlyck eller Nanna Fischer til afklaring af et spørgsmål. Forespurgt om der var en standard for, hvordan man som teamleder skulle gribe en sag an, hvis man fik den forelagt fra en HK'er, forklarede vidnet, at de til at begynde med havde nogle indlægssedler, som senere blev elektroniske, hvor man gav svar. Forespurgt om hun gik ind i sagen, eller om hun kun behandlede det spørgsmål, som blev forelagt, forklarede vidnet, at hun burde behandle hele sagen, men der var mange, så man kunne have overset noget. Udgangspunktet var, at man tjekkede det hele. Man svarede på spørgsmålet, men skulle man skrive under på et afslag, burde man tjekke det hele. Forespurgt om der var rutiner med hensyn til ansøgere omfattet af konventionerne, forklarede vidnet, at rutinerne burde ligge i, at man skulle tjekke sagerne. Hun kan se, at hun selv har overset konventionerne et par gange. Der var ikke en bestemt rutine i forbindelse med 1961- eller børnekonventionen. Der skulle som regel resolveres på sagerne, hvilket ville sige, at sagen skulle lægges videre fra teamlederen til Dorit Hørlyck eller Nanna Fischer. Det var faktisk HK'erne, der optog de ansøgere, der opfyldte betingelserne i konventionerne, på lovforslaget. Det ser også ud til, at de har gjort det. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at han havde en rutine med at notere "statsløs" på sagen, forklarede vidnet, at der burde stå "statsløs" på sagerne. Nationalitet var ret vigtigt i forhold til indfødsret, fordi de stillede krav om løsning. Det var noget, man burde være opmærksom på. Nationalitet har meget at sige i forhold til behandling af indfødsretssager, netop fordi der på den ene side var krav om begrænsning af dobbelt statsborgerskab og på den anden side statsløse, der ikke skulle opfylde de samme betingelser. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at hvis man havde identificeret et statsløshedsspørgsmål, blev sagsbehandlingen først foretaget efter de almindelige principper, forklarede vidnet, at det ikke var hendes opfattelse. Hvis det var en, der var omfattet af statsløsekonventionen, skulle de i princippet ikke opfylde noget, men bare optages. Hun tror også, at HK'erne havde den opfattelse, men hun ved det ikke. Foreholdt at Kirsia Reinholt har forklaret, at de ikke var opmærksomme på konventionerne i forhold til de konkrete sager, indtil det blev opdaget i januar/februar 2008, og at hun ikke oplevede i praksis, at man gjorde, som Niels Beckman har forklaret, forklarede vidnet, at de forklarede det samme, nemlig at de ikke var opmærksomme på det. Foreholdt at Niels Beckmans forklaring var, at man var opmærksom på det, men bevidst behandle ansøgere omfattet af konventionerne efter de almindelige betingelser, og først, hvis de ikke var opfyldt, så på, om der var statsløshed, forklarede vidnet, at det burde man ikke. Efter hendes erindring var det sådan, at hvis de var statsløse, burde de faktisk ikke se disse sager. De burde først se dem, når de

begyndte at tjekke dem, der var optaget på indfødsretsloven, for at se, om de opfyldte betingelserne. Det var HK'erne, der optog personerne, der opfyldte betingelserne. [13. marts 2013, side 446-448]

Forespurgt om hun var involveret i ændringen af indfødsretsloven i 2004, forklarede vidnet, at det var hun ikke. ... Forespurgt om hun satte sig ind i loven på dette tidspunkt, forklarede vidnet, at de talte om den. Hun har ingen speciel erindring om det. [13. marts 2013, side 449]

Foreholdt af advokat Jon Lauritzen at hun tidligere forklarede, at der var blevet givet omkring 2.000 afslag på et halvt år, forklarede vidnet, at det ikke var til statsløse. Man sorterede sager og behandlede dem efter for eksempel kriminalitet, så tog man et bjerg af "krim-sager" og tjekkede kriminaliteten, og skrev dem under og sendte dem videre. Det var en del af Lean-proceduren. Forespurgt om det var en del af Lean-proceduren, at man skulle være opmærksomme på eksempelvis de statsløse, forklarede vidnet, at alting forsvandt i forbindelse med Lean. Det blev ren effektivisering. Det var et stort problem. De havde alt for travlt." [13. marts 2013, side 460-461]

Trine Priess Sørensen har forklaret, at

"hun blev ansat i Indfødsretskontoret i maj 2004, hvor hun afbrød af en 4 måneders periode i andet kontor har arbejdet siden. Hun har ikke bidraget med materiale til kommissionen ud over de mails, hun skulle finde frem fra Outlook. Hun blev teamleder i forbindelse med, at Indfødsretskontoret gennemførte et Lean-projekt. Da hun begyndte i kontoret, fik hun med det samme kompetence til at underskrive afslag på ansøgninger om naturalisation, og hun fungerede som overreferent for sagsbehandlerne. I de første to til tre måneder skulle hun dog – forinden afsendelse af afslag – lægge udkast hertil til souschefen til godkendelse. Hun fik en helt generel introduktion på sin første dag af kontorchefen. Det var en generel introduktion til den dagældende aftale om naturalisation og den lov, som ikke var gældende ret meget længere, fordi der var en ny lov på vej. Hun fik en generel introduktion til den kommende lov, der blev vedtaget i maj 2004. Forespurgt om hun blev sat ind i konventionerne, forklarede vidnet, at det ikke var noget, der blev nævnt. Det var ikke noget, hun fik introduktion til, eller noget der indgik i det, hun fik udleveret. Forespurgt om hun selv fra begyndelsen opsøgte viden om og satte sig ind i konventionerne, forklarede vidnet, at det gjorde hun ikke i voldsomt omfang. Hun fik ret hurtigt fat i Indfødsretsloven med kommentarer, som hun læste i overblikksform, herunder om de konventioner, der er nævnt. Forespurgt om hun, da hun begyndte i kontoret, fik noget indtryk af regeringens og kontorets

holdning til indfødsretsspørgsmål, forklarede vidnet, at hun ikke på det tidspunkt fik nogen fornemmelse af de politiske vinde. Hun mener, at teamene blev oprettet i 2007, så det må være i 2007, hun blev teamleder. Hun refererede direkte til kontorchefen eller souschefen, som var Niels Beckman, da hun begyndte. Forespurgt om hvordan hun vil beskrive overreferentfunktionen og sagsbehandlingen, forklarede vidnet, at det var hendes ansvar til fulde at stå inde for den afgørelse, hun skrev under på. Hvis sagsbehandleren overså noget, og vidnet også overså det, var det hendes fulde ansvar, når hun skrev under på afgørelsen. Hun var garant for, at afgørelsen var i orden. Det var hendes ansvar at inddrage alle de oplysninger, der måtte have indflydelse på den afgørelse, hun skulle underskrive. Det ville i de sager, der er interessante for kommissionen, være nationalitet og fødeland. Forespurgt om hun blev instrueret i den tilgang til ansvaret, forklarede vidnet, at hun mener, at den daværende kontorchef introducerede hende til det. Det var også sådan, hun opfattede, at det var hos de kollegaer, der havde samme rolle. Hvis hun fik en sag forelagt som overreferent, tænkte hun ikke, at hun skulle behandle sagen helt forfra, men hun skulle i hvert fald undersøge de ting, der kunne have relevans for den tilbagemelding, hun gav eller den afgørelse, hun skrev under på. Hvis hun overså noget i den forbindelse, kunne hun ikke give andre skylden for det. Foreholdt at det tidligere er forklaret, at nogen var tilbøjelige til kun at se på det spørgsmål, der konkret blev forelagt og ikke dykkede ned i sagen, forklarede vidnet, at det ikke svarer til den opfattelse, hun havde af rollen som overreferent. Forespurgt om der var nogle særlige tiltag eller rutiner vedrørende de ansøgere, der var omfattet af børnekonventionen eller 1961-konventionen, forklarede vidnet, at det ikke var noget, hun blev introduceret til. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at han altid noterede statsløs på sagen og forespurgt, om hun har set sager med en sådan notering, forklarede vidnet, at hun ikke kan huske, at hun har set det. Der var indimellem bemærkninger fra Niels Beckman på sagerne. Det kunne være hvad som helst. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at det fungerede på den måde, hvis en ansøger var statsløs, behandlede man sagen efter de almindelige retningslinjer fra begyndelsen og først, hvis ansøgeren ikke opfyldte betingelserne, så man på, om statsløshed kunne føre til et andet resultat, forklarede vidnet, at det ikke er noget, hun kan genkende. Foreholdt at Oluf Engberg har forklaret, at han mente, at der var en visitationsordning, hvor sager med børn og statsløse blev lagt til Niels Beckman, som håndholdt disse sager, forklarede vidnet, at det heller ikke siger hende noget, men det kunne godt være sandt, uden hun vidste noget om det.

Foreholdt af advokat Søren Narv Pedersen at hun tidligere forklarede, at man som overreferent ”stod på mål” for, at afgørelsen var korrekt og skulle have overblik over, hvad der var i sagen, forklarede vidnet, at det angik de oplys-

ninger, som kunne have relevans for sagen. Forespurgt om det var på samme måde, hvis man gik videre til kontorchefen eller souschefen, om de også skulle kontrollere det, som overreferenten havde lagt til grund, forklarede vidnet, at hun ikke ved, om souschefen og kontorchefen havde samme tilgang til sagsbehandlingen, som hun havde.

...

Foreholdt ekstraktens side 6757 T (Forslag til lov nr. 311 af 5. maj 2004 om ændring af indfødsretsloven) om indsnævringen af § 3 og forespurgt om det var noget hun selv så eller læste, forklarede vidnet, at hun ikke tror, at hun læste lovforslaget fra ende til anden, da hun begyndte. Hun har efterfølgende slået op i lovforslaget, men hun tror, at det primært har været i forbindelse med § 8 b. Hvis hun læste lovforslaget, da hun begyndte, gjorde hun sig ikke tanker omkring behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse født i Danmark. Der var ikke drøftelser om det i kontoret. Hun kan ikke huske, at hun i forbindelse med, at hun læste det, hæftede sig ved det.” [13. marts 2013, side 461-463]

Maja Markman har forespurgt, om hun har bidraget med materiale til kommissionen, forklaret, at

”hun fik at vide, at hvis hun havde materiale, som hun troede, at kommissionen ikke havde, kunne hun gøre opmærksom på det, men det havde hun ikke. Forespurgt om hvilke arbejdsopgaver hun fik, da hun begyndte i Indfødsretskontoret, forklarede vidnet, hun fik samme arbejdsopgaver som de øvrige fuldmægtige. Hun var overreferent for HK-sagsbehandlerne i forbindelse med den konkrete sagsbehandling. Derudover var der andre opgaver, herunder udarbejdelse af udkast til ministersvar. Forespurgt om hun blev sat ind i særlige problemstillinger eller sager, forklarede vidnet, at hun blev sat ind i området på generelt plan. Forespurgt om hun fik nogen orientering om de konventioner, som kommissionen fokuserer på, forklarede vidnet, at hun ikke kan huske, hvordan den konkrete oplæring var, men hun antager, at hun fik det. Forespurgt om hun selv arbejdede med retsgrundlaget i forbindelse med sin ansættelse, forklarede vidnet, at det husker hun ikke. Forespurgt hvem hun refererede til, da hun var overreferent, forklarede vidnet, at som hun husker det, var der, da hun begyndte, en meget kort periode, hvor en anden kiggede hendes sager igennem. Hun husker ikke, om det var en kollega, Niels Beckman eller Oluf Engberg, men hun husker det som kortvarigt. Ellers refererede man ikke til nogen. Hvis hun ikke var i tvivl om, hvordan sagen skulle behandles, skrev hun selv under. Hvis man var i tvivl om noget, skrev man det på det tjekark, der var i sagen, og lagde den til Niels Beckman, Oluf Engberg eller senere Dorit Hørlyck. Forespurgt hvordan hun behandlede en sag, som

hun fik forelagt af en kontorfunktionær, forklarede vidnet, at hun så på tjekarket, hvad sagsbehandleren havde skrevet til hende om, hvorfor denne ansøger eventuelt skulle meddeles afslag. Hun gennemgik betingelserne i forhold til retningslinjerne for at se, om hun var enig i, at det var den måde, sagen skulle behandles på. Foreholdt at sagsbehandleren typisk ville have beskrevet en specifik problemstilling på tjekarket og forespurgt, om hun var nede i hele sagen, eller om hun kun så efter det, der specifikt blev spurgt om, forklarede vidnet, at hvis hun skulle underskrive et afslag, var hun nede i samtlige betingelser for at være sikker på, at hun var enig i, at sagen var behandlet rigtigt. Forespurgt om der var en særlig rutine eller praksis, som man skulle følge, hvis personer var omfattet af konventionerne, forklarede vidnet, at det var der ikke.

Forespurgt om hun opfattede, at der var nogen på chefniveau, der havde særlige opgaver eller kompetencer på dette område, forklarede vidnet, at Niels Beckman havde særlige kompetencer, og han var den, som i et vist omfang satte dem ind i, at der var disse konventioner, og at de skulle være opmærksomme på nogle ting. Det var også ham, hun spærrede med i forbindelse med de generelle sager, herunder notatudarbejdelse. Hun kan ikke huske mere end det. Niels Beckman var en kapacitet. Forespurgt om han gav instruktioner om, hvad man skulle gøre i de konkrete sager, forklarede vidnet, at Niels Beckman ikke var involveret på det konkrete sagsbehandlerplan, men var en kapacitet i forhold til viden om konventionerne. Hun kan ikke huske, at han gav konkrete instrukser om, hvordan sagerne skulle behandles. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at han noterede ”statsløs” på sagerne og forespurgt, om hun har set en sådan påtegning, forklarede vidnet, at det kan hun ikke huske. Der var oplysninger om statsborgerskabsforhold i sagerne, fordi der var træk fra Det Centrale Personregister, hvor man kunne se det. Sagsbehandleren ville også skrive det på tjekarket. Det fremgik af sagerne, om der var tale om statsløse. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at man behandlede sagerne med statsløse efter de almindelige retningslinjer, og at man først, hvis de ikke opfyldte retningslinjerne, begyndte at se på statsløshed og forespurgt, om hun husker sådanne rutiner, forklarede vidnet, at man kiggede på de almindelige retningslinjer. Hun husker ikke, at man derefter kiggede på statsløshed. Forespurgt om hvornår hun blev opmærksom på konventionerne, forklarede vidnet, at det kan hun ikke huske, men hun antager, at hun gjorde det allerede fra det tidspunkt, hvor hun blev ansat. På det tidspunkt satte hun sig ind i området for bedst muligt at kunne behandle sagerne. Hun kan se af det materiale, hun er blevet bedt om at kigge på til forberedelse af afhøringen, at hun har kendt til dem, fordi hun har skrevet om dem, og hun har kendt til dem fra et tidspunkt i 2004, hvor hun fik Indfødsretsloven med kommentarer. På den

måde tror hun, at hun har kendt til dem hele tiden, men det er ikke noget, hun har en konkret erindring om. [13. marts 2013, side 476-478]

Foreholdt ekstraktens side 6757 T (Forslag til lov nr. 311 af 5. maj 2004 om ændring af indfødsretsloven – L138) og forespurgt om hun husker at have læst bemærkningerne, forklarede vidnet, at det husker hun ikke. Forespurgt om hun var bekendt med, at indfødsretslovens § 3 blev indsnævret, og at kontoret skulle optage statsløse omfattet af 1961-konventionen på et lovforslag, forklarede vidnet, at hun antager, at hun læste det i forbindelse med, at lovforslaget blev behandlet. På den måde var hun bekendt med det. Foreholdt at det er blevet forklaret, at Niels Beckman fik udpeget et særligt ansvarsområde, forklarede vidnet, at det ikke siger hende noget. Hun husker heller ikke, om der var drøftelser i kontoret om, hvordan man skulle følge op på det. Forespurgt om hun i 2004 havde en opfattelse af, hvad 1961-konventionen gik ud på, forklarede vidnet, at det tænker hun, at hun har haft. Efterfølgende virker det, som hun ikke havde det. Hun ved ikke helt, hvad hun skal svare. Hun er ret sikker på, at hun havde orienteret sig i det, der lå af viden om det. [13. marts 2013, side 480]

Foreholdt ekstraktens side 9453 (Cirkulæreskrivelse nr. 9 af 12. januar 2006 om naturalisation med bilag) ”§ 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 her i landet.*” af advokat Anders Valentiner-Branth og forespurgt om, hvilke krav der kunne stilles til disse statsløse børn, forklarede vidnet, at umiddelbart kunne der ikke stilles krav. Forespurgt om det også var hendes opfattelse, mens hun var ansat i Indfødsretskontoret, forklarede vidnet, at det kan hun ikke huske. Hun kan ikke huske, at de særligt talte om denne problemstilling i forhold til, om statsløse børn født i Danmark skulle opfylde nogle af de krav, der stod i cirkulæreskrivelsen. Forespurgt om hun drøftede det med Niels Beckman, forklarede vidnet, at det kan hun ikke huske. Foreholdt at der ikke er givet afslag til børn omfattet af konventionen i den periode, hvor hun var ansat og forespurgt, om hun husker, hvad opfattelsen dengang var, forklarede vidnet, at hun kan huske, at der var opmærksomhed på, at der kunne være statsløse børn, som de skulle være særligt opmærksomme på. Forespurgt om hvad det betød at være særligt opmærksomme, forklarede vidnet, at det betød, at man var opmærksom på, at der var disse bestemmelser. Som hun husker det, blev der ikke stillet andre krav, men hun kan ikke sige med sikkerhed, hvordan det var, da hun var ansat. [13. marts 2013, side 487-488]

Forespurgt af advokat Hanne Rahbæk om hun fik noget materiale udleveret, da hun begyndte i Indfødsretskontoret, forklarede vidnet, at som hun husker det, fik man cirkulæreskrivelsen og lovebekendtgørelsen udleveret. Forespurgt om de fik en kopi af det materiale, som blev sendt ud til samarbejdspartnere, forklarede vidnet, at det mener hun ikke, at de gjorde, men hun kan ikke sige det med sikkerhed. Forespurgt om det kun var hende, der fik Indfødsretsloven med kommentarer, eller om den blev delt ud generelt, forklarede vidnet, at hun husker, at da Indfødsretsloven med kommentarer blev udgivet, var der ekstra eksemplarer, og at juristgruppens medlemmer fik et eksemplar. Det var ikke nødvendigvis, fordi alle sagsbehandlere skulle have bogen som et godt grundlag at orientere sig i, men mere fordi nu var de ekstra eksemplarer der. Forespurgt om der i hendes senere ansættelser har været praksis for, at man som jurist fik yderligere vejledning om, hvordan man skulle forstå området, forklarede vidnet, at hun har oplevet stor forskel på, hvordan hun mundtligt er blevet indført i arbejdet, men ikke sådan, at hun har fået mere materiale udleveret andre steder. Foreholdt at der blev tænkt på skriftlige retningslinjer om, hvordan man skulle foretage juridisk sagsbehandling, forklarede vidnet, at det kommer an på, om det handler om måden materielt at behandle sagerne eller om processer. Foreholdt at der var tænkt på materielt, forklarede vidnet, at det har hun ikke oplevet.” [13. marts 2013, side 488-489]

Charlotte Vesth forklaret, at

”Hun har ikke bidraget med materiale til kommissionen. Forespurgt om hun havde en oplæringsperiode i 2006, forklarede vidnet, at det havde hun ikke. Hun var fuldmægtig, underskriftsberettiget og overreferent i konkrete sager. Hun fik også nogle forskellige generelle opgaver, som blev tildelt ad hoc. Forespurgt om hun blev teamleder, forklarede vidnet, at hun blev teamleder, da der blev indført team. Forespurgt om hun blev sat ind i særlige problemstillinger, da hun begyndte i kontoret i 2006, forklarede vidnet, at det husker hun ikke. Hun kan huske, at der var tale om, at hun måske kunne tale med kollegaerne, om der var noget, der var ændret siden sidst. Forespurgt om hun, da hun begyndte, havde kendskab til retsgrundlaget, eller om hun satte sig ind i det fra begyndelsen, forklarede vidnet, at hun, inden hun begyndte i kontoret i 2006, fik tilsendt en kuvert med forskelligt materiale, som hun kiggede i. Hun fik et kontor, hvor der var en reol med det materiale, som de alle havde. Forespurgt om hun fik indtryk af, hvordan sagsbehandlingen var i forhold til ansøgere omfattet af konventionerne, forklarede vidnet, at hun ikke husker, at det var noget, de talte om. Som hun husker det, fik hun ikke særlige instrukser vedrørende statsløse ansøgere. Forespurgt om der var medarbejdere med ansvar

særligt for behandlingen af ansøgninger fra statsløse, forklarede vidnet, at det husker hun heller ikke.

Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at han noterede ordet ”statsløs” på forsiden eller på ansøgningen, forklarede vidnet, at Niels Beckman ikke var i kontoret, da hun kom tilbage i 2006. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at han havde den praksis, og at Dorit Hørlyck har forklaret, at hun førte praksissen videre, forklarede vidnet, at det ikke siger hende noget. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at det i hans optik var fast praksis, at man behandlede sager med statsløse personer på samme måde som alle andre sager og først, hvis man kom frem til, at der skulle gives afslag, kiggede man på, om statsløshed kunne føre til et andet resultat, forklarede vidnet, at hun ikke kan huske, at der var nogen særlig procedure for statsløse eller nogen særlig opmærksomhed på det. Hun kan derfor heller ikke huske, at der blev talt om, hvordan man behandlede en sådan sag. [22. marts 2013, side 548]

Forespurgt om hun har nogen erindring om, hvorvidt hun på dette tidspunkt var bekendt med børnekonventionen og i givet fald, hvornår hun blev bekendt med den, forklarede vidnet, at hun har beskrevet børnekonventionen i et notat, men hun har ingen erindring om, hvordan den blev implementeret i sagsbehandlingen. Forespurgt om hun har noget generelt billede af, om man kunne stille sprogkrav til børn omfattet af børnekonventionen, forklarede vidnet, at hun ikke kan huske, at hun selv havde en sag med et barn omfattet af børnekonventionen. Hun kan heller ikke huske, at det var noget, de talte om. Foreholdt at Trine Priess Sørensen har forklaret, at hendes billede af situationen var, at man kunne stille sprogkrav til statsløse børn, at man gjorde det, og at hun skrev et notat i marts 2006, som hun mente dækkede opfattelsen i kontoret, forklarede vidnet, at hun ikke har nogen erindring om, hvordan man i praksis behandlede disse sager.” [22. marts 2013, side 549]

Lene Nielsen har forespurgt, om hun har bidraget med materiale til kommissionen, forklaret, at

”medarbejderne nogle gange er blevet anmodet om at bidrage med materiale, og hun har bidraget med det, som hun blev bedt om. Forespurgt om hvordan hendes ansvarsområder var i Indfødsretskontoret, da hun begyndte, forklarede vidnet, at hun blev ansat som overreferent, hvilket ville sige, at hun havde ansvaret for at godkende de afslag, som sagsbehandlerne udfærdigede, og for at afklare eventuelle tvivlsspørgsmål, de måtte have. Hun blev teamleder, da teamene blev indført. Forespurgt om hun kan beskrive forholdet mellem overreferent og teamleder, forklarede vidnet, at den væsentlige forskel var, at

sagerne blev fordelt til overreferenterne efter sagernes endetal, hvorimod det kun var teamets sagsbehandlere, der lagde sager til en som teamleder. Den store forskel lå i, at man havde en mindre gruppe at forholde sig til i stedet for et helt kontor. Teamlederen havde også ansvar for at viderebringe beskeder fra juristmøder med videre. Forespurgt om der var overreferenter i hendes team, forklarede vidnet, at der alene var sagsbehandlere i temaet. Forespurgt om overreferentbegrebet fortsatte, efter der blev indført team, forklarede vidnet, at forskellen var, at hvis der var 20 sagsbehandlere, var det de 20, der lagde sager til de fire til fem overreferenter, afhængigt af hvilket endetal sagen havde. Som teamleder havde man ansvaret for fire til fem sagsbehandlere, og man kunne bedre forholde sig til, hvordan de udformede afslagene og give dem beskeder. Forespurgt om indførelsen af team indebar en styrkelse af sagsbehandlingen, forklarede vidnet, at teamene blev indført som led i Lean-processen i kontoret. For sagsbehandlere var det rart, at de havde én overreferent, de skulle forholde sig til. Forespurgt om hvordan hendes egne referencerelationer var, forklarede vidnet, at hun refererede til souschefen eller kontorchefen. Da hun begyndte i kontoret, var der ingen souschef. Nanna Fischer begyndte om sommeren det år, vidnet begyndte. Umiddelbart efter Nanna Fischer fulgte Kirsia Reinholt. Forespurgt om hun blev sat i ind i særlige spørgsmål eller problemstillinger, da hun begyndte i kontoret, forklarede vidnet, at hun ikke blev sat ind i særlige problemstillinger. Hun blev sat ind i, hvordan retningslinjerne var sat sammen, og hun fulgte en sagsbehandler en lille uges tid for at se, hvordan hun behandlede en sag fra A-Z. Derefter var det meningen, at hun skulle fungere som overreferent. Forespurgt om hun fik information om retsgrundlaget, forklarede vidnet, at hun fik udleveret det notat, som hun har givet til sin bisidder, og retningslinjerne. Notatet var et generelt notat om kontorets ansvarsområder. Forespurgt om hun fik nogen information om sagsbehandling i relation til de personer, der er omfattet af konventionerne, forklarede vidnet, at det var der slet ikke fokus på på det tidspunkt. Forespurgt om hun husker, hvornår hun blev bekendt med retsgrundlaget for arbejdet, 1961-konventionen, børnekonventionen og forarbejderne til lovene fra 1999 og 2004, forklarede vidnet, at det er meget svært at svare entydigt på, fordi det var et samlet forløb. Hun kan ikke sige, at hun præcist har hørt noget til 1961-konventionen eller børnekonventionen. Hun kan ikke mindes, at hun har hørt noget om dem i forbindelse med, at Nanna Fischer lavede undersøgelserne tidligt i 2008, men Nanna Fischer og vidnet talte den sommer om, hvorvidt det skulle føres ind i manualen og visdomsfanerne, men hun kan ikke huske, om hun præcis fik at vide hvilke konventioner, der var på det tidspunkt. Hun tror først, at det var ret sent i forløbet, at de blev rigtig opmærksomme på, hvad der stod i de to konventioner og forskellen på dem. Forespurgt om det var i sommeren 2007, hun talte med Nanna Fischer, forklarede vidnet, at det var i sommeren

2008. Forespurgt om det var efter, at sagen var blevet erkendt i kontoret, at hun stiftede bekendtskab med konventionerne, forklarede vidnet, at det var et forløb fra, at man på nogle juristmøder fornemmede, at der var et eller andet, der skulle undersøges i forhold til nogle konventioner, til man i dag er helt bekendt med, hvad der står i konventionerne, og hvad de har af betydning.

Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at han noterede statsløshed på omslaget af sagen eller på ansøgningens forside, og at Dorit Hørlyck har forklaret, at hun førte traditionen videre og forespurgt om, det siger hende noget, forklarede vidnet, at hun ikke erindrer at have set nogle sager, hvor der var omslag med statsløse, men hun kan godt huske, at der, da hun begyndte, var noget løs snak på gangen og på juristmøderne om, at Dorit Hørlyck fik disse sager op. Det var ikke, fordi der kom mange, men når hun havde fået en op, var der lidt undren over det, og hun ville gerne have det undersøgt, men ikke mere. Forespurgt om der ikke var en del ansøgninger fra statsløse, der ikke nødvendigvis var omfattet af konventionerne, forklarede vidnet, at der var ret få i forhold til det store antal ansøgninger. Foreholdt at der er et folketings svar fra 2002 eller 2003, hvor det var gjort op til 30 til 40 sager med statsløse over et par år, forklarede vidnet, at hun tænker på, hvor mange tusinde sager, de havde liggende, og at hun ved, at der var omkring 40, der var behandlet forkert. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at man behandlede sagerne efter de almindelige principper, selvom de indeholdt statsløse ansøgere. Hvis det førte til afslag, så man derefter på, om statsløshed kunne føre til en tilladelse og forespurgt, om hun har hørt om det, forklarede vidnet, at det har hun ikke.” [22. marts 2013, side 556-557]

Morten Flamsholt Sørensen har forklaret, at

”Han har ikke har bidraget med materiale til kommissionen. Han blev ansat i Indfødsretskontoret som fuldmægtig til at behandle ansøgninger om indfødsret. Han behandlede ikke generelle sager. Han blev ikke sat ind i særlige problemstillinger, da han begyndte. Han fik en praktisk oplæring. Han blev tilknyttet en erfaren sagsbehandler, der ikke var jurist. På det tidspunkt var der i forbindelse med en Lean-proces blevet dannet team i kontoret. Sagsbehandlerne indgik i et team, der blev ledet af en jurist. Kirs Reinholdt var teamleder i vidnets team. Da han begyndte, havde han ikke indtryk af, at kontoret arbejdede under politisk inspiration, men der var en del pres, fordi der var en masse sager, der skulle afvikles. Der var en stor sagspuddel. Det var et stort emne, og det drejede sig meget om at få nedbragt den. Det var derfor, at man leanede kontoret og lavede en masse forskellige tiltag. De holdt jævnligt teammøder, hvor der blev forevist oversigter over, hvor mange sager de forskellige team hav-

de behandlet. Han vil ikke sige, at der gik sport i arbejdet, men det gjorde der måske alligevel. Så vidt han husker, var der et antal sager, som det var ønskeligt, at de nåede, men det var ikke sådan, at der var konsekvenser, hvis man ikke nåede det. De talte på teammøderne om, hvorvidt de lå lidt over eller under målsætningen. Han synes ikke, at arbejdstempoet medførte, at man sjuskede sig igennem sagerne. Han synes ikke, at der var en større forventning til kvantitet frem for kvalitet. Der var et pres, fordi der var mange sager, og fordi de havde måltal, men han ville ikke sige, at det blev presset igennem, og at der ikke var fokus på, at afgørelserne skulle være rigtige.

Forespurgt hvorvidt vidnet gjorde nogle iagttagelser om særlige sagsbehandlingsrutiner eller holdninger til, hvordan man skulle finde og behandle ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen eller 1961-konventionen, forklarede han, at det gjorde han ikke. Han kan ikke huske, at han hørte om konventionerne, mens han var i Indfødsretskontoret. Han kan ikke sige præcist, hvornår han blev bekendt med dem, men det var ikke i forbindelse med sit arbejde i Indfødsretskontoret. Han kan heller ikke huske, at han fik kendskab til dem, mens han var assisterende ministersekretær. Han fik først kendskab til konventionerne, da sagen kom frem i pressen. Han kan ikke huske, om han på noget tidspunkt blev bekendt med lovreguleringerne fra 1999 og 2004. Han har ikke sat sig ind i konventionerne eller hørt om dem, da han var ansat i Indfødsretskontoret. Der var ikke nogen, der på noget tidspunkt talte om dem. [3. april 2013, side 604-605]

Forespurgt af advokat Anders Valentiner-Branth bekræftede vidnet, at han ikke havde kendskab til 1961-konventionen eller børnekonventionen, mens han arbejdede i Indfødsretskontoret. Han blev sat ind i tingene på en meget praktisk måde af en erfaren sagsbehandler, som han fulgte. Han har ikke på noget tidspunkt læst det cirkulære, der var gældende, fra ende til anden. Tilægnelsen af viden om reglerne var case-baseret. Han kan ikke mindes at have studset over eller at have læst § 17 i cirkulæret, hvoraf retsstillingen for børn omfattet af børnekonventionen fremgår. Han har ikke læst Indfødsretsloven med kommentarer fra ende til anden. Han kan ikke huske, om han har brugt bogen som opslagsværk. Han gjorde ikke selv noget for at sætte sig ind i retsgrundlaget, udover hvad HK'eren og hans teamleder fortalte." [3. april 2013, side 609]

Birgitte Borker Alberg har forklaret, at

"Hun blev teamleder den 8. oktober 2007, hvilket hun stadig er. Der har ikke været afbrud i forløbet. Forespurgt om hun har bidraget med materiale til

kommissionen, forklarede vidnet, at hun kun har bidraget med personlige mails. Forespurgt om hvordan hun ville beskrive teamlederfunktionen, forklarede vidnet, at det er hende som teamleder, der i visse sagstyper har underskriftskompetence. Hun er faglig sparringspartner for medarbejderne i teamet. Forespurgt om der var andre involveret, når hun underskrev sager, forklarede vidnet, at i visse typer af sager var det hende, der var underskriftsberettiget. Der var visse typer sager, som for eksempel afslag på grund af tidsbegrænset opholdstilladelse og gæld, som kunne underskrives af en administrativ sagsbehandler. Hvis der var tale om afslag på grund af sprog, indfødsretsprøve, kriminalitet eller selvforsørgelse, var det hende som teamleder, der skulle underskrive. Forespurgt om hun i forbindelse med sin ansættelse blev sat ind i særlige problemstillinger, forklarede vidnet, at det gjorde hun ikke. Forespurgt om hun fik en orientering om retsgrundlaget, eller om hun selv satte sig ind i det, forklarede vidnet, at hun på det praktiske plan blev indført i sagsbehandlingen af en administrativ medarbejder, og hun fik tildelt en juridisk kollega, som hun kunne gå til, hvis hun havde mere juridiske spørgsmål. Ellers var det ”learning by doing”. Forespurgt om hun fik instrukser om, hvordan hun skulle behandle sager, hvor ansøgeren var statsløs, forklarede vidnet, at det husker hun ikke, at hun fik. Forespurgt om der blev udpeget en medarbejder, som hun særligt kunne konferere med, forklarede vidnet, at hun generelt set havde fået tildelt en juridisk kollega, som hun kunne gå til, hvis hun havde juridiske spørgsmål i forbindelse med sagerne, men det var ikke med særlig fokus på statsløse.

Forespurgt om hvornår hun fik kendskab til 1961-konventionen og børnekonventionen, forklarede vidnet, at hun tror, at hun fra starten var klar over, at der var en børnekonvention. Det var hun, fordi det fremgik af retningslinjernes § 17, at der var nogle særlige rettigheder for børn, der var født statsløse i Danmark og boede her. Forespurgt om hun fra begyndelsen havde en opfattelse af, hvordan retstillingen var, forklarede vidnet, at det mener hun, at hun havde. Der var de betingelser, at man skulle være bo i Danmark og være født statsløs i Danmark. Den særlige regel er i kapitlet, som handler om børn. Hun kan ikke nøjagtig tidsfæste, hvornår hun blev opmærksom på 1961-konventionen. Hun var ikke opmærksom på den i begyndelsen. Det kan hun se af de afslag, som hun har skrevet under. Hun blev nok opmærksom på, at der også var særlige regler for de 18 - 21-årige omkring det tidspunkt, hvor der begyndte at være kontormøder, som handlede om det. Foreholdt at der var to lovændringer i 1999 og 2004 i forhold til gennemførslen af 1961-konventionen og forespurgt, om hun havde kendskab til forarbejderne til ændringslovene på dette tidspunkt, forklarede vidnet, at det havde hun ikke. Forespurgt om hvornår hun stiftede bekendtskab med forarbejderne, forklarede vidnet, at det faktisk var i forbindelse med, at hun forberedte sig til afhøringen, at hun første gang

læste dem i deres sammenhæng for så vidt angår statsløseemnet. Hun ved, at hun tidligere har læst i bemærkningerne til 2004-loven, men det var ikke på grund af de statsløse, men på grund af et andet emne end de statsløse.” [22. marts 2013, side 587-588]

Annemette Baldrup Ahn har forklaret, at

”Hun har ikke bidraget med materiale til kommissionen. Hun blev ansat til at behandle en stor mængde konkrete sager. Hun behandlede ikke generelle sager. Hun blev oplært sammen med Ann-Britt Moos Møller, der begyndte som fuldmægtig på samme tidspunkt. De blev oplært af en HK-sagsbehandler. Det var en meget praktisk oplæring i, hvordan systemerne fungerede, og hvad man skulle lægge mærke til i de forskellige tjeklister. De fik ikke en juridisk indføring i reglerne. Det handlede mere om, hvad de skulle gøre praktisk. Hun husker ikke, hvad de fik udleveret af materiale, men hun forestiller sig, at de har fået udleveret cirkulæreskrivelsen og indfødsretsloven. De blev præsenteret for et stort ventearkiv og fik at vide, at der var 10.000 sager, der ventede på at blive afgjort. Hun kan ikke huske præcist, hvad måltallene var. Det handlede meget om at komme i bund med den bunke.

De havde nogle events, der handlede om at behandle så mange sager som muligt. Hun tror, at hun havde personlige måltal for sagsbehandlingen, men hun kan ikke huske det. Birgitte Borker Alberg var teamleder i vidnets team. Teamet havde et måltal, men hun er ikke 100 procent sikker på, at der var et konkret tal, de skulle nå. Hun kan ikke huske, at der skulle have været præmier i forhold til sagsbehandlingen. Hun kan heller ikke huske, om der var et mål for sagsbehandlingstiden på den enkelte sag. Det handlede om at få behandlet så mange sager som muligt, men det var klart, at sagerne skulle behandles ordentligt. Hun husker ikke, at hun skulle gå på kompromis med kvaliteten. Hun husker overhovedet ikke at have fået fortalt noget om konventioner. Så vidt hun husker, fik de udleveret noget om opbygningen af kontoret, da de begyndte. Hun kan ikke huske, hvornår hun fik en forståelse af, hvad konventionerne gik ud på. Hun kan huske, at børnekonventionen er omtalt i cirkulærets § 17. Hun havde beskæftiget sig med konventionen i forbindelse med sit speciale, som handlede om anbringelsesreformen. Hendes kendskab til børnekonvention handlede om, hvornår børn skulle høres i forbindelse med anbringelse. Forespurgt om hun havde noget billede af, hvilke krav man kunne stille til børn, der var omfattet af børnekonventionen, forklarede vidnet, at der var noget med børn frem og tilbage, men hun husker ikke den klare linje. Hun husker, at der blev talt om, hvad man gjorde ved ansøgninger fra børn. Hun kan huske, at hun har undret sig, og hun kan se i ekstraktmaterialet, at hun har

stillet et spørgsmål om børn og opholdskrav. Hun er i tvivl om, hvorvidt hun kan huske, der var nogen, der mente, at man kunne stille sprogkrav til børn, eller om det er noget, hun har læst i forbindelse med forberedelsen af afhøringen. Hun havde ikke på dette tidspunkt forståelse af konventionerne i relation til statsløse. Hun blev ikke på noget tidspunkt bekendt med lovændringerne fra 1999 og 2004. Hun kan ikke huske, hvornår hun fik kendskab til, at kontorets ledelse opdagede, at man kunne have et problem med 1961-konventionen.” [5. april 2013, side 652-653]

Ann-Britt Moos Møller har forklaret, at

”Alle medarbejdere i Indfødsretskontoret er blevet bedt om at bidrage med det materiale til kommissionen, de måtte have. Hun har ikke haft noget at bidrage med, men hun har afleveret en kursusmappe fra et politikursus fra 2007 til sin souschef. Det kunne eventuelt være relevant, hvis det fremgik af mappen, hvad de fortalte videre til politiet. Hun har ikke selv identificeret oplysninger i mappen, som kan være interessante for kommissionen.

Hendes arbejdsopgave var konkret sagsbehandling i naturalisationssager. Hun var udelukkende beskæftiget med konkret sagsbehandling. Hun fik en meget kort oplæring. Hun havde nogle helt korte møder med en erfaren HK-sagsbehandler, der fortalte om den praktiske del af sagsbehandlingen. Hun blev sat ind i de overordnede emner, som f.eks. cirkulæreskrivelsen, og hvad det var for nogle regler, de skulle arbejde ud fra. Hun blev også sat ind i det praktiske i forhold til deres system (TLS). Hun fik nogle sager og skulle så selv prøve sig frem. Hvis hun havde spørgsmål, gik hun til HK-sagsbehandleren, som hun var blevet oplært af. HK-sagsbehandleren fortalte om cirkulæreskrivelserne fra 2002 og 2006. Det var indfødsretsloven og de to cirkulæreskrivelser.

Hun blev tilknyttet det team, hvor Birgitte Borker Alberg var teamleder. I begyndelsen gik hun til den, der oplærte hende. Siden var det Birgitte, hun spurgte, hvis hun havde spørgsmål. Hun tror, at hun fik udleveret noget generel information til nye ansatte og cirkulæreskrivelserne og indfødsretsloven fra 2004, da hun begyndte. Hun mener, at hun også fik et notat om, hvordan Indfødsretskontoret var opbygget, og hvilke opgaver kontoret varetog. Hun fik også elektronisk adgang til sagsbehandlermanualen. Hun husker ikke, om hun fik andet udleveret. Forespurgt om hun havde et indtryk af sagsmængden, da hun begyndte, forklarede vidnet, at der var 10.000 sager, der lå på ventearkiv. Sagerne var op til to år gamle, når de behandlede dem. Hun og de andre, der begyndte omkring samme tidspunkt, blev ansat for at nedbringe denne sagsmængde. Der blev arbejdet med Lean. Medarbejderne i kontoret var fordelt

i team, og de konkurrerede indbyrdes på en sjov måde. Det skulle være sjovt og effektivt. De havde events, hvor de kombinerede det arbejdsmæssige med det lidt mere hyggelige. Hun tror, at hun har været med til tre events. Ved en event tog de en sagsgruppe, som de skulle have ekstra fokus på. De skulle så producere så mange sager som muligt den dag, hvor man havde eventen. Man fokuserede f.eks. på at behandle sager, hvor der skulle gives afslag på grund af manglende opfyldelse af sprogkravet eller manglende indfødsretsprøve. Hun kan ikke huske, hvad de enkelte events præcist gik ud på. De skulle yde en ekstra indsats den pågældende dag på en sjov måde både for at være effektiv og for at få det kollegiale op at køre. Hun mener, at det var afslag, de fokuserede på under eventene. I forbindelse med Lean trak de f.eks. en liste over personer, der var registreret i Kriminalregistret, og så på, om der var noget, der gjorde, at ansøgerne ikke kunne blive optaget på loven. De havde ikke en event om statsløse.

De havde nogle måltal, der var udregnet pr. team. Hun vil tro, at de havde personlige måltal. Hun er sikker på, at de havde måltal pr. team. Hun kan se i ekstraktmaterialet, at hendes teamleder fik et måltal for teamet frem til årsskiftet. Det var et måltal, der blev fordelt videre på medlemmerne af teamet. Hun er sikker på, at hun også selv havde måltal, men hun kan ikke huske tallet. Man tog måske bare teamets måltal og delte det ud på hoveder. Hun fik en liste hver uge med oplysning om, hvor meget hun havde produceret. Hun mindes ikke, at det var noget, de gik nærmere ind i. Hun har ikke på noget tidspunkt fået at vide, at hun ikke havde nået målet, eller at hun havde nået meget mere. De koncentrerede sig mere om, hvorvidt teamet og kontoret levede op til måltallet. Der var konkurrence mellem teamene på den hyggelige måde. Hun mindes ikke, at der var præmier, men man fik diplomer i forhold til de sociale konkurrencer, man deltog i undervejs. Man fik f.eks. et diplom, hvis man havde været bedst til det sjove. Hun mindes ikke, at der var præmier i forbindelse med hurtighed. Forespurgt om hun oplevede måltallene som et arbejdspress, forklarede vidnet, at der altid er et pres, når man ved, at der er sager, der venter på at blive behandlet, og når man ved, at folk har ventet rigtig længe. De fik noget godt ud af det, fordi de samarbejdede om det og prøvede at være så effektive som muligt og samtidigt behandle sagerne så godt som muligt.

Hun følte altid, at de i hendes team gjorde meget ud af at behandle sagerne korrekt og undersøge sagerne til bunds, hvis de var i tvivl om noget. Hvis det fremgik af Kriminalregistret, at en ansøger var straffet eller sigtet, undersøgte de ikke, om ansøgeren opfyldte de øvrige betingelser. Ansøgeren fik besked om, at ansøgeren ikke kunne blive dansk nu. De undersøgte opholdskravet først, fordi det kom først i deres prioritetsrækkefølge. Det var et særligt Le-

an-tiltag. I deres almindelige sagsbehandling havde de en elektronisk tjekliste i TLS. Hun beskrev ikke alle de krav for ansøgeren, som vedkommende ikke opfyldte. Hun gav afslag af én grund. Det var for at få sagerne hurtigt igennem, at de ikke undersøgte, om alle krav var opfyldte, hvis der bare var ét krav, de ikke opfyldte. Hun kan ikke huske, at hun fik noget som helst at vide om, hvordan man skulle behandle sager, som var omfattede af konventionerne. Hun kan ikke huske, hvornår hun satte sig ind i børnekonventionen og 1961-konventionen. Hun kan se, at der i cirkulæreskrivelsens § 17 er henvist til børnekonventionen, men det var ikke noget, de gik mere ind i. Hun har ikke nogen erindring om, hvornår hun forstod konventionerne. Hun kan huske, at der havde været tale om nogle ting, men der var ikke noget, der var afklaret. Hun har ikke på noget tidspunkt beskæftiget sig med konventionerne i forbindelse med sit arbejde. Forespurgt om hun fik indtryk af, hvilke krav man kunne stille til børn omfattet af børnekonventionen, forklarede vidnet, at de behandlede disse sager efter cirkulærets § 17. Hun kan se, at der har været rigtigt meget tvivl og forvirring om, hvordan disse sager skulle behandles. Hun kan se, at hun har sendt en mail i juli 2008 til souschef Nanna Fischer. Vidnet spurgte, om § 17-børnene kun skulle opfylde bopælskravet, eller om de også skulle opfylde et opholdskrav. Der var rigtigt meget tvivl om, hvad de skulle opfylde, og hvad de ikke skulle opfylde.” [5. april 2013, side 657-659]

Anna Sofie Silberbrandt har forklaret, at

”Hun har ikke bidraget med materiale til kommissionen. Da hun begyndte, var de et antal fuldmægtige, der var blevet ansat til at behandle konkrete sager om indfødsret og for at få det, man kaldte en sagspuddel, bragt ned. Der var fokus på sagsproduktion. Mod slutningen af sin ansættelse fik hun mulighed for at lave nogle mere generelle ting. Hun blev ikke sat ind i nogen særlige områder, da hun begyndte. De nye fuldmægtige fik alle sammen udleveret loven, cirkulæreskrivelsen og en miniversion af en sagsbehandlermanual. De fik ikke nogen konventionstekster. Miniversionen, der dækkede den indledende fase af sagsbehandlingen, var starten af den sagsbehandlermanual, der var ved at blive opdateret. Hun har set, at sagsbehandlermanualen var på omkring 100 sider, og det var miniversionen ikke. Hun mindes, at det blev sagt, at den var under rekonstruktion, eller at der skulle rettes i den. Derfor fik de kun den del, der beskrev den indledende fase, hvad skulle de kigge efter, hvad skulle de bede om, og hvad skulle de udfylde elektronisk. Der var en oplæringsperiode. De blev koblet på kontorets mest effektive sagsbehandler, der var HK’er. Det var en meget praktisk orienteret oplæring, mere end det var at vende diverse juridiske problemstillinger. Det handlede om, hvad de skulle gøre ved sagerne, og hvordan de hurtigt fik behandlet dem. De fik at vide, hvad der kunne være

problematisk, og hvad de skulle kigge efter. Der var ikke nogen bemærkninger om diverse konventioner. De fik ikke nogen orientering om retsgrundlaget. De fik udleveret loven og cirkulæreskrivelsen. Hun var tilknyttet Lene Nielsens team i hele perioden. De fik at vide, at der var rigtig mange sager, der var meget gamle. De var i hvert fald over to år. Hun tror, at der var ca. 10.000 sager på ventearkivet. Nu skulle der ryddes op. Målet var, at man nåede frem til at behandle ansøgningerne løbende, når de blev modtaget. De havde et mål, hvorefter de skulle behandle sagerne inden for 30 dage efter modtagelsen. De havde personlige måltal. Det blev registreret, hvor mange sager de havde afsluttet. Hun tror, at det blev gjort løbende for at holde gejsten oppe. De skulle helst ligge på det tal, der var realistisk at behandle for en måned. Der var nogen, der lå under, og der var nogen, der lå over. Hun tror ikke, at hun nogensinde fik at vide, hvad det gennemsnitlige måltal var. Man fik at vide, at man lå meget godt, og så fik man sit tal. Hun mener, at hendes tal, 75 sager, var for en måned. Hun lå ikke i toppen, og hun havde nok fået det at vide, hvis hun lå i bunden. Hun opfattede sig selv som en median, måske en lille smule i det langsomme. Hun fik aldrig et bestemt tal, hvorefter hun f.eks. skulle behandle 100 sager. Hun mener, at der var et tal for teamet. Man skulle være over sine sager for at nå 75 sager. Man skulle følge med og tage nogle dage, hvor man lagde sig i selen, men der var også tid til, at visse sager kunne trække ud, og at man brugte en formiddag på noget, som ikke resulterede i en afsluttet sag. I perioder op til et lovforslag skulle lukkes, var hun meget ivrig for at få optaget de ansøgere, man kunne få optaget. I den periode vil hun gå ud fra, at produktivitetstallet var højere. Hun var ikke utryk ved tempoet. Hun var ikke så produktiv, som nogle af de andre var, så hun deltog ikke i konkurrencen. Det er rigtigt, at teamene konkurrerede med hinanden. Der var en præmie til det hurtigste og det langsomste team.

Der var altid to personer på hver sag, uanset hvilken sag det var. Det var uden undtagelse. Nummer to kunne gå lige så langt ind i sagerne som nummer et, men det skete ikke hver gang. Hun valgte at gøre det nogle gange, hvor hun var nummer to. Hun fik i sommeren 2008 kompetence til at underskrive afslag begrundet i manglende opfyldelse af betingelserne om ophold. Det var hende, der vurderede, hvor langt hun ville gå ind i den enkelte sag. Hun kiggede selvfølgelig sagen igennem. Det blev fordelt internt i teamet hver uge, hvem der dobbelttjekkede, når en ansøger skulle optages på lovforslaget. Hun blev ikke præsenteret for rutiner eller sagsbehandlingsskridt vedrørende personer, der var omfattet af børnekonventionen og 1961-konventionen. Hun blev præsenteret for det, der stod i sagsbehandlermanualen om personer, der var omfattet af konventionerne. Det kunne hun læse sig til. Forespurgt om hun har en erindring om, hvornår hun blev bekendt med konventionerne,

forklarede vidnet, at hun i slutningen af 2008 blev bekendt med, hvad der stod i konventionerne. Hun husker det, fordi der i ekstraktmaterialet er tre sager vedrørende søskende, hvor hun har skullet indhente skoleudtalelser. Hun var bevidst om, at der var noget, der hed § 17 i cirkulæreskrivelsen, men på dette tidspunkt blev det meget konkret. De talte om retningslinjernes § 17, men de talte ikke om, hvilken konvention bestemmelsen drejede sig om. Forespurgt om hvornår hun blev bekendt med 1961-konventionen, forklarede vidnet, at hun havde en forståelse af, at der udover § 17 i retningslinjerne var noget, hvis folk var mellem 18 og 21 år. Hun vidste ikke, hvilken konvention der lå bagved. Hun har ikke siddet med næsen nede i 1961-konventionen. Forespurgt om hun blev bekendt med ændringerne af indfødsretsloven i 1999 og 2004, forklarede vidnet, at hun ikke blev bekendt med lovændringerne eller hørte dem omtalt. Hun havde ingen forestilling om, hvilke krav man kunne stille til børn omfattet af § 17, da hun begyndte og i tiden lige efter. De tre sager viser, at hun rådførte sig med Lene, der var teamleder, og fik at vide, at de stillede sprogkrav. Hun blev først i januar 2009 bekendt med, at ledelsen havde identificeret et muligt problem i forhold til overholdelse af konventionerne.” [5. april 2013, side 662-664]

Christian Werring Clem har forklaret, at

”Han har ikke bidraget med dokumenter til kommissionen. Da han begyndte i kontoret, var han udelukkende beskæftiget med behandling af naturalisationsager. Han har ikke behandlet mange generelle sager, men han har i et vist omfang deltaget i ministerbetjeningen og besvarelse af folketingssspørgsmål. Senere har han også behandlet sager vedrørende ansøgninger om bevarelse af dansk indfødsret. Han blev oplært i naturalisationssagerne af en HK-medarbejder. Oplæringen gik meget på den praktiske behandling af sagerne. Som han husker det, fik han ikke en orientering om retsgrundlaget. Han fik indfødsretscirkulæret og indfødsretsloven fra 2004, men han fik ikke noget at vide om 1961-konventionen eller børnekonventionen. I november 2007 fik de at vide, at der var ca. 10.000 sager på et såkaldt ventearkiv i kontoret. Der var afsat nogle penge til at få sagspuklen bragt ned. Kontoret arbejdede med måltal. Der var fokus på antallet af producerede sager. Medarbejderne fik oversigter hver uge, hvoraf fremgik hvor mange sager, der blev afsluttet. Kontoret var opdelt i team. Birgitte Borker Alberg var teamleder i hans team. I teamet var der også en HK'er, Lisbeth Petersen, og to andre jurister, Annemette Baldrup Ahn og Ann-Britt Moos Møller. Der var fokus på kvantiteten. Det gik stærkt, og der var mange sager.

Foreholdt at Katrin Thorsvig Hansen har forklaret, at hver sagsbehandler på en god uge behandlede 30 sager, forklarede vidnet, at hans skøn også er, at en jurist kunne behandle 30 sager på en uge. Han oplevede ikke, at der var nogen, der sagde, at de ikke havde tid til at behandle sagerne og undersøge problemstillingerne. De sager, hvor ansøgerne opfyldte alle betingelserne, var hurtigere at behandle end de sager, hvor ansøgerne skulle have afslag.

Forespurgt af kommissionens formand forklarede vidnet, at der altid var to på sagerne. De sager, hvor ansøgerne blev optaget på loven, blev lagt til en kollega i teamet til tjek. Hvis der var en, der skulle have afslag, blev det indstillet til teamlederen, der underskrev afslaget, hvis vedkommende var enig. Det var hans indtryk, at overreferenten skulle kigge hele sagen igennem for at påse, at alt var i orden. Det var den opfattelse, han havde af overreferentens rolle. Da han senere fik underskriftskompetence, prøvede han at behandle sagerne helt fra bunden, når han fik sager til underskrift.

Forespurgt af kommissionens udspørger om han har nogen erindring om, hvornår han fik kendskab til 1961-konventionen og børnekonventionen, forklarede vidnet, at § 17 i indfødsretsaf-talen nævner børnekonventionen, så den har han fået kendskab til før 1961-konventionen. Han vil tro, at han fik kendskab til 1961-konventionen i begyndelsen af 2009. Han fik først kendskab til lovændringerne i 1999 og 2004 meget sent i forløbet. Forespurgt om han ved sin tiltrædelse havde et billede af, hvilke krav man kunne stille til børn omfattet af børnekonventionen, forklarede vidnet, at der ikke var sprogkrav i forhold til § 17-børn under 12 år. Han er lidt usikker på, om man i hans team alene stillede et vandelskrav, eller om de også stillede krav til danskkundskaber – typisk i form af en skoleudtalelse. Han ved ikke, om han behandlede en sag med et § 17-barn i november-december 2007. Han er usikker på, om de stillede sprogkrav til de børn. De stillede vandelskrav i forhold til § 17-børn. Han kan ikke huske, hvornår han fik kendskab til, at kontorets ledelse havde identificeret et problem i forhold til konventionerne, men han vil tro, at det var i 2009.” [3. april 2013, side 625-626]

Morten Thorsted har forklaret, at

”Han er ikke blev bedt om at bidrage med materiale til kommissionen. Han blev ansat i Indfødsretskontoret som juridisk sagsbehandler. Han var beskæftiget med behandling af ansøgninger om indfødsret frem til september 2008, hvor han blev teamleder. Han var teamleder, indtil han stoppede i kontoret. Der var i begyndelsen fem personer i det team, som han var leder af. Det var både HK-sagsbehandlere og jurist-sagsbehandlere. Med tiden blev de færre.

Han mener, at der var tre medarbejdere i teamet ud over ham selv, da han stoppede. Han blev ikke introduceret til særlige problemstillinger, da han begyndte i kontoret. Han blev tilknyttet et team, hvor der var en jurist, der var teamleder. Det var en HK-sagsbehandler, der stod for selve oplæringen af ham. Der var meget fokus på konkret sagsbehandling og oplæring i edb-systemer. Det var en oplæring, der var meget knyttet an til konkret sagsbehandling og konkrete sager. Når de nye fuldmægtige stødte på specifikke problemer, gik de i første omgang til den HK-sagsbehandler, der stod for deres oplæring. Det gik senere naturligt over til, at de i stedet gik til teamlederen, som var Lene Nielsen. Han erindrer ikke, at han fik specifik information om retsgrundlaget. Han fik indfødsretsloven og den cirkulæreskrivelse, man behandlede sagerne efter. Der var ikke nogen indføring i de konventioner, der er relevante for kommissionen. Han blev ansat samtidig med flere andre jurister. Der blev ikke lagt skjul på, at de blev ansat med henblik på at få nedbragt en sagspukkel, som var på omkring 10.000 sager, der lå på et ventearkiv. Der var et helt klart mandat, der gik på, at sagsbehandlingstiden skulle nedbringes, og at ventearkivet skulle væk. Det var ministeriet meget opmærksom på. Det var det, der var fokus i hans første tid i ministeriet. Der blev løbende trukket statistik på, hvor meget de enkelte team producerede, og hvor meget de enkelte medlemmer af de pågældende team producerede. Han mener, at de fik sådan en statistik ugentligt. Statistikken var i forhold til antal sager og til sagsbehandlingstid. Man fik en oversigt over, hvor længe de pågældende sager havde været under behandling, fra de blev modtaget i ministeriet. Det var i høj grad et styringsredskab i forhold til at kontrollere sagsbehandlingstiden. Han husker ikke, om de havde en kvote, som de skulle nå. Kontoret var meget optaget af Lean-filosofien, da han blev ansat. En del af det var, at de skulle have en mere innovativ indgang til sagsbehandlingen, herunder at man skulle arbejde i team og have et konkurrenceelement. Der var et betydeligt arbejdspress. Der var en forventning om, at de skulle behandle så mange sager som muligt. Nogle sager var mindre komplicerede end andre. En erfaren jurist kunne behandle 30-35 sager i løbet af en uge. Han vurderede ikke på det tidspunkt, at det var for mange sager. Der var fokus på kvantitet, men han mener ikke, at det gik ud over kvaliteten af sagsbehandlingen.

Han har ikke nogen erindring om, hvornår han blev bekendt med konventionernes indhold. Han blev ikke i forbindelse med sin ansættelse eller oplæring præsenteret for særlige rutiner eller tiltag i forbindelse med behandling af ansøgere, der var omfattet af konventionerne. Han havde ikke noget billede af, hvilke krav man kunne stille til børn omfattet af børnekonventionen. Medmindre han fik en konkret sag med en ansøger omfattet af børnekonventionen, er han ikke stødt på problemstillingen om, hvilke krav man kunne stille.

Han erindrer ikke, at han havde en sådan sag. Hvis han var stødt på sådan en sag, ville han have bragt det op, hvis han var i tvivl om, hvordan den skulle behandles. Han kan ikke huske, hvornår man blev opmærksom på, at der var et problem i forhold til konventionerne, men han kan se af ekstraktmateriale, at der er tilgået kontoret en generel vejledning på mail, som han må have modtaget og læst, men han har ingen erindring om, hvornår det i givet fald er sket. [3. april 2013, side 631-633]

Forespurgt af advokat Jon Lauritzen forklarede vidnet, at der i november 2007 var ugentlige teamledermøder, som var møder mellem teamlederne, souschefen og kontorchefen. På møderne blev der drøftet konkrete og generelle problemstillinger. De juridiske sagsbehandlere eller HK-sagsbehandlere deltog ikke i disse møder. Den viden man fik, hvis man ikke var teamleder, gik via kontormøder og sagsbehandlingsmøder og via feedback fra teamlederen. Feedbacken var ofte bundet op på konkrete sager. Man gik til sin teamleder med en konkret problemstilling, og hvis teamlederen ikke umiddelbart kunne svare eller ønskede at drøfte problemstillingen i en bredere kreds, så blev sagen taget op på et teamledermøde, hvor sagen blev drøftet. Sagsbehandleren fik efterfølgende en tilbagemelding om, hvordan sagen skulle behandles. Det var meget sjældent, at der kom mødereferater rundt fra teamledermøderne. Han ved ikke hvorfor. Da han selv blev teamleder, blev han inkluderet i de ugentlige møder og fik større indblik. Kort før han stoppede på kontoret, udvidede man teamledermøderne til at være juristmøder. Det var vel et udtryk for, at der efterhånden kun var ganske få jurister på kontoret, der ikke var teamledere. Tidligere havde der været en større gruppe af juridiske sagsbehandlere, der typisk ikke var så erfarne. Internt i teamet var der en to-delning, hvor man, uanset om man var juridisk sagsbehandler eller HK-sagsbehandler, refererede til teamlederen. Alle borgerhenvendelser til kontoret blev forelagt kontorchefen i postmappen. Kontorchefen visiterede sagerne og skrev på hver sag, hvem sagsbehandleren skulle være, og hvem der skulle skrive afgørelsen under. Det kunne enten være en juridisk sagsbehandler, som refererede til teamlederen, eller det kunne være, at det var teamlederen, der skulle være sagsbehandler, og så skulle vedkommende referere til enten souschefen eller kontorchefen, der underskrev. De svære eller kontroversielle sager blev lagt til teamlederne. ...

Forespurgt af advokat Anders Valentiner-Branth forklarede vidnet, at han ikke kan huske, hvornår han læste børnekonventionen eller 1961-konventionen første gang. Han fik Indfødsretsloven med kommentarer, da han blev teamleder i september 2008. Han havde ikke set den før. Der var et begrænset antal eksemplarer, som stod på teamledernes kontorer. Foreholdt ekstraktens side 9516 (Indfødsretsloven med kommentarer, side 19) forklarede vidnet, at han

har læst beskrivelsen af 1961-konventionen på et tidspunkt, men han husker ikke hvornår. Foreholdt ekstrakten side 9519 (samme, side 22) forklarede vidnet, at han ikke kan huske, hvornår han har læst beskrivelsen af børnekonventionen. Det er først efter, at han blev teamleder.” [3. april 2013, side 642-643]

Niels Beckman har foreholdt ekstraktens side 3 (Mail af 13. februar 2008 fra Nanna Fischer til Dorit Hørlyck) forklaret, at

”det, Oluf Engberg formentlig mente, var, at vidnet gennemgik posten. Det er sådan, at vidnet forstår det. Der blev ikke oprettet særlige sager.

Foreholdt ekstraktens side 11999 CF (Bilag 7: Beskrivelse af arbejdsgange og rutiner i Indfødsretskontoret) ”*Denne beskrivelse er baseret på deltagende observationer og ustrukturerede interview samt på gennemgang af eksisterende materiale bestående i notitser om sagsbehandling og arbejdsfordeling mv. ... E. Til souschef Niels Beckman til gennemsyn: Samtlige nye henvendelser, hvor sag endnu ikke findes (310, 320, 321, 350 og 358 – men ikke 311). Ved sorteringen parres ansøgninger fra ægtefæller og søskende med omslag (i den forbindelse holdes øje med adresserne),*” forklarede vidnet, at det var samtlige nye ansøgninger, der kom ind til ham, herunder 310-sager, der var naturalisationsansøgninger. Han fik ikke 311-sagerne, der var genoptagelser af 310-sager, hvor der var givet et afslag. Sagerne efter konventionen ville typisk være 310-sager. Han ved ikke, om ordningen senere blev sådan, at det kun var et udsnit af sagerne, som journalen lagde til gennemsyn. Han fik alle nye ansøgninger. Foreholdt samme dokument ”*I.3. Gennemgang af nye henvendelser (souschef Niels Beckman) Se punkt i.2.E. De nye ansøgninger gennemgås. Det vurderes, om ansøgeren eventuelt opfylder betingelserne for at afgive erklæring på statsamtet. Herudover vurderes, om ansøgningen skal sikres hurtigere sagsbehandling (f.eks. adoptivbørn og statsløse børn).*” bekræftede vidnet, at det er en adækvat beskrivelse af, hvad der fandt sted. Foreholdt samme dokument side 11999CH (IV.1. B. Sagsbehandling af de enkelte sager) og at der ikke står noget om statsløse, forklarede vidnet, at beskrivelsen blev lavet i 1999. De faktiske omstændigheder var noget anderledes, end de er i dag. Forespurgt om det var udtryk for, at man sagsbehandlede de statsløses sager efter de almindelige retningslinjer, før man nåede til statsløshed, forklarede vidnet, at det er at gå for langt i forhold til at beskrive sagsbehandlingen. På dette tidspunkt gjaldt det blandt andet om at finde ud af, om ansøgeren kunne afgive erklæring i stedet for. Det var den ene side af sagen. Der kunne være en sag, der var faldet igennem sikkerhedsnettet. Den situation må man ikke lukke øjnene for. Noget af det første, sagsbehandlerne ifølge deres tjekliste skulle undersøge, var, om man kunne erklære efter § 3, § 4, de nordiske bestemmelser eller andet, så de ikke skulle behandles som en

naturalisationsansøgning. Det var det vigtigste at få disse sager hen til det rette forum, hvor de skulle behandles. Man kan ikke sætte lighedstegn mellem dette og hans beskrivelse af, at man behandlede de statsløse efter retningslinjerne. Det er en anden sammenhæng. [1. marts 2013, side 429-430]

Foreholdt at Dorit Hørlyck har forklaret, at vidnet holdt tingene for sig selv på den måde, at han vidste det hele, men at kommunikationen ud i kontoret ikke var tilstrækkelig, forklarede vidnet, at det kan han ikke genkende. Han havde et udmærket forhold til alle sagsbehandlere og juristerne.

Forespurgt om han har yderligere oplysninger af betydning for kommissionen, forklarede vidnet, at han ikke umiddelbart har yderlige. Han mener, at når man arbejder med statsborgerskab på national og international plan, må man vide, at der findes konventioner, der dækker nogle bestemte personer, især statsløse. Det kan undre ham, at man pludselig mistede fokus på de statsløse. I den tid, han var i Indfødsretskontoret, var der meget få statsløse efter FN-konventionen fra 1961. Foreholdt at der er flere, der har forklaret, at de manglede vejledninger, forklarede vidnet, at han synes, at der var skrevet meget om statsløse og deres rettigheder i forhold til konventionen. Han kan ikke se, at man på nogen måde kunne undgå at være opmærksom på problemstillingen. Der var to lovforslag og en masse notater, der beskrev tingene. Han skrev en bog sammen med Birgit Kleis, hvor det også blev beskrevet. Der var ikke lagt skjul på noget.

Forespurgt af advokat Hanne Rahbæk om det var ved de almindelige statsløse, der ikke var omfattet af konventionerne, eller om det var ved nogle særlige statsløse, han ville notere "statsløs" på sagerne, forklarede vidnet, at det var de statsløse, der var omfattet af konventionen eller af den gamle § 3. Det var dem, de forsøgte at holde snor i. Forespurgt om såvel de sager, han noterede på, som de sager, der var omtalt i 1999-notatet fra Rikke Steffensen, alle var sager, der skulle behandles forlods, forklarede vidnet, at det alle var sager, som skulle behandles på en anden måde og forlods. Det var også dansksindede sydslesvigere og andre sager, som de politisk havde lovet at forhåndsbehandle. ...

Foreholdt at det er blevet forklaret, at samarbejdet mellem vidnet og Dorit Hørlyck ikke fungerede optimalt, forklarede vidnet, at der ikke gik ret lang tid, før det viste sig. Han mærkede ret hurtigt, at han ikke var ønsket i kontoret. Den opfattelse, han fik, var, at Dorit Hørlyck ville sætte sit eget hold, og han var ikke med i holdopstillingen. Det gik ham meget på. Han gik til lægen, der sagde, at han havde tydelige begyndende stress-symptomer. Lægen sygemeldte ham midt i november, og han var sygemeldt resten af året. Han mødte

på arbejde i januar 2005, hvor han blev indkaldt til en samtale hos Henrik Grunnet og Dorit Hørlyck. Samtalen bekræftede hans opfattelse af, at han var uønsket i kontoret. Skriften på væggen var, at han hellere måtte finde andre græsgange. Han henvendte sig til Rikke Steffensen, der arbejdede i Personalekontoret i Justitsministeriet, og spurgte til muligheden for at komme tilbage til Justitsministeriet. Det kom han senere. Han mener ikke, at han fik posten til gennemgang efter sin sygdomsperiode. Hans rolle ændrede sig radikalt efter sygdommeldingen.

Forespurgt af advokat Jon Lauritzen om han ved, hvordan postgennemgangen blev håndteret fremadrettet, forklarede vidnet, at han har fået fortalt, at Dorit Hørlyck overtog funktionen, da han blev sygemeldt. Da han kom tilbage, var det Dorit Hørlyck og en af de ældste fuldmægtige, der gennemgik posten. Han ved ikke, hvordan de fordelte posten, herunder om de visiterede på samme måde, som han havde gjort.” [1. marts 2013, side 441-443]

Nanna Fischer har forklaret, at

”Hun beskæftigede sig med mange områder som souschef i Indfødsretskontoret. Det var et ret tungt sagsbehandlingskontor med mange sager, men hun sad ikke selv med sagsbehandling. I forbindelse med Lean inddeltes kontoret i team, som behandlede sager og havde en sektionsleder, som hjalp med de daglige udfordringer. Hun og kontorchefen havde den ordning, at de delte de sager, som teamlederne ikke selv kunne løse. Der kunne være enkelte spørgsmål, som teamlederne fik forelagt af juristerne eller HK-ansatte, som de ikke selv kunne tage stilling til. De spurgte derfor enten Dorit Hørlyck eller vidnet. Der er forskel på før og efter, de fik et IT-sagsbehandler-system. Før de fik IT-systemet, fik de sagen fysisk med resolutionsark, der var lagt øverst. Det ville fremgå af resolutionsarket, hvad det var for et spørgsmål, der skulle tages stilling til. Hvis der var akter, der var relevante for denne stillingtagen, ville de givetvis være lagt ved resolutionsarket, så man ikke skulle kæmpe sig gennem sagen. Efter de fik IT-systemet, foregik det elektronisk. Sagen blev sendt elektronisk, og man åbnede den og kunne se resolutionsarket med det konkrete spørgsmål. Hvis der var særlige ting, man skulle være opmærksom på, gjorde sagsbehandleren opmærksom på det i resolutionsarket, så overreferenten ikke skulle åbne alle dokumenterne på sagen. Foreholdt at Dorit Hørlyck har forklaret, at man fortsat fik den fysiske sag efter indførelsen af IT-systemet, forklarede vidnet, at hun ikke kan huske, om hun fik den fysiske sag med efter indførelsen af IT-systemet. Dorit Hørlyck husker det nok bedre, fordi hun har været i kontoret i mange år. Hun mindes kun, at sagen kom på skærmen. Hun undersøgte ikke, om alle betingelserne var opfyldte, men læste spørgsmålet,

som hun skulle tage stilling til. Kunne hun vurdere det ud fra spørgsmålet, gjorde hun det uden at kigge i alle vedlagte dokumenter. Ellers ville man få travlt, fordi der var mange sager i kontoret. Man tog stilling til de spørgsmål, som blev forelagt. Hvis man havde behov for yderligere viden, spurgte man eller gravede videre i sagen. Uanset om sagen blev forelagt fysisk eller elektronisk, kunne man altid finde frem til akterne. Hun fik sagerne forelagt af teamlederne. Sagsbehandlerne gik som udgangspunkt ikke direkte til hende. Hun mindes ikke, at der blev forelagt mange sager, så det var ikke noget, som tog en stor del af hendes dag. Det var ikke noget, hun brugte flere timer om dagen på. Hun mener, at sagerne kom fra politiet, hvorefter de blev oprettet i journalen og placeret ud fra nummer til de forskellige team. Journalen visiterede sagerne efter sagstype. Der var mange andre sagstyper end ansøgninger om indfødsret. Der var bl.a. ansøgninger om bevis, bevarelse og løsningssager. Det var journalens arbejde at gennemskue hvilken type sag, det var, og få den journaliseret i den korrekte sagsgruppe. Derudover havde journalen ikke, hende bekendt, en visitationsrolle. Hun har kunnet læse sig frem til, at der var noget med, at man noterede "statsløs" på hjørnet af sagen i en vis periode. Hun ved ikke, om det var i en artikel, som hun har læst. Foreholdt at Dorit Hørlyck har forklaret, at der skete en udsortering af de sager, som skulle behandles forlods, fordi man havde en forpligtelse til at behandle disse ansøgninger, heriblandt ansøgninger fra statsløse, særligt hurtigt, forklarede vidnet, at hun har hørt om, at der blev noteret "statsløs" på sagerne, men hun kan ikke huske, at de skulle være opmærksomme på, at sagen skulle et bestemt sted hen, hvis der stod dette. Statsløse, som der var mange af, var bare blandt ansøgningerne. Man skulle vurdere, om der var nogle særlige betingelser, som de skulle opfylde i forhold til andre, blandt andet opholdskravet. Foreholdt at Niels Beckman, når han fik posten, noterede "statsløs?" på forsiden af sagen, forklarede vidnet, at det ikke siger hende noget.

Forespurgt af advokat Søren Narv Petersen om hun var involveret i håndteringen af sagsflow og i, hvor sagerne skulle ende, forklarede vidnet, at det ikke var inden for hendes arbejdsfelt. Hun havde ikke noget med journalen at gøre. Hun havde heller ikke indflydelse på, hvordan journalen skulle tage imod ansøgninger og visitere sager. Det var et stort og tungt sagskontor, og der var dagligt ting, man blev spurgt om. Hun havde viden om, hvordan sagerne blev modtaget og oprettet, men hun havde ikke afgørende indflydelse på, hvordan det skulle foregå.

Foreholdt af kommissionens udspørger at Niels Beckman fremhævede, at man behandlede sagerne med statsløse efter samme fremgangsmåde som alle andre sager, således at man behandlede ansøgningen efter de almindelige regler og

indhentede alle de oplysninger, der skulle til for at belyse, om de almindelige vilkår var opfyldt. Hvis de var det, så var sagen afgjort, men hvis de ikke var opfyldt, begyndte man først da at se på, om der forelå statsløshed, og om det kunne føre til noget andet resultat, forklarede vidnet, at det ikke siger hende noget specifikt i forhold til de statsløse. Generelt så man på, om ansøgeren opfyldte betingelserne. Hun havde ikke kendskab til den særlige måde at behandle statsløse på. Foreholdt at Oluf Engberg har forklaret, at *"der var en visitationsordning, hvor sager med børn og statsløse blev sorteret fra i posten og lagt til souschef Niels Beckman, som håndholdt behandlingen af disse sager. Han mener, at Niels Beckman havde bestemte sagsbehandlere, som han fordelte sagerne til. Efter endt sagsbehandling blev sagerne lagt tilbage til Niels Beckman til resolution."* forklarede vidnet, at hun kan huske, at Oluf Engberg sagde det, da hun kontaktede ham i dagene efter, de opdagede fejlen. Det var desværre ikke en procedure, de havde fulgt, mens hun arbejdede i kontoret.

Noget af det første hun beskæftigede sig med, da hun begyndte i Indfødsrets-kontoret, var en stor aktindsigtssag, som handlede om den indfødsretsaf tale, som blev indgået i 2005. Hun lavede også en folder om, hvornår man blev dansk statsborger ved fødslen. Det gjorde hun, fordi de havde erfaret, at der var tale om nogle fejlregistreringer ved fødslen af dansk statsborgerskab. Hun var ansvarlig for indførelsen af det nye IT-system, der blev indført i kontoret, og for hjemmesiden, der skulle forbedres med flere oplysninger. Hun fik løbende opgaver med beslutningsforslag og udvalgsspørgsmål fra Folketinget om forskellige ting, og hun arbejdede med løsning af statsborgerskab. Hun var ansvarlig for visdomsfanerne. Hun havde ansvaret for og ledede sagsbehandler-møderne, som blev holdt cirka hver anden måned. Hun havde en lang række ad hoc opgaver, som i stort omfang knyttede sig til kontoret og dets konkrete sager. Hun var også ansvarlig for det nordiske samarbejde, herunder for ændringen af den eksisterende nordiske statsborgerskabskonvention og for den løbende kontakt med de nordiske lande om indfødsretsområdet. Der var et årligt embedsmandsmøde og ministermøde. Hun var souschef, da hun begyndte i kontoret. Det kan være derfor, hun ikke fik en mentor, da hun begyndte. Hun mindes, at hun og Dorit Hørlyck talte om, hvad man lavede i kontoret, og de talte sikkert også om den nye indfødsretsaf tale. Hun synes, at hun fik en fin introduktion til kontoret af Dorit Hørlyck. Hun fik mulighed for at sætte sig ind i tingene. De talte ikke indgående om alle konventioner på området. Hun synes, at hun satte sig ind de ting, der var væsentlige for kontoret. Man satte sig ikke ind i hele retsgrundlaget, når man begyndte. Var der én central lov, som det hele blev behandlet efter, læste man den og de cirkulæreskrivelser, som alle sagerne blev behandlet efter. Hun læste også indfødsretsloven, som var væsentlig i mange henseender for kontoret. Hun læste imidlertid ikke alle

konventionerne og undersøgte, om de var gennemført korrekt. Det var heller ikke normalt at gøre, når man begyndte i et nyt kontor. 2005-aftalen var noget af det, hun og Dorit Hørlyck talte meget om, fordi der havde været meget arbejde med den. Den satte hun sig ind i. Når man begynder i nyt kontor, regner man med, at de love, der er, bliver fulgt, og de konventioner, der er indgået, er implementerede. Det bliver man nødt til at støtte lid til, ellers kunne man bruge en måned på at undersøge det fra start. Man fik ikke en måned til at læse alt. De talte om relevante ting, men de talte ikke specifikt om statsløsekonventionen fra 1961. Hjemmesiden "Ny i Danmark" havde eksisteret i mange år. Den indeholder mange oplysninger om alle områder på udlændingområdet. Hun husker ikke, hvornår den blev startet op." [6. februar 2013, side 332-335]

Kirsa Reinholdt har forklaret, at

"Da det var besluttet at nedsætte en undersøgelseskommision, fik Indfødsretskontoret at vide, at de skulle indsamle materiale, som var relevant for kommissionen. De kiggede på kommissoriet for at finde ud af, hvad der kunne være relevant. Hun foreslog oprindeligt at invitere kommissionens medlemmer ind i ministeriet for at kigge på sagerne. De fandt alt det frem, der havde relation til statsløse omfattet af de to konventioner, det handlede om, samt alt det de overhovedet kunne forestille sig. På et tidspunkt bad kommissionen om en journaloversigt over samtlige oprettede sager, hvilket hun syntes, var en god idé. Hun var med til at printe alle relevante mails, der tenderede noget med statsløse, og referater fra diverse møder.

... Hun deltog som almindelig fuldmægtig i den konkrete sagsbehandling. Hun havde underskriftskompetence og var overreferent i naturalisationssagerne. Hun havde rigtig mange generelle opgaver. Hun var som følge af sin sparring med kontorchefen de facto souschef i forhold til personaleledelse. Det var hende, der påbegyndte arbejdet med Lean i sommeren 2006. Hun var ansvarlig for arbejdet. I den forbindelse gennemgik hun alle arbejdsgange og sagsgange. Der var ikke specielle rutiner eller sagsgange, der relaterede sig til statsløse. Ved fordelingen af posten blev alle sager fra personer født i Danmark og fra statsløse uanset fødselsland lagt i posten af de journalmedarbejdere, der åbnede og gennemgik posten. Posten blev lagt i en postmappe til kontorchefen, som kiggede posten igennem og skrev, hvilken sagsbehandler der skulle have sagen, hvor det var relevant at skrive. På ansøgningsskemaerne blev der skrevet statsløse, hvis de var det. Ansøgninger om naturalisation fra statsløse, uanset om de var født i eller udenfor Danmark, og ansøgninger fra personer, der var født i Danmark, uanset om de var statsløse eller ej, blev lagt i postmappen af journalen. Denne procedure var allerede etableret, da hun begyndte.

Det er rigtigt, at Niels Beckman ”rejste på konventionerne”, men i og med, at han ikke var der, da hun begyndte i kontoret, drøftede de ikke nærmere, hvilket ansvar han havde haft. Han deltog i møder i for eksempel Europarådet, hvor der var en arbejdsgruppe, men det var ophørt, da hun begyndte. Der var ikke nogen rejseaktivitet på konventionerne.

Da hun begyndte i kontoret, var der et ventearkiv på ca. 10.000 sager med ansøgninger om naturalisation. Der var mange andre konkrete sager i kontoret end naturalisationssager, eksempelvis sager om bevis for, at man var dansk statsborger, eller bevarelse af statsborgerskab for dem, der boede i udlandet. Når ansøgningerne blev modtaget og oprettet af journalen, sendte journalen et modtagerbrev til ansøgeren. Sagen kom ikke inden da forbi en sagsbehandler. Modtagerbrevet var et standardbrev, som viste, at ministeriet havde modtaget sagen. Modtagerbrevet indeholdt en opfordring til ansøgerne om at indsende dokumentation, der eventuelt måtte mangle til ansøgningen, fordi der var lang ventetid inden sagsbehandlingen. Hun mener, at da hun begyndte i kontoret, stod der i brevene, at der var 12-16 måneders ventetid. ... Ansøgningerne, der var blevet påtegnet ”statsløs”, gik retur til journalen, som fordelte dem. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at det med at skrive ”statsløs” var en ekstra måde at gøre sagsbehandlerne opmærksomme på, at der var et statsløse-element i sagen, og at sagerne blev behandlet på den måde, at man påså om de almindelige retningslinjer var opfyldt og først inddrog konsekvenserne af statsløshed, hvis det ikke bar igennem, forklarede vidnet, at denne mekanisme genkender hun ikke. De var ikke opmærksomme på konventionerne i forhold til de konkrete sager, før de opdagede fejlen. Sagerne blev behandlet efter de almindelige regler. Der var ikke nogen, der var opmærksomme på, at når betingelserne ikke var opfyldt, skulle konventionen træde i kraft. Hun oplevede ikke i praksis, at man gjorde, som Niels Beckman har forklaret. Foreholdt at Oluf Engberg har forklaret, at Niels Beckman havde specielle sagsbehandlere, som han fordelte sagerne til, forklarede vidnet, at det har hun ikke hørt om. Hun kan ikke forestille sig, at der skete en forandring, da Niels Beckman forlod kontoret. Hun oplevede ikke nogen forandring. I forbindelse med, at posten blev lagt til Dorit Hørlyck i stedet for til Niels Beckman, oplyste Niels Beckman Dorit Hørlyck om, at der blev skrevet ”statsløse” på de ansøgninger, hvor ansøgerne var statsløse, og det fortsatte Hørlyck med at skrive.

Da hun begyndte i kontoret, var de 4 jurister, der var ligestillede. De resolve-rede alle i de konkrete sager, og de havde alle underskriftskompetence. Sagsbehandlerne lagde sager til resolution og til underskrift til juristerne efter sager-nes endetal. Det var en ligelig fordeling på det tidspunkt. Hun husker ikke, om hun havde færre sager i forbindelse med, at hun startede op på talentprojektet

og Lean. Hun husker ikke, hvornår hun eventuelt fik flere eller færre konkrete sager end de andre. Da hun havde erfaring, fik hun mange generelle sager. Der var ikke nogen, der som sådan satte hende ind i noget som helst. Den fuldmægtig, hvis stilling hun overtog, var stoppet henover sommeren, så det var ”learning by doing”. Hun læste det materiale, der lå, hvorefter hun gik i gang med at behandle sager. Der var ikke noget specifikt i forhold til de statsløse. [8. februar 2013, side 375-379]

Forespurgt om der var fastsat individuelle måltal for hver enkelt fuldmægtig, forklarede vidnet, at da hun begyndte i kontoret i 2005, hvor det primært var kontorfunktionærer, der var sagsbehandlere, var der fastsat individuelle måltal, som hvert år blev aftalt ved MUS-samtalerne. Man sammenholdt sidste års individuelle måltal med årets produktion og så på, om man skulle rette næste års individuelle måltal til under hensyn til, hvilke andre opgaver den pågældende havde. [12. april 2013, side 683]

Forespurgt af kommissionens formand om hun eller andre gav en vejledning i vandelskravet i 1961-konventionen i forbindelse med de behandlede sagerne med fokus på vandelskravet, forklarede vidnet, at så vidt hun husker det, var det i 2007, de gennemgik sagerne på baggrund af et træk fra Kriminalregisteret. På det tidspunkt var hun og Dorit Hørlyck på det generelle plan bekendte med 1961-konventionen. Der blev ikke i 2007 givet nogen udmelding til medarbejderne i kontoret om 1961-konventionens vandelskrav. Forespurgt hvad hun mener med ”på det generelle plan”, forklarede vidnet, at det var i forhold til brevet til Institut for Menneskerettigheder på baggrund af deres notat, at de i forhold til høringer, notater og andet har været opmærksomme på konventionerne, men de fik ikke foretaget koblingen ned til behandlingen af de konkrete sager. Forespurgt om hun, hvis hun havde fået en sag med en statsløs født i Danmark, som opfyldte betingelserne, ville have været klar over, at der var nogle særlige regler, forklarede vidnet, at hun ikke i 2007 havde foretaget koblingen til de konkrete sager. Forespurgt om hun havde den viden, der var nødvendig for at foretage koblingen, forklarede vidnet, at hun ikke ved, om hun var opmærksom på vandelskravet i 1961-konventionen på det tidspunkt, men hun var opmærksom på, at der var særlige rettigheder.

Forespurgt af advokat Anders Valentiner-Branth hvordan de sikrede sig, at der ikke skete fejl i forhold til statsløse, når de gik så meget op i nulfejlskultur, forklarede vidnet, at der blev spurgt til kvalitet. I forhold hertil tænker hun på, at afgørelserne var truffet korrekt. De var ikke opmærksomme på de statsløse på det tidspunkt. [12. april 2013, side 684-685]

Foreholdt udkast til protokol af 8. februar 2013, side 4, 2. afsnit "... *Posten blev lagt i en postmappe til kontorchefen, som kiggede posten igennem og skrev hvilken sagsbehandler, der skulle have sagen, hvor det var relevant at skrive. ...*" af advokat Mads Krarup og forespurgt om hun kunne uddybe det, forklarede vidnet, at fordelingen af sager foregik efter endetal. Det er ment på den måde, at hvis kontorchefen mente, at der var særlig grund til for eksempel at sige, at en henvendelse skulle gå til en fuldmægtig, som vidste mest om sprogkravet eller vandelskravet, blev fuldmægtigens initialer skrevet på sagen. Det går ikke på ansøgninger fra statsløse, at der blev skrevet sagsbehandlere på sagerne. Det var kun i helt specifikke sager og primært borgerhenvendelser, at der blev skrevet initialer på med angivelse af hvilken fuldmægtig, der skulle have sagen. Ansøgningerne fra de statsløse blev fordelt efter endetal." [12. april 2013, side 726-727]

Rikke Steffensen har forklaret, at

"Det var jurister, der underskrev afslagene. Hun kan ikke huske, om de havde underskriftskompetence fra "dag et". Der var bygget nogle vældige sagsgange op omkring behandlingen af ansøgningerne om dansk indfødsret. Hun eller Niels Beckman modtog posten. Niels Beckman tog sig mest af de konkrete sager. Der var en række ting, de holdt øje med i posten. Efter modtagelsen blev sagerne oprettet i journalgruppen. I den forbindelse blev der sendt brev til ansøgerne om, at kontoret havde modtaget ansøgningen, og de oplyste, hvor lang tid de forventede, sagsbehandlingstiden ville vare. Herefter ventede sagerne desværre i ret lang tid, inden de blev behandlet. Ved modtagelsen af posten holdt de øje med ansøgninger fra statsløse, tidligere danske, dansksindede sydslesvigere og specielt børn. Det var mest Niels Beckman, der gennemgik posten, men de hjalp hinanden med det, og hun gennemgik posten, når han ikke var der.

Foreholdt ekstraktens side 11999CE (Bilag 7: Beskrivelse af arbejdsgange og rutiner i Indfødsretskontoret) "*Samtlige nye henvendelser, hvor sag endnu ikke findes (310, 320, 321, 350 og 358 – men ikke 311). Ved sorteringen parres ansøgninger fra ægtefæller og søskende med omslag (i den forbindelse holdes øje med adresserne). ... De nye ansøgninger gennemgås. Det vurderes, om ansøgeren eventuelt opfylder betingelserne for at afgive erklæring på statsamtet. Herudover vurderes, om ansøgningen skal sikres hurtigere sagsbehandling (f.eks. adoptivbørn og statsløse børn).*" forklarede vidnet, at de havde en lederuddannelse, der hed Justitsministeriets Overordnede Lederuddannelse, som hun var på i efteråret 1999. I den forbindelse skulle de lave en analyse af en offentlig eller privat virksomhed. Hun tænkte, at det var interessant at undersøge Indfødsretskontoret,

fordi hun havde hørt, at der var meget lang sagsbehandlingstid i kontoret. Det ville være interessant at se, om man kunne effektivisere arbejdet i kontoret. Niels Beckman havde en væsentlig opgave med at identificere statsløse. Det var også ham, der var på rejse angående konventionerne. Han havde gode samarbejdsrelationer med kollegaer i de andre lande. Det er dog klart, at det ikke var hans ansvar alene.

Foreholdt at ekstraktens side 11999CH-CI (Bilag 7 side 4 og 5) ikke indeholdt vejledninger vedrørende statsløse, forklarede vidnet, at det første, der blev undersøgt under sagsbehandlingen, var, om ansøgeren kunne få indfødsret ved erklæring. Hvis sagsbehandleren konstaterede dette, ville det typisk være en ansøger omfattet af § 3. Hun mener, at ansøgningerne vedrørende statsløse børn, der blev sorteret fra i posten, blev lagt til én bestemt sagsbehandler. Det er hun ikke sikker på, men sådan husker hun det fra sin tid i kontoret. Hun mener, at det var Karin, men der kan godt have været flere erfarne sagsbehandlere, der behandlede disse sager. Hun overtog kontorchefstillingen efter Birgit Kleis. Hun mener, at der var en form for afleveringsforretning. Det ville være normalt. De kendte hinanden godt, fordi hun havde været i kontoret i efteråret 1999. Der havde hun også fået et vist indblik i sagsgangene og personalet. Hun husker ikke, hvad der blev talt om. Hun husker ikke, at hun skulle være blevet orienteret nærmere om konventioner i den forbindelse, men hun talte jævnligt med Niels Beckman om konventionerne. Hun mener, at hun tog sig tid til at sætte sig ind i lovgivningen. Det ville være hendes normale tilgang til det, men hun husker det ikke. Hun mener, at hun kendte til 1999-lovændringen, inden hun kom til Indfødsretskontoret, fordi hun deltog i ugentlige chefmøder i Justitsministeriet, hvor hun hørte om, hvilke ændringer man lavede i andre kontorer. Hun kan også huske, at der var en sag med en udlænding, der fik indfødsret ved erklæring, hvilket flere i Folketinget ikke mente burde være sket. [7. januar 2013, side 123-124]

Hun vil tro, at der blev givet instruktioner om behandling af statsløse på sagsbehandlermøderne. Hun kan se, at nogle af referaterne fra sagsbehandlermøderne er indsat i ekstrakten. Det er ikke fuldstændigt. Hun vil synes, at det var naturligt, at sagsbehandlerne havde kendskab til vejledningen til statsamterne, da de skulle holde øje med, om en person kunne få indfødsret ved erklæring. [7. januar 2013, side 131]

Forespurgt af advokat Hanne Rahbæk forklarede vidnet, at de havde to sæt øjne på hver sag, der førte til afslag. Det gjaldt ikke tilsvarende dem, de optog på lovforslag. Sagsbehandlingssystemet var ret moderne på det tidspunkt. Der blev registreret mange oplysninger om ansøgerne, som man kunne søge på.

Hun søgte en gang imellem på forskellige kriterier for på den måde at finde ud af, om hun kunne finde nogle sager, der var behandlet forkert. Det kunne f.eks. være indrejsedato i forhold til, hvornår de var optaget på lovforslag. Hun kan ikke huske, om hun har søgt på FN-konventionen fra 1961 eller børnekonvention. Langt de fleste efter 1961-konventionen kunne afgive erklæring på statsamterne. Derfor havde de ikke ret mange af de sager, hvis de overhovedet havde nogen. Indfødsretskontoret var et stort kontor, så man ville vel typisk i forbindelse med overleveringsforretningen tale om medarbejdere, hvem der kunne hvad, hvilke udviklingsbehov der var, og det juridiske grundlag for arbejdet i kontoret. I dette kontor var der også en stor styringsopgave i forhold til de ganske mange sager, der lå. Der var en forventning om en betydelig nedbringelse af sagsbehandlingstiden. Det havde Birgit Kleis og Niels Beckman arbejdet på, inden hun kom. Det var et arbejde, som hun fortsatte. Sådan en overdragelsesforretning varede en eftermiddag. Man kunne altid ringe efterfølgende og spørge, hvis der var noget konkret.” [7. januar 2013, side 132-133]

Oluf Engberg har forklaret, at

”Han erindrer svagt, at der var en afleveringsforretning, da han begyndte i kontoret. Afleveringsforretningen bestod i en grundig personalegennemgang og formentlig, som det sig hør og bør, en gennemgang af større verserende sager, man skal huske at følge op på. Han husker ikke, hvilke sager det var, men det har formentlig været den nye indfødsretsafale fra juni 2002. Han husker ikke nogen specifikke problemstillinger i relation til 2002-aftalen. Han mener, at hans forgænger, Rikke Steffensen, nævnte 1999-ændringen som en oplysning til ham om, hvor politisk galt det kunne gå som følge af, at en person, der var straffet og udvist, på et statsamt kunne erklære sig som dansk statsborger. Det var ikke særligt populært i indfødsretsordførerkredsen, at det overhovedet kunne lade sig gøre. Han tror, at det var en besked fra Rikke Steffensen til ham om, at han skulle være opmærksom på, hvor der kunne være flanker i forhold til, hvordan politikerne i Indfødsretsudvalget ville tænke om behandlingen af sagerne. Rikke Steffensen har formentlig også nævnt kravene til danskunderskaber. [7. januar 2013, side 138]

Med undtagelse af nogle få sager, hvor bl.a. statsløse hørte til, lå alle sager, da han begyndte, i et stort fælles arkiv, hvor sagsbehandlerne hentede en bunke, når den bunke, der lå på kontoret, var færdigbehandlet. Der var ikke nogen særlig fordeling i ”hovedsporet”. Han vil ikke udelukke, at der kan have været undtagelser, men det husker han ikke i dag. Hovedreglen var, at sagsbehandlerne tog de næste sager i rækkefølgen. Han husker, at der var en visitationsordning, hvor sager med børn og statsløse blev sorteret fra i posten og lagt

til souschef Niels Beckman, som håndholdt behandlingen af disse sager. Han mener, at Niels Beckman havde bestemte sagsbehandlere, som han fordelte sagerne til. Efter endt sagsbehandling blev sagerne lagt tilbage til Niels Beckman til resolution. Muligvis var dansksindede sydslesvigere også med i den gruppe, som blev fraserteret. Han så ikke de indkomne sager. Det gjorde Niels Beckman. Han har en svag erindring om, at da han begyndte i kontoret, talte han med Niels Beckman om, hvordan de skulle sortere posten. Vidnet var ny i kontoret, og han tænkte, at der ikke var nogen gevinst i, at han sad og kiggede på posten, hvis han ikke vidste, hvad han skulle kigge efter. Al post blev derfor lagt til Niels Beckman, som sorterede den. Det var en ordning, der fortsatte i de to år, han var chef for kontoret. Han refererede til afdelingschef Henrik Grunnet i ministeriet og til Indfødsretsudvalget. Medarbejderne i Indfødsretskontoret refererede direkte til vidnet. Han blev inddraget i de konkrete sager, når der var noget, der gav anledning til tvivl. Sagsbehandlere på kontoret havde en udstrakt bemyndigelse til at afgøre sagerne selv. Det betød for alle kontorfunktionærerne, at hvis der ikke var nogen tvivl i sagerne, og ansøgerne opfyldte betingelserne, kunne de sagsbehandle disse sager direkte med henblik på at blive optaget på et lovforslag. Disse sager så han som udgangspunkt ikke. Indimellem tog han stikprøver af dem. De sager, hvor kontorfunktionærerne kom frem til, at der skulle gives afslag, blev lagt til kvalitetstjek hos en af de 4-5 jurister, der var i kontoret på daværende tidspunkt. Disse sager blev han som hovedregel heller ikke involveret i medmindre, der var noget, nogen var i tvivl om. Juristerne havde selv underskriftskompetence. Det kan godt passe, at Mette Johansen havde underskriftskompetence stort set fra dag et.

Hvis der var noget i forhold til sagerne, som han var i tvivl om, talte han med Else Theill Sørensen fra Det Konservative Folkeparti, der var formand for Indfødsretsudvalget. Indfødsretskontoret havde en særlig rolle i forhold til Folketinget, idet kontoret var en form for sekretariat for Indfødsretsudvalget. Derved er Indfødsretskontoret anderledes end mange andre kontorer, hvor man orienterer sig mod ministeren. Det handlede om at pejle sig ind på flertallet i Indfødsretsudvalget. Hans primære funktion i kontoret i den henseende var hele tiden at være ajour og måske lidt på forkant med, hvad Indfødsretsudvalget kunne tænke om de enkelte sager, herunder om der var sager, der kunne give anledning til en praksisændring. Han havde jævnligt drøftelser med Else Theill Sørensen om de sager, han selv var i tvivl om. Det var meget begrænset, hvad ministeren var indblandet i behandlingen af konkrete sager. En stor del af de sager, de behandlede, blev forelagt Folketingets Indfødsretsudvalg. Da han begyndte i kontoret, blev der lagt kopi af alle de sager, der blev forelagt for Indfødsretsudvalget, til ministeren. Han ved ikke, hvad ministeren skulle bruge dem til. Kopierne kom også typisk tilbage ulæste. Han indstillede på et

tidspunkt, at denne praksis ophørte. Der var ingen grund til at besvære ministeren med det. Han ved ikke, hvor længe ordningen med kopi til ministeren havde eksisteret. Ellers involverede han kun ministeren, hvis der var noget af særlig politisk interesse. Han kan huske, at der i hvert fald var to gange, hvor han orienterede ministeren om, at han syntes, at udvalget førte en meget restriktiv dispensationspraksis i forhold til danskkundskaber. Det første tilfælde var en sag, hvor udvalget havde givet afslag til en ansøger på ca. 90 år, der aldrig nogensinde ville kunne lære dansk. Det kunne have en politisk flanke, som han mente, ministeren skulle involveres i. Det andet tilfælde var sagen om børns dokumentation af danskkundskaber. [7. januar 2013, side 136-137]

Foreholdt at Niels Beckman i sin forklaring for kommissionen har forklaret, at man behandlede alle ansøgninger ens, og at dette betød, at man kontrollerede, om ansøgeren opfyldte de almindelige betingelser og kun, hvis det ikke var tilfældet, så på, om de pågældende var statsløse, forklarede vidnet, at det svarer til de tanker, som han gjorde sig, da han læste materialet og prøvede at forklare, hvorfor sagerne var behandlet, som de var. Han synes, at Niels Beckmans forklaring lyder rigtig. Man skal forstå den særlige situation, Indfødsretskontoret var i. Kontoret behandlede ikke sager på samme måde, som man gjorde i alle andre dele af centraladministrationen. I Indfødsretskontoret skulle de hele tiden sætte sig ind i, hvad de folketingsmedlemmer, der skulle trykke på knappen ved tredjebehandlingen i Folketinget, kunne tænke sig at ville vide om ansøgerne. Enten indhentede man oplysningerne for at se, hvor langt man kunne komme med de almindelige betingelser, som var det, Folketinget havde lagt vægt på skulle være opfyldt for at komme på et lovforslag, eller også indhentede man oplysningerne, fordi Folketinget kunne finde på at spørge til, hvilke almindelige betingelser ansøgere omfattet af konventionerne ikke opfyldte. Det er ikke ubegrundede hypoteser. Han mener efter at have læst materialet og med den erfaring, han har fra kontoret, at det er en plausibel forklaring på, hvordan disse sager kan være behandlet. Det kan have været en mulig forklaring på, at man skrev på den måde i brevet til Folketingets Indfødsretsudvalg, om end det er blevet lidt upræcist. Hvis det er skrevet med udgangspunkt i en sagsbehandlerrækkefølge, er han enig i, at det er, hvad der er afspejlet i ordene ”som udgangspunkt”. Først kiggede man på, hvilke krav ansøgerne opfyldte, og derefter brugte de konventionerne som sikkerhedsnet. Hvis teksten i brevet læses som udtryk for, at man stillede danskkrav til børn omfattet af konventionen, så er han ikke enig i, at det var det, der foregik. Det kan han ikke genkende fra sin tid i kontoret. [7. januar 2013, side 140-141]

Forespurgt af advokat Anders Valentiner-Branth forklarede vidnet, at han ikke husker, om Indfødsretsudvalget blev orienteret om hvor mange børn, der blev optaget på lovforslaget efter børnekonventionen.

...

Forespurgt af advokat Jacob Goldschmidt forklarede vidnet, at mandatet fra Indfødsretsudvalget i forhold til børn over 12 år var, at Indfødsretskontoret anmodede om en udtalelse fra skolen om deres danskundskaber. I forhold hertil var spørgsmålet, hvad der var afslagsrækkefølgen. Undersøgte man danskundskaber først, eller startede man med konventionen og sagde, at den "ryddede bordet"? Det kunne være, at formanden for Folketingets Indfødsretsudvalg ville sige, at det kunne være rart at vide, om barnet opfyldte sprogkravene. Det var derfor, at han ville drøfte spørgsmålet med formanden for Indfødsretsudvalget.

Forespurgt af kommissionens formand forklarede vidnet, at han var ikke i tvivl om, at man ikke kunne håndhæve de almindelige sprogkrav over for børn omfattet af børnekonventionen. Hjemmesiden var knap nok opfundet i 2004. Han erindrer ikke, at der var en hjemmeside. Da han talte med Nanna Fischer i 2008, havde han en erindring om, at de havde skrevet om konventionen et eller andet sted, enten i politivejledningen eller måske til statsamterne, men det har tilsyneladende ikke kunnet bekræftes. Det var ikke rigtigt husket af ham, men det var baggrunden for, at han sagde, som han gjorde til Nanna Fischer i 2008. Han havde en ekstern vejledning i tankerne." [7. januar 2013, side 156-157]

Dorit Hørlyck har forklaret, at

"hun fra februar 1998 til september 2004 var kontorchef i Internationalt Kontor, Udlændingestyrelsen, først i Indenrigsministeriet, siden i Integrationsministeriet. I september 2004 blev hun ansat som kontorchef i Indfødsretskontoret, hvor hun var kontorchef, indtil hun den 1. november 2012 blev kontorchef for det Internationale Udlændingesamarbejde i Justitsministeriet. Da Statsløsekommissionen blev nedsat, bestemte ministeriet, at hun ikke skulle inddrages i indsamlingen af materiale til kommissionen, men hun har besvaret spørgsmål. Hun har således ikke selv indsamlet materiale eller stået for kopiering. Opgaven er delegeret til souschef Kirs Reinholdt. Hun fik besked om at printe sine mails. Hun er den type, der ikke sletter mails, så der var mange tusinde. Da hun havde printet flere weekender og var kommet gennem ca. en tredjedel, foreslog hun, at man leverede alle hendes mails på et USB-stick, hvilket kommissionen heldigvis accepterede. Hun har ikke tilbageholdt materiale. Det kunne hun ikke drømme om.

... Specialkonsulenterne fungerede på samme måde, som de øvrige jurister. De skulle ikke have særlige opgaver, men de var særligt dygtige jurister. De ansøgere, der opfyldte alle betingelserne, blev ekspederet hurtigt. De ansøgere, der ikke opfyldte alle betingelser, vurderede de efter en særlig afslagsrækkefølge. De tog i første omgang alle de sager ud, hvor de pågældende havde begået kriminalitet og af den grund ikke kunne få indfødsret. Hvis de konstaterede, at en ansøger var kriminel, fik han afslag og besked om, at han kunne vende tilbage efter en vis karenstid, hvor han skulle opfylde de øvrige betingelser. Derefter vurderede de opholdskravet, sprogkravet, indfødsretsprøven, selvforsørgelse og gæld i den nævnte rækkefølge. De startede med tre team, der behandlede sagerne fra ventearkivet. Derefter indførte de en ny procedure, hvor et team behandlede de nye ansøgninger med det samme, mens de to øvrige team behandlede ansøgninger fra ventearkivet. På den måde fik de fjernet ventearkivet. I 2008 var ventearkivet væk, og sagsbehandlingstiden var nede på 30 dage for førstegangsansøgninger, og tre måneder for genoptagelsesanmodninger. Hun mener, de traf ca. 14.000 afgørelser i 2008. I den forløbne periode var det strømmet ind med ansøgninger. Lean var ikke en rationaliseringsproces, men gik ud på at få et bedre flow i sagsbehandlingen, og at gøre medarbejderne mere tilfredse og effektive. Det var klart, at hun, efter at Lean-processen var gennemført, ikke behøvede så mange medarbejdere. Efter at have været oppe på 44 medarbejdere blev ressourcerne beskåret. På et tidspunkt blev der skåret lidt for mange ressourcer væk, og i dag er der desværre et ventearkiv igen.

Alle kontorets medarbejdere kunne komme ind til hende, hvis de ville, men arbejdet var arrangeret på den måde, at hun ikke var involveret i behandlingen af de konkrete sager, medmindre der var noget helt specielt. Da hun begyndte i kontoret, behandlede HK-sagsbehandlere naturalisationsansøgningerne. På det tidspunkt var der ikke ret mange betingelser, der skulle være opfyldt for at få indfødsret. Havde man behandlet en ansøgning, hvor ansøgeren stod til at kunne optages på lovforslaget, behandlede sagsbehandleren sagen alene. Der var kun to sagsbehandlere på de sager, hvor der skulle gives afslag. Det ændrede hun, fordi det var lige så vigtigt, at der var to til kontrol af de sager, der blev medtaget på loven. HK-sagsbehandlere behandlede sagerne fra bunden af. Skulle der gives afslag, var juristerne overreferenter. Kontoret havde mange andre opgaver end naturalisationsansøgningerne. Kontorets opgaver var uddelt på de forskellige jurister. Der er en oversigt i ekstrakten, hvor man kan se, hvad de enkelte fuldmægtige og specialkonsulenter havde af opgaver ud over at være overreferenter på de konkrete naturalisationssager. En af specialkonsulenterne havde ansvaret for hele processen omkring lovforslagene. Da hun kom til kontoret, blev sagerne fordelt efter særlige numre. Det betød, at sagsbehandlere havde indtil flere overreferenter, hvilket gav usikkerhed, fordi de ville have tin-

gene gjort på hver deres måde. Det blev ændret således, at teamlederen havde en række sagsbehandlere under sig, som derefter kun refererede til én bestemt fuldmægtig eller specialkonsulent. Da der var flest medarbejdere i kontoret, var der fem team. Teamene bestod af jurister og sagsbehandlere. Juristerne var overreferenter for HK-sagsbehandlerne. Teamlederne refererede til hende, men alle medarbejderne kunne gå ind til hende og forelægge en sag, hvis de havde lyst til det. Teamene havde ret frie hænder til at tilrettelægge arbejdet. Det var vigtigt for hende, at der blev behandlet mange sager, og at de blev behandlet korrekt. Da hun begyndte i kontoret, gik det langsomt op for hende, at viddensdelingen på kontoret ikke fungerede, som hun gerne ville have det til. Det er blandt andet derfor, vi sidder her i dag. Når hun stillede nogle spørgsmål, fik hun at vide, at ”sådan var det bare”, og ”sådan plejer vi at gøre”. Det var ikke svar, som hun kunne acceptere. Der, hvor hun tidligere havde arbejdet, undersøgte man helt præcist, hvordan det forholdt sig. Hvis der blev stillet spørgsmålstejn ved det, de arbejdede med, måtte de prøve at undersøge det nærmere. Det var ikke nok at svare, at ”det plejer vi at gøre”. Som hendes sous-chef, Niels Beckman, sagde, når hun spurgte: ”du kan jo bare læse i min bog”. De svar, som hun fik i den bog, var ikke tilstrækkelige. Det ville hun gerne have lavet om. I forbindelse med Lean-projektet besluttede de, at de ville lave en meget nøjagtig manual og en visdomsbog eller visdomsfaner. ...

Da hun overtog kontoret, fik hun at vide, at det var et kontor, der trængte til at blive taget hånd om. Der var utroligt meget brok og sladder. Det kunne hun slet ikke acceptere. I løbet af nogle få måneder bad hun om at få etableret et arbejdsmiljøprojekt med en ekstern konsulent, fordi hun kunne se, at det ikke var noget, hun selv kunne klare. Det fik hun opbakning til i ministeriet. De havde arbejdsmiljøprojektet kørende fra juni 2005, hvor hun havde møder med konsulenten om, hvordan de skulle gribe det an. Arbejdsmiljøprojektet løb af stablen i oktober 2005. Der var forskellige problemer i kontoret på baggrund af kontorets sammensætning. Det var mange kvindelige HK'ere, der havde været der i mange år. Kvinde er kvinde værst nogle gange. Der kunne også opstå forskelligt ”fnidder” mellem faggrupperne. Der var stress, fordi ansøgningerne strømmede ind og skulle håndteres. Hun ville gerne have måltal. Det var en nyhed for medarbejderne, som de ikke brød sig om. Der blev sat måltal for den enkelte og for teamene. Der var forskellige måltal for hver enkelt. Man var nødt til at tage hensyn til, at nogle var hurtigere end andre. At få medarbejderne til at forstå, hvorfor den ene skulle lave 1.000 sager, når den anden kun skulle lave 500, var et projekt i sig selv. Hun fik dem overtalte til at prøve det. Det var sjovt at opleve, at medarbejderne gik op i at nå deres måltal. De havde en oversigt, der hver uge blev sat op, så man kunne se, hvor mange sager de enkelte team havde nået. Når de nåede fredag, var der nogle, der fik

fart på for at nå højere end naboen. Det endte med at blive rigtig sjovt og hyggeligt. Alle syntes, det var en rigtig god ide, og alle var engagerede. De havde også forskellige ”events”, hvor de på bestemte dage skulle behandle så mange sager af en bestemt karakter. Der var nogle afbræk indimellem med nogle sjove oplevelser. På den måde fik de arbejdsglæden ind og effektiviseret sagsbehandlingen. Der var samtidig stor fokus på, at arbejdet var i orden. Det var kunsten at få kvantitet og kvalitet til at gå op i en højere enhed. Hun benyttede teamlederne til kvalitetssikring, fordi hun ikke kunne sidde med det hele selv. Det var vigtigt at uddele opgaverne til dygtige jurister. Det var et tema for ledelsen, at kvaliteten var i orden. Alle teamlederne var jurister. Hun syntes, at der skulle jurister til at behandle sagerne. Dels fordi betingelserne for at få indfødsret blev skærpet og mere komplicerede, og dels fordi det tog tid at gennemse de sager, der var behandlet af HK-sagsbehandlerne. HK-sagsbehandlerne var smadderdygtige, og der er stadig nogle meget dygtige HK-sagsbehandlere i kontoret, men når der skulle skrives længere breve af mere kompliceret karakter, var det et stort arbejde for overreferenten at rette udkastet fra sagsbehandleren til. Derfor var det et ønske for hende at få juristerne til opgaven. Det tog man delvist til følge.

Hun refererede til afdelingschefen. De konkrete naturalisationsansøgninger blev afgjort i overensstemmelse med den aftale, der var indgået af et flertal af Folketingets partier. De havde denne særlige ordning, fordi det fremgår af grundlovens § 44, at det er Folketinget, der beslutter, hvem der skal have indfødsret. Det var aftalen, der fastlagde hvilke betingelser, der gjaldt for at få indfødsret. Den cirkulæreskrivelse, hvor aftalen er udmøntet i, var deres ”Bibel”. Hvis alle betingelser i cirkulæreskrivelsen var opfyldt, blev ansøgerne optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Var det helt klart, at de ikke opfyldte betingelserne, fik de et afslag. Der var herudover visse sager, der var i en gråzone, hvor der kunne være basis for at give dispensation fra retningslinjerne. Disse sager blev forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg. Hvis hun havde lyst til at tale med departementschefen, kunne hun gøre det. Hun havde kontor ved siden af afdelingschefen i en årrække, og hvis der var noget, hun ville tale med ham om, gik hun ind til ham. Hun havde også en god forbindelse til ministeren, hvis hun gerne ville tale med hende. Hun gik dog ikke af sig selv til ministeren. Hvis man skulle forelægge en sag for ministeren, udarbejdede man et mavebælte, hvor man redegjorde for, hvad det var, man forelagde til ministerens godkendelse eller orientering. Fremgangsmåden med mavebælter kan virke formalistisk, men indgangsvinklen var ofte, at de i kontoret lavede sagen færdig, hvorefter de for at få en dialog i gang lagde sagen videre til afdelingschefen. Når der blev tid, blev der holdt et møde om sagen med afdelingschefen, hvor de rettede nogle ting eller diskuterede de uenigheder, der måtte være.

Det var nødvendigt at indføre en vis specialisering i kontoret, idet der var mange forskellige opgaver, som ikke alle kunne arbejde med. For så vidt angik naturalisationsansøgningerne var alle jurister overreferenter. Kontoruddannede sagsbehandlere behandlede kun ansøgninger om naturalisation, bortset fra enkelte andre opgaver. Alle andre sager blev behandlet af jurister. F.eks. havde en ansvar for processen om behandlingen af lovforslag. En anden sad med løsning fra hidtidigt statsborgerskab. Der kunne opstå problemer i forhold til andre landes statsborgerretslovgivning. Andre arbejdede med visdomsbog og – faner, manualer, svigsager eller med det internationale samarbejde. De forskellige opgaver fremgår af sagsoversigten. De jurister, der var knyttet til de enkelte team, var overreferenter for sagerne i teamet. Da der blev indført et selvforsørgelseskrav, blev en fuldmægtig eller konsulent sat til at få det nærmere udredt. Der kunne også være andre problemstillinger, eksempelvis hvilke gældsposter der var til hinder for opnåelse af indfødsret. På samme måde kunne der være særlige forhold, der skulle udredes omkring de andre betingelser. I begyndelsen, da de stod over for at skulle have udryddet ventearkivet, var der sagsbehandlere, der alene behandlede sager om kriminalitet eller sprog, men derefter arbejdede alle med alle kategorier. Det stod nok på Niels Beckmans fordelingsliste, at han havde ansvaret for konventionerne. Kontoret vidste også, at der var internationale konventioner. Sagens kerne er, at i de heldigvis få konventions-sager, der var, mistede man koblingen mellem den konkrete sagsbehandling og konventionerne. Niels Beckman kendte konventionerne og vidste, hvordan de skulle udmøntes, men spørgsmålet er, hvordan det blev kommunikeret videre til resten af kontoret. Der blev dengang hver uge – nu er det nok hver anden uge – forelagt et antal sager for Indfødsretsudvalget med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kunne meddeles dispensation. Hvis de modtog en ansøgning, hvor personen var for syg til at kunne bestå sprogkravet og indfødsretsprøven, og der var dokumentation for, at den pågældende led af en meget alvorlig sygdom, som var omfattet af dispensationsbestemmelsen, blev sagen forelagt hende med indstilling om enten, at den skulle forelægges for udvalget, eller at sagen ikke levede op til betingelserne for at kunne forelægges. Det var op til hende eller hendes souschef at afgøre, om sagen skulle forelægges. De deltes om disse sager. Var betingelserne opfyldt, blev sagen optaget på en særlig liste, hvor det blev anført, hvilken person det drejede sig om, og hvad der blev søgt om dispensation fra. Når de forelagde en sag for udvalget, kunne udvalget være sikker på, at alle andre betingelser end den, man bad om dispensation fra, var opfyldt. Da hun begyndte i kontoret, blev der forelagt næsten 40-50 sager om ugen for udvalget. Det var en stor opgave, fordi sagerne skulle være gennemarbejdede og gennemtjekkede lige op til sidste øjeblik. Sagerne blev bragt til udvalget med de bilag, det lå i de enkelte sager. Hun tror, at hun har deltaget i næsten alle de møder, der var i udvalget i de otte år, hvor hun var i

kontoret. En af hendes medarbejdere deltog også i møderne. Møderne foregik de første år på den måde, at formanden præsenterede sagerne. Oprindeligt kunne medlemmerne stille spørgsmål til dem om hver enkelt sag, hvis der var noget, de var i tvivl om. Når spørgsmålene var besvaret, spurgte formanden ordførerne fra de forskellige partier i den rækkefølge, som de havde mandater i Folketinget. Der blev svaret ja eller nej, hvorefter man fandt ud af, om der skulle gives dispensation eller ej. Det foregik ret hurtigt. I dag indleder man med at spørge, om der er spørgsmål til listen. Hvis der ikke er spørgsmål, går de videre til gennemgang af listen. Det tager fem minutter. Hun vidste godt, at politikerne holdt formøder, men embedsmændene deltog ikke heri. Hun handlede på ministerens vegne over for udvalget. Indfødsretskontoret var dels et almindeligt kontor i ministeriet, dels et slags sekretariat for udvalget. Hvis der var generelle spørgsmål, eksempelvis om løsning af statsborgerskab i forhold til statsborgere fra det tidligere Jugoslavien, forelagde de for udvalget, om udvalget var med på, at de i en periode ikke stillede løsningskrav over for disse personer, fordi det ikke var muligt at få dokumentation for, at de kunne blive løst. Det var sådanne problemstillinger, de forelagde for udvalget. Det gik dog via ministeren. Det var ikke noget, hun bare gjorde selv. De udarbejdede forslag til lov om indfødsretsmeddelelse på samme måde som alle andre lovforslag. De sagsskridt, der blev foretaget i forbindelse med bearbejdning af lovforslaget, gik via ministeren.

Et af de opdrag, hun fik af Niels Preisler, da hun overtog kontoret, var at vurdere samarbejdet med Niels Beckman, herunder hans opfattelse af hvordan og hvor længe, man arbejdede som souschef i ministeriet, samt at få det til at fungere bedre. Niels Preisler var samtidig klar over, at der var en udfordring med personalesammensætningen i kontoret og effektiviseringsspørgsmålet. Med hensyn til Niels Beckman var hun overbevist om, at hun nok skulle få det til at fungere. Hun havde et godt indtryk af ham. Hun havde haft mange samtaler med ham forinden. Han var vidende på sit område, og hvis man spurgte ham, var han villig til at svare, men han fandt ikke grundlag for at brede sin viden ud til en større kreds. Han var sig selv nok og syntes, at det var tilstrækkeligt, at han vidste det. Det var på samme måde, når han deltog i internationale møder. Han forelagde ikke på forhånd, hvad han havde lyst til at sige under møderne. Opdraget blev forhåndsdefineret af Niels Preisler. Da hun begyndte i kontoret, og i den anledning havde en samtale med Oluf Engberg, var han inde på, at der var visse problematikker, som hun skulle være opmærksom på i forhold til souschefen, men at han ikke havde gjort noget ved det. Han fortalte hende, at hun havde valget mellem, om hun ville have meget at lave eller ikke meget at lave. Forstået på den måde, at man kunne påtage sig opgaver og få mere arbejde, end hvis man lod tingene køre, som de gjorde. Hun husker tydeligt

bemærkningen, ”hvis du ville have meget at lave, kan du få det, og hvis du ikke ville have så meget at lave, så kan du også klare det med det”. Hun er den type, der ikke kunne lade tingene ligge, så hun fik rigtig meget arbejde.

Niels Beckman havde ansvaret for posten, da hun kom til kontoret. Hun fik ikke i forbindelse med overdragelsen af kontoret noget specielt at vide om statsløse. Det blev slet ikke nævnt. Hun fik heller ikke nogen orientering om, hvad man havde gjort i forhold til den meget omfattende lovændring, der var foretaget i maj 2004. Det havde været naturligt, at man havde fortalt, at erklæringsmuligheden var ændret, og at det betød, at de skulle være meget opmærksomme på disse sager. Hun havde læst lovbemærkningerne, men hun havde ikke studset over, at det var noget, hun skulle have særlig fokus på. Hun læste lovbemærkningerne fra 1999 og 2004, og hvad der i øvrigt var af lovgivning, men der var ikke fokus på statsløse. Det fyldte ikke, og hun blev ikke gjort opmærksom på det. Hun brød sig ikke om, at Niels Beckman fik posten, fordi hun godt ville vide, hvad kontoret modtog af post. Efter ca. et halvt års tid overtog hun posten. Der var ikke særligt populært. Normalt kom der mange ansøgninger hver dag, som gik ind i journalen. Journalen var blevet bedt om at lægge de sager videre i posten, som kom fra unge mennesker, som tidligere kunne have erklæret sig danske. Det var statsløse født i Danmark og statsløse, der var kommet hertil som børn og som havde boet her. Det var også alle mulige nationaliteter, som var kommet hertil og tidligere opfyldte betingelserne for at kunne erklære. Disse sager blev lagt i posten ifølge den forklaring, hun fik af Niels Beckman. Posten var et omslag, der blev lagt til chefen hver dag med nogle ansøgninger og de specielle breve, der måtte være. Det var ikke alle ansøgningerne, der blev lagt i posten. Sammen med ansøgningerne lå de forskellige dokumenter, der skulle vedlægges ansøgningen, eksamensbeviser, dokumentation for bestået indfødsretsprøve osv. Det var hele ansøgningen, der var kommet ind fra politiet med politirapport, der lå i posten. Hvis sagen angik et af de unge mennesker, skulle sagen behandles forlods for at opfylde Europarådskonventionen, hvorefter man skulle lette muligheden for at få statsborgerskab for statsløse og unge, der har boet en periode i et land. Hun fik at vide, at det var disse ansøgninger, der skulle behandles forlods. Det gav god mening, således at de ikke kom på ventearkivet. Der blev ikke skrevet ”statsløse født i Danmark” på sagerne. Havde de gjort det, havde der været mening med det. Man kunne godt skrive ”statsløs” på sagen, men det kunne både være en almindelig statsløs og en statsløs født i Danmark, kan hun se i bagklogskabens lys. Journalen udskilte kun de ansøgere, der tidligere kunne have erklæret sig danske. Niels Beckman kiggede ikke alle ansøgningerne igennem. Når man fik posten, var det altså kun et uddrag af den post, kontoret havde modtaget. Når de havde set sagerne, blev de lagt videre til sagsbehandlerne. Sagerne blev

ikke lagt videre til udvalgte sagsbehandlere. Hun gik ud fra, at sagsbehandlerne vidste, hvordan sagerne skulle behandles. Hun kom til et velfungerende kontor på mange måder, og hun begyndte ikke forfra. Når hun ikke var på kontoret, var det Niels Beckman eller en anden, der tog posten. Hun overtog i hvert fald posten helt, da Niels Beckman holdt op. Hun noterede også ”statsløs” på sagen. Hun overvejede, om det var vigtigt, for det stod jo på forsiden af sagen i forvejen. Sagerne gik ind i den almindelige sagsbehandling. Mange af ansøgerne opfyldte alle de almindelige betingelser, så de fik dansk indfødsret, som de skulle. Der var heldigvis ikke mange, der fik et forkert afslag, før de opdagede det. Foreholdt at Oluf Engberg har forklaret, at der var en visitationsordning, hvor sager med statsløse og børn blev sorteret fra i posten og lagt til Niels Beckman, som håndholdt behandlingen af disse sager, forklarede vidnet, at det ikke siger hende noget. Hun har heller ikke hørt, at Niels Beckman fordelte sagerne til bestemte medarbejdere. Niels Beckman forlod kontoret den 15. september 2005, fordi det ikke forløb, som det skulle. Det var ikke, fordi der var dårlig kemi. Det var et spørgsmål om at få et kontor til at fungere med de forandringsprocesser, der var, og hvor souschefen skulle spille med på det, som hun gerne ville. Det fungerede imidlertid ikke. Han havde ikke den samme opfattelse af, hvordan tingene skulle køre, som hun havde. Afdelingscheferne for Administrationsafdelingen og Udlændingeafdelingen samt departementschefen var involveret i beslutningen. Problemet var der også før, hun kom. Problemet i forhold til Niels Beckman drejede sig for det første om hans måde at dele ud af sin viden på. Hvis hun bad om notater om noget, mente han ikke, at han selv skulle skrive det. Han tog i stedet en fuldmægtig med på opgaven. Hun skulle have ressourcerne til at slå til og syntes, at han selv kunne skrive lidt, men det syntes han ikke.

Det havde været rigtigt godt, hvis der var blevet taget hånd om lovændringen vedrørende statsløse i form af en udmelding i kontoret, men det ville også have været godt, at hun havde fået at vide, at hun skulle være opmærksom på de statsløse, da hun fik kontoret overdraget. Hvis det var blevet sagt, havde hun også været opmærksom på det, men det blev ikke sagt. Det var heller ikke noget, der var gået ned i kontoret. Det beviste den redegørelse for selve lovforslagsprocessen, som hun fik, da hun overtog kontoret. Da hun forbedrede sig på afhøringen, kom hun i tanke om en redegørelse for, hvordan alle sagsskridtene var i forbindelse med lovforslag. Hun har fået den af en tidligere medarbejder, der var ansvarlig for lovgivningsproceduren, og har udleveret den til kommissionen. Hun mindes, at hun fik redegørelsen af Oluf Engberg, der havde bedt en fuldmægtig om at udarbejde den til hende, fordi den ville være god at have, når hun begyndte i kontoret. Den medarbejder, der gav hende redegørelsen, husker det som om, at vidnet selv havde bedt om at få udarbejdet

en oversigt over lovgivningsprocessen. Redegørelsen beskriver behandlingen af lovforslagene og fylder 3-4 sider. Der står ikke noget om statsløse i redegørelsen. Foreholdt at Oluf Engberg har forklaret, at han, efter han havde forladt kontoret, havde hørt at samarbejdet mellem vidnet og Niels Beckman var dårligt, at vidnet havde overtaget visitationen af posten, at man undrede sig over, at der lå sager med statsløse i posten, at Niels Beckman i kraft af sin erfaring havde blik for, hvad man skulle holde øje med i posten, især i forhold til statsløse, og at det ikke var sikkert, at den, der overtog posten, havde samme blik for det, forklarede vidnet, at det var svært at have blik for noget, som man ikke fik at vide, man skulle have blik for. Hendes opfattelse var, at hun fik sagerne forelagt, fordi der skulle foretages en forlods behandling af disse sager. Hun gik naturligvis ud fra, at det var kommunikeret ud, hvordan sagerne, inklusive de statsløse, skulle behandles. Sagerne blev ikke håndholdt. Hun fordelte ikke sagerne personligt. Hun forventede, at hendes medarbejdere selv kunne finde ud af at behandle sagerne. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at sagerne ikke som udgangspunkt blev behandlet som statsløse-sager, men som almindelige sager, og at der kun var fokus på, at der var tale om statsløse født i Danmark, hvis ansøgerne ikke opfyldte de almindelige betingelser for at få indfødsret, forklarede vidnet, at hun ikke kendte proceduren. Det var ikke en procedure, som hun har godkendt. På det tidspunkt var det ikke et problem, da der ikke var særlig mange betingelser, der skulle være opfyldt for at få indfødsret, og ansøgerne opfyldte derfor som regel det hele. Hvis der, mens Niels Beckman var ansat i kontoret, var en statsløs, der ikke opfyldte kravene, blev sagen forelagt ham med indstilling om afslag. Niels Beckman kunne straks sige nej, fordi det var en statsløs født i Danmark, som ikke skulle opfylde noget som helst. Niels Beckman vidste alt om dette, men det burde måske være meldt ud, så alle andre også var opmærksomme på det og sagsbehandlede derefter. Det er det, hun angriber i den forbindelse. Hun har ikke fået en sådan procedure beskrevet. Efterhånden som de almindelige betingelser blev skærpet, var det helt urimeligt at kræve, at der skulle være dokumentation for, at de almindelige betingelser var opfyldt, når ansøgerne reelt ikke skulle opfylde dem. I dag skal man redegøre over for Folketinget for, hvilke almindelige betingelser, der ikke er opfyldt, hvis en statsløs, der er født i Danmark og omfattet af konventionen, skal have statsborgerskab efter de betingelser, der er nævnt deri. Derfor bliver man nødt til at undersøge det nærmere. Kontoret havde ikke en specifik procedure for statsløse i de første år, hvor hun var kontorchef. Niels Beckman havde en særlig procedure, og de facto indhentede man alle oplysningerne.

...

Hun husker ikke, hvornår hun satte sig ind i konventionerne. De vidste alle i kontoret, at Danmark var underlagt konventionerne. Hver gang de blev bedt om at udarbejde et notat om internationale konventioner, blev konventioner-

ne beskrevet. Det fremgik også af det papir, som hun udleverede til medarbejderne, når de blev ansat, at Danmark havde ratificeret disse konventioner, og at de var en del af kontorets opgaveportefølje. Hun læste konventionerne, ligesom hun læste de love og lovforslag, der var på området.

...

Forespurgt af formanden for kommissionen forklarede vidnet, at når man sad med 100 sager på bordet og skulle vurdere, om ansøgerne opfyldte betingelserne for at få indfødsret, så har man i det øjeblik, man fik en sag med en statsløs født i Danmark ind på sit bord, ikke set, at det var en af dem, der kun skulle opfylde de betingelser, der stod i konventionen. Den kobling var der ikke. Bad man den samme fuldmægtig om at lave et notat om de internationale konventioner, ville de blive nævnt med det samme. Koblingen manglede hos sagsbehandlerne og hos hende selv. Hun underskrev selv et afslag. Det var ganske få sager med statsløse ansøgere. Hun mener, at det var fem sager ud af ca. 11.000. Der var overhovedet ikke fokus på det. Det, der fyldte i den periode i forhold til statsløsekonventionen for flertallet af partierne og regeringen, var at finde ud af, om man kunne frakende personer deres statsborgerskab, selvom de derved blev statsløse.

Forespurgt af kommissionens udspørger forklarede vidnet, at der blev grebet ind. Der var kun givet ganske få afslag, da de fandt ud af, at der var noget galt. Der var flest afslag i 2007, fordi de almindelige betingelserne var blevet skærpet, men det var stadig ganske få. [28. januar 2013, side 251-262]

Forespurgt af kommissionens udspørger om, hvad vidnet gjorde for at sikre sig, at Niels Beckmans viden blev overleveret, inden han forlod kontoret, forklarede vidnet, at hun talte med Niels Beckman, om han havde nogle notater liggende om det ene og det andet. Han henviste til, at det stod i nogle mapper, som han efterlod. De talte om posten. Meldingen fra ham var, at det var de ansøgere, der tidligere kunne have erklæret, der blev lagt i posten med henblik på, at de kunne blive behandlet hurtigt. Han talte ikke om nogen procedure om sagerne.

Hun har forsøgt at forklare, at der ikke var tilstrækkelig fokus på denne gruppe af mange forskellige årsager. De gjorde mange tiltag for at kunne behandle det store antal ansøgninger. Samtidig var der mange andre generelle spørgsmål og andre konkrete sager, der skulle behandles ved siden af de mange naturalisationsansøgninger. På et tidspunkt, hvor der alene var givet ni afslag, fandt de ud af, at noget haltede. I samme øjeblik de opdagede det, gjorde de noget ved det. Hvad kan man bede et menneske, der laver en fejl, om andet end at gøre den god igen? Hvis hun bad en af hendes fuldmægtige skrive et notat om

internationale forpligtelser, ville konventionerne med det samme blive nævnt. Samme fuldmægtig kunne dagen efter arbejde med 100 sager, som vedkommende var overreferent i, og ikke være opmærksom på, at man ud af disse 100 sager behandlede én enkelt sag med statsløs født i Danmark. Den viden om konventionerne blev ikke omsat til konkret sagsbehandling. Der var nogen af medarbejderne i kontoret, der havde koblingen og behandlede disse sager, som de skulle efter konventionen. Den overordnede opmærksomhed var der heller ikke. Det må man gerne bebrejde hende og kritisere hende for, men da de blev opmærksomme på det, prøvede de at gøre noget ved det.

Når hun fik en sag, tog hun stilling til den indstilling, der var på sagen. Hun gik ikke ned i det underliggende materiale og undersøgte, om det var en statsløs født i Danmark. Hun læste ikke ansøgningen eller de underliggende dokumenter, hvis der ikke umiddelbart var behov for det. Det var et digitalt system. Sagerne blev oprettet i det elektroniske system, hvor der var mulighed for at anføre noter. Det var en slags referatark, som de blev kaldt i gamle dage. I dag hedder det noter. Sagsbehandleren fortalte, hvad sagen drejede sig om, og lavede en indstilling til hende, som hun forholdt sig til. Hun var nødt til at gå ud fra, at hun blev præsenteret for de problemstillinger, der var i sagen. Hvis hun havde en fornemmelse af, at der lå noget mere, som hun burde undersøge, gik hun selvfølgelig ned i sagens papirer og kiggede. Normalt kunne hun forholde sig til en indstilling på baggrund af noterne. Sagerne optrådte både som papirsager og elektronisk. Hun fik hele den fysiske sag ind. Hun fik en stak sager, og hun slog sagerne op i systemet og kiggede i noterne for at se, hvad de drejede sig om, og hvad sagsbehandleren bad hende tage stilling til. Oftest kunne hun på baggrund af det beslutte, hvad der skulle gøres. Hvis hun havde en fornemmelse af, at der var noget særligt i sagen, kiggede hun i den. Fuldmægtigene var meget omhyggelige, når de overreferrede sagerne. Det var et led i Lean-processen at sikre rigtigheden af medarbejdernes sagsbehandling. Hver eneste gang, der blev ansat en ny medarbejder, blev vedkommende tilknyttet en ældre medarbejder, som satte den pågældende ind i, hvordan tingene fungerede, og hvordan de behandlede en sag. Især fordi de havde teamene, blev alle de tvivlsspørgsmål, der var, bragt op på teammøderne. Hun tog imod nye medarbejdere og fortalte overordnet, hvad området gik ud på. Derefter delegerede hun oplæringen. Det var ingen tjekliste. Der var en mundtlig praksis, men ikke specielt om statsløse. Adspurgte man i forhold til ”koblingstankegangen” kan sige, at det kun var kontorchefen, der sad med det samlede billede af de generelle sager og til dels de konkrete sager, bekræftede vidnet dette, men det havde hun ikke for så vidt angik de statsløse. Hun og souschefen delte med halvdelen til hver de sager, hvor fuldmægtigene forelagde spørgsmål, fordi de var i tvivl eller indstillede i nogle særlige sager, der efter aftale skulle forelæg-

ges. Souschefen havde ansvaret for nogle andre konkrete sager, men også for sagsbehandlingsspørgsmål i almindelighed. Konsulenten var på det tidspunkt teamleder, som havde fuldt overblik over de konkrete sager. Konsulenterne var dybt inde i den konkrete sagsbehandling som alle andre. Det var også i den forbindelse, at ”gnisten” pludselig var der efter ni afslag.

Forespurgt af advokat Søren Narv Pedersen forklarede vidnet, at souscheferne ikke sagsbehandlede.” [30. januar 2013, side 295-296]

Henrik Grunnet har forklaret, at

”Konventionerne var en del af retsgrundlaget. Det var vigtigt at kende det retsgrundlag, man administrerede efter, f.eks. cirkulæreskrivelsens § 17. Hvis man ser bredt på administrationen, som han har haft ansvar for, kunne man ikke give alle retsregler, der havde betydning, en særlig tilværelse. Det vigtigste var, at man kunne finde svaret, hvis man var i tvivl, og at man grundlæggende sikrede en oplæring af den medarbejder, der skulle have en bestemt opgave. Det er han helt sikker på, at man gjorde, mens Rikke Steffensen, Oluf Engberg og Dorit Hørlyck var kontorchefer. Han går ud fra, at alle juristerne har haft kendskab til cirkulæreskrivelsens § 17, selv om den, mens han var afdelingschef, ikke havde den store praktiske betydning i den forstand, at der var ret få sager, hvor det var relevant at optage ansøgere på forslag til lov om indfødsrets meddelelse efter bestemmelsen. Han kan konstatere, at der løbende er optaget ansøgere på lovforslag efter den bestemmelse. Med hensyn til 1961-konventionen kan han konstatere, at der har været fint fokus på den hele vejen. Det kan godt være, at Niels Beckman var den, der havde konventionen mest present. Det har vidnet ikke nogen viden eller mening om. Niels Beckman har helt sikkert haft kendskab til konventionen. Det burde han også med sine mange års erfaring på området og sit internationale arbejde omkring konventionerne. På den måde man arbejdede på i Indfødsretskontoret, som han kendte til det, var konventionerne noget, som man jævnligt erindrede om, når man talte om sagerne og havde kontormøder. Det er han sikker på. Det var ikke noget, som han selv tog del i i det daglige. [9. januar 2013, side 177]

Forespurgt af formanden for kommissionen forklarede vidnet, at han tvivler på, at man konsekvent startede med en almindelig sagsbehandling i forhold til alle ansøgninger om indfødsret ved naturalisation. Når det kunne komme på tale at vurdere, om de almindelige betingelser var opfyldt, kan det have sammenhæng med den særlige måde, sagerne behandles på. Måske vidste man, at en ansøger kom på et lovforslag, der forventedes fremsat i februar 2002, uanset hvad grundlaget var for det. I forhold til valget mellem de to fremgangsmåder

var det et spørgsmål om, hvorvidt vedkommende blev optaget på lovforslaget, fordi vedkommende opfyldte de almindelige betingelser, eller om vedkommende blev optaget på lovforslaget, fordi vedkommende opfyldte konventionerne. Det mest naturlige ville være det sidste, hvis man traf administrative afgørelser, men det gør man ikke på indfødsretsområdet. Her er spørgsmålet om tildeling af indfødsret en folketingsbeslutning. Ud fra en administrativ ressourcemæssig betragtning ville man også helt naturligt starte med at konstatere det og give tilladelsen. Det ville alt andet lige kunne gå hurtigere og skabe hurtigere afklaring til gavn for alle parter. Hvis man tog udgangspunkt i de almindelige betingelser, kunne det besvære administrationen og i nogen grad betyde, at ansøgere skulle svare på spørgsmål, men man fik indfødsret lige så hurtigt, som hvis man støttede det direkte på konventionen. Han har ikke kendskab til, at man skulle have indrettet sagsbehandlingen på den måde konsekvent, men det er muligt, at det skete i mange sager. Når det endte med, at vedkommende fik indfødsret lige hurtigt, så var det det, der var sket. Han har ikke været involveret i, at man behandlede sagerne efter de almindelige retningslinjer først. Der var ikke nogen overordnet strategi, hverken politisk eller administrativt, om at gribe det an på den måde. Han prøver bare at give en forklaring på, at det rent faktisk er sket på den måde. Det var ikke noget, som han havde bedt om eller været involveret i. Det er også en vigtig pointe, at det var en del af den administrative sagsbehandling, at man kunne belyse en sag grundigt i forhold til Indfødsretsudvalget. Når Folketinget skal lovgive, skal man også kunne belyse omstændigheder, der ikke får direkte betydning for tildeling af indfødsret. Man har vedtaget at følge grundlæggende forvaltningsretlige principper, selv om de ikke gælder lovgivning. Der er selvfølgelig en grænse for, navnlig efter at kravene blev mere og mere omfattende, hvor vidtrækkende skridt, der kunne tages med hensyn til oplysning af sagen og de krav til den enkelte ansøger, det indebar, men han synes, at det er meget tvivlsomt, hvor man skal trække grænsen. Der er under alle omstændigheder ret vidtgående krav fra Indfødsretsudvalget om at få belyst den lovgivning, man skal stemme om. [9. januar 2013, side 178-179]

Forespurgt af advokat Jon Lauritzen forklarede vidnet, at han ikke husker detaljerne i baggrunden for, at Niels Beckman forlod Indfødsretskontoret. Han ved ikke, om man kan kalde det samarbejdsvanskeligheder.” [9. januar 2013, side 201]

Kim Lunding har forespurgt, om han har bidraget med materiale til kommissionen, forklaret, at

”fra det tidspunkt, hvor der kom en sag, blev ansvaret for at udfinde materiale flyttet fra ham. Det gik via en kontorchef og senere via en anden afdelingschef i Justitsministeriet. På et tidspunkt blev han bedt om at rekonstruere sine mails. Han kunne konstatere, at hans mailsystem kun kunne rekonstrueres tilbage til 1. januar 2011. Han bad derfor deres IT-afdeling om at hjælpe med at søge tilbage i hele perioden. Det kunne de ikke klare. De skulle involvere statens IT, som udfandt alt materialet og afleverede det til den afdeling, som sendte materialet videre til kommissionen. Han gennemgik ikke mailene, inden de blev sendt.

...

Forespurgt hvad hans arbejdsopgaver var, forklarede vidnet, at dengang var en del af hans ansvarsområde også klageinstansen for de konkrete udlændingesager. Det betød, at der var mellem 20 og 40 sager om ugen, som blev forelagt ham. De fleste af sagerne var sager, der skulle videre til ministeren eller departementschefen. De havde et system bestående af plastikmapper. Gule mapper til ministeren var hastemapper, røde mapper til ministeren var almindelige mapper, grønne mapper var til departementschefen, og mapper i blå karton var til ham. Han ekspederede de gule mapper først, det kunne typisk være folketingsvar. Dernæst kastede han sig over de røde mapper og de grønne mapper. Der kunne også stå haster på de grønne mapper. De blå mapper til ham var mindre ting.

...

Forespurgt hvordan papirgangen var i en mappe og foreholdt, at Christian Lützen har forklaret, at papirgangen varierede fra kontor til kontor, forklarede vidnet, at han ikke oplevede, at der var nogen forskellig praksis. Langt den overvejende del af de mapper, der lå til ham, vedrørte udlændingeområdet. Ministeriet var klageinstans på udlændingeområdet, og der var mange afgørelser, som indebar en praksisfastlæggelse. Der var også mange folketingsspørgsmål og lovforslag på udlændingeområdet.

Indfødsretsområdet er kendetegnet ved, at kontoret er sekretariat for Indfødsretsudvalget. Det vil sige, at kontoret forelægger de konkrete sager direkte for Indfødsretsudvalget. Hvor andre sager forelægges for ministeren, så forelægges indfødsretssagerne direkte for Indfødsretsudvalget i overensstemmelse med cirkulæreskrivelserne, som regulerer, hvad udvalget skal have forelagt. Generelt gik sagerne direkte til udvalget. Det var udvalget, der fik forelagt de konkrete ansøgninger om indfødsret. Det blev håndteret i kontoret. Det betød, at 90 procent eller mere af det, der gik op til ministeren fra afdelingen, angik udlændingeloven, og de sidste 5-10 procent angik indfødsretsområdet. Hvis kontoret gav afslag på en ansøgning om indfødsret, som kontoret var bemyndiget til at give efter cirkulæret, kunne den pågældende ansøger rette henvendelse

til Indfødsretsudvalget og spørge, hvorfor han fik afslag. Så stillede udvalget et udvalgs spørgsmål, hvor ministeren skulle svare på, hvad der var sket.

Der var et eksemplar af mavebælterne til ministeren, et til departementschefen, formentlig et til ministersekretariatet, et til ham og et til kontoret. Det var ministerens eksemplar, der gik ned igen med påtegninger. Det blev i hovedreglen båret fra ministeren af departementets betjente og lagt til fordeling. Typisk blev de lagt i hans forkontor, hvorfra de blev fordelt. Hvis der var en påtegning henvendt direkte til departementschefen, vil han tro, at mavebæltet blev lagt ind til departementschefen. På et tidspunkt burde det ende i afdelingen. Forespurgt om han havde et nært kendskab til Indfødsretskontoret, forklarede vidnet, at han havde en viden om rammen. Det var indfødsretsloven, cirkulæret og regeringsgrundlaget. Det var køreplanen på det område. Det var ikke et kontor, som han havde lige så indgående indblik i, som han havde på de udlændingeretlige kontorer, fordi de fyldte meget mere i forhold til ministeren.

Forespurgt hvad afdelingschefens opgaver var i forhold til kontorerne og ministeriets øverste ledelse, forklarede vidnet, at han havde ansvaret for de kontorer og sagsområder, som lå i hans afdeling. Han var det led, som vurderede, hvad der skulle videre til ministeren, og hvad der ikke skulle videre. Forespurgt om han havde ansvaret for at sikre kvaliteten i det, der gik videre til ledelsen, forklarede vidnet, at han vel var et sikringsled. Han håndterede sine sager på den måde, at han læste dem og dannede sig et indtryk af, om der var fejl i sagen. Det var ofte et spørgsmål om at stille spørgsmål til det, han fik forelagt. Med det sagsantal, der var, var det spørgsmål ud fra hans juridiske viden. På udlændingeområdet er hans viden så dyb, at der kunne han sagtens sige: "Hov, jeg kan huske, at vi i bemærkningerne der og der skrev noget, hvorfor har I ikke medtaget det". Han skrev meget lidt selv. Ellers ville hans arbejdstid være meget mere end 60 timer. Han var den overordnede ledelse i afdelingen. Kontorerne kørte ret selvstændigt. Forespurgt hvad han kiggede efter i forbindelse med kontrollen af, hvad der foregik i kontorerne, forklarede vidnet, at det var et spørgsmål om, at de opgaver, de havde, blev udført. Skulle der for eksempel laves et lovforslag om familiesammenføring, spurgte han efter, hvor langt de var nået. Havde de folketingsvar, forsøgte han at holde øje med, at de kunne levere på de punkter, de blev bedt om. Han styrede det overordnet.

Christian Lützen havde den koordinerende funktion i forhold til ministersekretariatet. Der var travlt. Departementschefen havde også travlt. De meldinger, der kom ned, kom langt overvejende via Christian Lützen.

Foreholdt ekstraktens side 2531 (Redegørelse til statsministeren om Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark) ”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.” og forespurgt hvordan ansvarsforholdene var, forklarede vidnet, at det ham bekendt er den eneste konstruktion, hvor et udvalg i Folketinget træffer afgørelser i konkrete sager. Det er en helt særegen konstruktion. Han kan huske, at da der blev arbejdet med denne formulering, var der lidt knas omkring formuleringen, fordi det var lidt svært at få hold på. I de første formuleringer stod det lidt mere firkantet, at Indfødsretskontoret var et sekretariat for Indfødsretsudvalget og ikke meget mere. Han syntes, det var lidt fortegnet. Han kan også godt forstå, at det kunne være svært at formulere, fordi statsretligt er det ikke beskrevet i dybden nogen steder. Der står, at ministeren har det politiske ansvar for kontorets arbejde i ministeriet. Det er rigtigt. Hvis en sag afgøres af kontoret i strid med retsgrundlaget, er det ministerens ansvar. Folketinget havde selv beskæftiget sig med det. Han mener, at der ligger en Folketingsvedtagelse, V 36, om, hvordan kontoret skal arbejde. Her er det nævnt, at kontoret skal arbejde efter god forvaltningsskik. Den del af forberedelsen af sagen, som ligger inden sagen sendes til udvalget, sker på ministerens ansvar. Forespurgt hvem der er ansvarlig, hvis et flertal i udvalget træffer en forkert afgørelse, forklarede vidnet, at det var udvalget og Folketinget, der traf afgørelsen.

Forespurgt om han fra Indfødsretskontoret fik indtryk af, om man havde en særlig procedure eller forestilling om, hvordan man skulle behandle personer omfattet af konventionerne, forklarede vidnet, at det drøftede de ikke. Forespurgt om han havde indtryk af, om der var særlige medarbejdere dedikeret til det, forklarede vidnet, at han ved, at der var en souschef i kontoret, der havde et ansvar i forhold til nogle sager, men han tror, det er noget, han har opdaget senere.

... Foreholdt at Dorit Hørlyck, da hun tiltrådte, havde den opgave at afvikle en sagspukkel på 10.000 sager, forklarede vidnet, at han har hørt om det. Da han var administrationsafdelingschef, hilste han sammen med Niels Preisler på kontoret. De fik forelagt et ventearkiv, som var meget overvældende. Han mener, at udtrykket ”rædselskabinettet” blev brugt af medarbejderne. Forespurgt om han som afdelingschef fik kendskab til de juristansættelser, der fandt

sted ultimo 2007 og primo 2008, forklarede vidnet, at det ikke er noget, han har noteret sig. Han kan huske, at de udskiftede noget HK-personale med jurist-personale, men han har svært ved at tidsfæste det.

Foreholdt at han selv beskrev området som stærkt politisk fokuserende og forespurgt, om han som afdelingschef arbejdede i en politisk eller juridisk ramme, forklarede vidnet, at det klart var en juridisk ramme, men selvfølgelig med opmærksomhed på, at der var politisk fokus på området. Forespurgt om regeringens og Dansk Folkepartis meget store interesse for området satte sit præg på atmosfæren i afdelingen, forklarede vidnet, at det mener han ikke, at den gjorde. Forespurgt om der var forventninger til, at man skulle arbejde i retning af det, som kunne tilfredsstille regeringens parlamentarisk grundlag, forklarede vidnet, at der var en tradition for, at forligspartiet stillede nogle krav ved de årlige finanslovsforhandlinger. Der var ofte krav på udlændingeområdet. Det var ofte meget pressede forløb, hvor afdelingen med kort varsel blev bedt om at vurdere, om man kunne gøre dit og dat. Forespurgt om ønskerne var en plage for juraen, forklarede vidnet, at det var en del af den arbejdsramme, de havde. Det var de vant til. Der var et beredskab over hele Slotsholmen, når det gik i gang. Det var ikke unormalt.

...

Foreholdt ekstraktens side 6082 (Forslag til vedtagelse V 36) "*I den sammenhæng lægger Folketinget afgørende vægt på, – at opfylde internationale konventioner, – at sikre god forvaltningsskik i hele sagsforløbet (bl.a. offentlige og klare regler og kortere sagsbehandlingstid), ...*" forklarede vidnet, at han havde kendskab til vedtagelsen. Grunden til, at den fyldte, var, at de selvfølgelig havde respekt for internationale konventioner, men navnlig at det var vigtigt "at sikre god forvaltningsskik i hele sagsforløbet", fordi man slog fast, at man brugte principperne for god forvaltningsskik i det lovforberedende arbejde, hvor forvaltningsloven ikke gjaldt. Forespurgt om det også stemte med det billede, han havde af den praksis, man fulgte, forklarede vidnet, at det gjorde det. Der var dog ikke nogen god sagsbehandlingstid. Man kan godt vedtage, at man kan løbe 100 meter på otte sekunder, men det bliver det ikke rigtigt af. Forespurgt om han ved sin tiltrædelse var klar over, at Danmark havde forpligtiget sig til at give statsløse født i Danmark en særlig let adgang til statsborgerskab, forklarede vidnet, at han var bekendt med, at der var sådan en forpligtelse, men det var ikke en, som han var nede i detaljen på, fordi sagerne kørte i et spor mellem Indfødsretskontoret og udvalget. Det var ikke noget, som han havde anledning til at dykke ned i. Forespurgt om han var bekendt med konventionens eksistens allerede fra sin tiltræden i 2006, forklarede vidnet, at det var han. En af konventionerne var nævnt i cirkulæreteksten. Forespurgt om han fra begyndelsen var klar over, at der ikke var bestemmelser om 1961-konven-

tionen i loven, indfødsrets aftalen, på hjemmesiden eller i kontorets interne vejledninger, forklarede vidnet, at det studsede han ikke over.

Forespurgt af kommissionens formand om han var klar over det, forklarede vidnet, at det ikke står i teksten til cirkulæret. Det var slet ikke noget, han hæftede sig ved.

Forespurgt af kommissionens udspørger om han gjorde sig tanker om, hvordan sådanne sager blev håndteret i den konkrete sagsbehandling, forklarede vidnet, at det gjorde han ikke. Han havde seks kontorer og 120 medarbejdere, og der var rigeligt, der skulle op til ministeren. Det var hans fokus. Forespurgt om han overvejede nogen vejledning til medarbejderne, da man ansatte flere jurister, forklarede vidnet, at det var han ikke involveret i, heller ikke i de andre kontorer.

Forespurgt hvornår han blev bekendt med lovændringerne fra maj 2004 og december 1999 og deres indhold, forklarede vidnet, at det kan han ikke huske. Det var nogle ændringer, der var foregået på et tidligere tidspunkt, og som skulle ligge i administrationen. På et eller andet tidspunkt i forbindelse med det forløb, der blev rullet op efterfølgende, fik de talt om det. Foreholdt at da han tiltrådte i 2006, lå 2004-ændringen forholdsvis tæt på tidsmæssigt og forespurgt, om han fik en orientering om, hvad der var sket af aktuelle ting, forklarede vidnet, at det fik han ikke. Hvis det var på udlændingeområdet, ville han have beskæftiget sig med det, fordi sagerne skulle op til ministeren. Der ville han have haft rig anledning til at gå ned i det, men ikke på dette område, hvor de konkrete sager kørte mellem kontoret og udvalget. På udlændingeområdet var de nede i stort set alle forarbejderne, og han kan dem næsten udenad, fordi det var det, der var fokus på og interesse for.

Foreholdt at der før hans tiltræden blev indgået en indfødsrets aftale i december 2005 og forespurgt, om han blev gjort bekendt med aftalen, forklarede vidnet, at det gjorde han ikke. Da han tiltrådte, fik han en pakke fra kontoret, som bestod af den gældende indfødsrets aftale, cirkulæret og loven. Han mener ikke, han fik meget mere på det tidspunkt. Han læste indfødsrets aftalen sammen med lovgrundlaget. Han tror også, at kontorchefen fortalte ham lidt om, hvordan det foregik på området. Forespurgt om han hørte noget om det forløb, der gik forud for indfødsrets aftalen, forklarede vidnet, at efter hans erindring blev han ikke orienteret om det. Foreholdt at Rikke Hvilshøj har forklaret, at der i regeringen var en interesse for at få det på plads med Dansk Folkeparti, forklarede vidnet, at da han var chef i Administrationsafdelingen, var der forhandlinger, men han var ikke inddraget heri.

Foreholdt ekstraktens side 9449 (Cirkulæreskrivelse nr. 9 af 12. januar 2006 om naturalisation) ”... *Det er samtidig aftalt at iværksætte en udredning af rækkevidden af De Forenede Nationers Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed samt af mulighederne for at justere praksis med henblik på at begrænse dobbelt statsborgerskab.*” forklarede vidnet, at det hæftede han sig ikke ved på det tidspunkt. De kom til at beskæftige sig med sagen senere. Det, der var ønsket her, var at justere praksis med henblik på at begrænse dobbelt statsborgerskab. [25. april 2013, side 779-786]

Foreholdt af kommissionens udspørger at der var seks afslag i relation til 1961-konventionen, mens Rikke Hvilshøj var minister, og forespurgt, om han på dette tidspunkt blev bekendt med, at der blev givet afslag, der var i strid med konventionen, forklarede vidnet, at det var han ikke. Han vil gentage, at behandlingen af de konkrete sager foregik mellem kontoret og udvalget.” [25. april 2013, side 787]

Christian Lützen har forklaret, at

”Den 1. september 2005 blev han udnævnt til ministersekretær i Integrationsministeriet. Det var han frem til efteråret 2009. I 2007 blev han også udnævnt til chefkonsulent. Udnævnelsen betød, at han fik mere i løn, men der var ikke forskel på stillingsindholdet. Han var fra 2009 til 2011 kontorchef i ledelsessekretariatet. Man ønskede én samlet kommunikationsfunktion for hele koncernområdet, og derved blev det, der tidligere var et ministersekretariat, til et kontor med 14-15 ansatte, der blandt andet beskæftigede sig med kommunikation, ledelsesbetjening og ministerbetjening. Ministersekretæren og ministersekretariatet er en del af ledelsessekretariatet. Han var på fædreorlov fra primo juli til medio september 2009. ... Han har ikke været fuldmægtig i Indfødsretskontoret.

Han har deltaget i indsamling af materiale til kommissionen. Det materiale, der blev samlet sammen i ministersekretariatet, blev afleveret i Udlændingeafdelingen. Han har ikke haft adgang til sine gamle mails fra sine tidligere job.

Som ministersekretær havde han et tæt samarbejde med både ministeren og departementschefen. Vidnets chef var departementschefen. Det var nogle gode og spændende år med utroligt mange arbejdstimer på kontoret. Han sad i et kontor mellem ministerens og departementschefens kontorer. Han sørgede for, at alt det praktiske omkring ministeren fungerede. Han ledsagede ministeren i Folketinget og på rejser osv. Han sørgede for, at de utrolige mængder af sager blev lagt til departementschefen og efterfølgende til ministeren. Han

havde et godt kendskab til det internationale kontors område, som han kom fra. Han fik i løbet af de år, han var i Integrationsministeriet, et rimeligt godt indblik i integrationspolitikken, men også i andre områder af udlændingepolitikken. Udover at han havde den praktiske funktion i forhold til ministeren, så sørgede han for, at ministeren fik det, hun ville have. Det var en bindeledsfunktion. Han skulle også tilkendegive, hvis ministeren havde særlige ønsker til f.eks. taler. Derudover skulle han undersøge, om der var formelle ting galt med de sager, der blev bragt til ministeren. Der kunne være bemærkninger eller opklarende spørgsmål fra departementschefen. Der kunne også være opklarende spørgsmål fra ministeren. Som ministersekretær løb han op og ned ad trapperne med sagerne til den relevante afdelingschef og fik fagligt forklaret, hvordan det hang sammen. Han har været ministersekretær for Rikke Hvilshøj og Birthe Rønn Hornbech. Mens Birthe Rønn Hornbech var minister, var sagsmængden voldsom. Hun kunne få op til 50 mapper om dagen. Der var store plastikmapper pakket med bilag. Hele området med de humanitære sager skulle forelægges ministeren. Det var en konkret sagsbehandlingsforelæggelse. Han udvekslede 10.000-vis af e-mails om forskellige ting og sager med Birthe Rønn Hornbech, men ikke om sagsforelæggelse. De havde en tæt kontakt mange timer af døgnet. Han har oplevet ministre, der fik foredraget sagen af ministersekretæren. Birthe Rønn Hornbech fik forelagt sagerne skriftligt. Sager, som blev lagt op til ministerens godkendelse, orientering mv., blev først lagt til ministersekretariatet, som hurtigt ekspederede sagerne videre til dem, der skulle kigge på dem. Sagerne blev først lagt til departementschefen, og de kom retur til ministersekretariatet senest næste dag. Sagerne blev herefter lagt på Birthe Rønn Hornbechs skrivebord. I en periode var det i store plastikcharteks. Sagerne blev transporteret hjem til ministeren, der læste på sagerne derhjemme. Han synes, hun var god til at skrive forskellige former for bemærkninger på sagerne, og hun afleverede dem relativt hurtigt igen. Hun fik et stempel, hvor der stod "Tiltrådt Birthe Rønn Hornbech", som hun brugte i stedet for at skrive i hånden. Hun skrev også med en grøn kuglepen, så man ikke var i tvivl om, hvad hun havde skrevet. Han blev også orienteret mundtligt af Birthe Rønn Hornbech, men han har oplevet ministre, der gjorde det mere. Han talte med Birthe Rønn Hornbech rigtigt mange gange i løbet af en dag. Der blev ofte indkaldt til et møde på ministerens foranledning. Typisk ville hun også have kontorchef og afdelingschef kaldt op for at få drøftet en given sag. Det var en hyppig arbejdsform, og det brugte de meget tid på.

Ministersekretærens funktion var at "stramme slipset og pudse støvlerne" og sørge for, at de beslutningsgange, der var et sted med så mange sager og meget medieopmærksomhed, gled. Han skulle sørge for, at der var styr på processerne. Når han fik en sag ind, forholdte han sig ikke materielt til jura, økonomi

eller lignende. Han kontrollerede, om der var brugt de koncepter, der skulle benyttes. Det nyttede ikke, at ministeren eller departementschefen skulle bruge tid på den slags. Ministersekretæren læste sagerne igennem og så efter, hvad der var af bilag og kontrollerede, at alt var der. Han skulle også ekspedere sagen rundt. Han havde ikke noget selvstændigt materielt, sagligt eller fagligt ansvar i de sager, der blev lagt til ministeren. Han skulle ikke bare tælle antallet af papirer, men han så også efter stave- og kommafejl osv., så han kom hele forløbet igennem. Når man har været ministersekretær nogle år og har fået kendskab til området, så tænker man også lidt over det. Han har givetvis deltaget i møder om sager eller politiske møder, som ministeren har deltaget i. Sådan var det at være ministersekretær. Han sad med som en flue på væggen. Han tog ikke ordet eller blandede sig i den indholdsmæssige diskussion. Rollen var at være der. Nogle gange skulle han hente kaffe, og andre gange kunne det være, at han blev spurgt om noget. På et møde, hvor ministeren f.eks. skulle have uddybet noget, der stod i et mavebælte, ville ministersekretæren typisk være med. Det kunne være, at han ikke deltog i et møde, fordi han ikke havde mulighed for det. Som udgangspunkt var ministersekretæren med til møder, hvor ministeren deltog. Forespurgt om han som ministersekretær havde nogen beslutningskompetence, forklarede vidnet, at det havde han ikke. Det var ikke ministersekretærens rolle. Det var man ikke i tvivl om. Han var videreformidler af budskaber og spørgsmål. Han refererede til departementschefen. Når man har været ministersekretær i nogle år, får man lidt gehør for tingene, og så ”tænkte han med”. Faglige/saglige spørgsmål afklarede han med den pågældende afdeling. Han skrev nogle gange selv presseberedskaber. Han var god til at skrive kort og præcist i den sammenhæng, men han sendte ikke noget ud, der ikke var godkendt. Han kendte Indfødsretskontoret, kontorchefen og personerne. Han fik viden om kontoret ved det sagsflow, der var. De forelæggelser, der kom til ministersekretariatet fra Indfødsretskontoret, som vidnet så, var dels to årlige lovforslag til Folketinget om indfødsrets meddelelse, og dels var der ganske sjældent samråds- eller folketingsspørgsmål fra Indfødsretsudvalget om f.eks. indfødsretsprøver. Der var også nogle politiske forløb om den politiske aftale om indfødsret. Det var ikke et område, der gav mange sager. Hans indtryk var, at det var et sagsbehandlerkontor. Han husker, at Indfødsretskontoret på et tidspunkt var en model i ministeriet, fordi kontoret som de første var begyndt at arbejdede med Lean. De opnåede en ganske dramatisk nedbringelse af sagsbehandlingstiden. Det talte de en del om. Han kan sagtens huske, at Dansk Folkeparti gik op i spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab. Udlændingeområdet var samlet set meget politisk, men der var kun få politiske sager fra Indfødsretskontoret.

Forespurgt hvornår han blev bekendt med børnekonventionen og 1961-konventionen forklarede vidnet, at han først blev aktivt bekendt med konventionerne meget sent i forløbet. Han har først læst konventionerne og haft dem i hænderne under udredningsforløbet i januar 2011. Han har givetvis på et tidligere tidspunkt haft et indtryk af, at der var en gruppe, der havde nogle særlige rettigheder. Han har læst op på sagen, og der står noget om konventionerne i forskellige mavebælter. Han kan ikke huske, hvornår han blev bekendt med konventionerne. Det var ikke et område, han tænkte nærmere over. Forespurgt om det var en politisk eller juridisk ramme, han arbejdede under, forklarede vidnet, at han som ministersekretær havde en hel masse praktiske opgaver. Det var det, der fyldte ganske mange af døgnet 24 timer. Han skulle korrespondere med ministeren på mail og i telefon om alle mulige ting. Det brugte han meget tid på. Han har ikke selvstændigt forholdt sig juridisk eller politisk til problemstillinger. Forespurgt om han havde en fornemmelse af atmosfæren mellem politik og jura forklarede vidnet, at det var et departement på udlændingeområdet, som vel var den tids største politiske stridsbane. Det var politik langt hen ad vejen. Han syntes, at der var meget politik, polemik og presse. Der var også sager og sagsbehandling, jura og regler. Han har aldrig oplevet et problem i forhold til, hvad der var gældende regler, og hvad der var politiske ønsker. Det har der aldrig været et problem med. Han kan klart afvise at have oplevet, eller at der skulle være en kultur, hvorefter politiske hensyn er gået over de legale hensyn i forhold til gældende ret. Forespurgt om der var nogen problematisering af forholdet mellem, hvad der måtte være af politiske ønsker, og hvad konventionerne sagde, svarede vidnet benægtende. I den periode han har været i Integrationsministeriet, er hans erindring om konventioner, at de forskellige ministre klart tilkendegav, at gældende ret, konventioner osv. selvfølgelig skulle overholdes. Han har ikke kendt til nogen i ministeriet, der kunne have været i tvivl om det. Det blev aktivt kommunikeret. Han var bekendt med regeringsgrundlaget fra 2001, og at der deri stod, at konventionerne skulle overholdes. Han var også bekendt med, at udlandet var optaget af Danmark i perioden lige efter, at regeringen var tiltrådt. Det blev mejslet ud, at det var principperne.

Foreholdt ekstraktens side 6082 (Folketingsvedtagelse nr. V 36 af 15. januar 1998) *”I den sammenhang lægger Folketinget afgørende vægt på, – at opfylde internationale konventioner, – at sikre god forvaltningsskik i hele sagsforløbet (bl.a. offentlige og klare regler og kortere sagsbehandlingstid),...”* forklarede vidnet, at han ikke kan huske, om han var bekendt med det. Han tror, at det er første gang i dag, at han har set teksten. Han kan ikke huske, om han har hørt andre tale om det. Han kan som jurist genkende principperne i vedtagelsen. Han har ikke været bekendt med, om Indfødsretskontoret behandlede sager efter

principperne i forvaltningsloven. Han har ikke haft ansvar for Indfødsrets-kontoret eller i øvrigt sagsbehandlet. Han har et indtryk af, hvordan generelle sager blev forelagt fra kontorchefen i Indfødsretskontoret til afdelingschef, ministersekretær, departementschef, ministersekretær og ministeren. Til sidst gik sagen hele vejen tilbage. Det var som de fleste andre generelle sager. Han havde intet kendskab til, hvordan de konkrete sager blev behandlet. Kontorchefen og måske også en sagsbehandler deltog i møder i Indfødsretsudvalget, hvor der kunne være spørgsmål til de konkrete sager.” [24. april 2013, side 738-742]

Niels Preisler har forklaret, at

”ministeren kunne få mellem 50-100 mapper på en dag. Derfor var det meget vigtigt, at mapperne var så fokuserede som overhovedet muligt, for ellers blev det fuldstændigt uoverkommeligt. Fristelsen for en medarbejder, der havde siddet mange timer med en sag, kunne være stor til at tage alle detaljer med, men så ”druknede” ministeren, og det gjorde vidnet også. Reglen var den, at man havde et mavebælte med en helt klar fremstilling af, hvad sagen gik ud på, og som var vedlagt de dokumenter, der var knyttede sig til sagen og var vigtige for at forstå den og det problem, som ministeren skulle forholde sig til. Der skulle altid være en klar indstilling, så ministeren ikke var i tvivl om, hvad det var, ministeren forholdt sig til. Alt andet har ministeren ikke taget stilling til. Man sendte aldrig en hel sag op. De dokumenter, der er nævnt på mavebæltet, bør følge med. Man burde modsætningsvis kunne slutte, at der ikke var andet med. Det var reglen, men han kan ikke sige, at den altid blev efterlevet internt. Det kunne være, at en afdelingschef eller departementschef på vejen føjede et stykke papir til sagen, uden at det blev anført på mavebæltet. [16. januar 2013, side 220]

Forespurgt af advokat Jacob Goldschmidt forklarede vidnet, at han husker, da Dorit Hørlyck blev kontorchef i Indfødsretskontoret. Det var hans beslutning, at hun skulle flyttes fra Det Internationale Kontor. Hun havde i en del år været en dygtig kontorchef i Det Internationale Kontor blandt andet under EU-formandsskabet i 2002. Det var en meget belastende tid med kæmpe opgaver. Han mente, at det ville være godt for Dorit Hørlyck at prøve noget andet og mindre belastende. Derfor lavede han en rokade, hvor han flyttede Oluf Engberg, den hidtidige kontorchef i Indfødsretskontoret, til et andet kontor i departementet og Dorit Hørlyck over som kontorchef i Indfødsretskontoret. Han husker ikke, hvordan sagspakken så ud på det tidspunkt, men han vil tro, at der stadig var meget travlt i kontoret. Han kan ikke huske det, men det var meget sandsynligt, at det var en prioritetsopgave for Dorit Hørlyck at nedbringe sagspakken. Han kan ikke huske, at de drøftede den personalemæssige situ-

ation i kontoret i forhold til samarbejdsrelationer. Foreholdt at Dorit Hørlyck har udtrykt, at hun blev præsenteret for, at der var nogle personalemæssige opgaver, og at der var lidt ”kvidder” i kontoret af forskellig art, forklarede vidnet, at det kan han sagtens forestille sig at have sagt. Dorit Hørlyck var ikke særlig glad for at skulle flytte kontor. Derfor gjorde han sig umage med at fortælle hende, at det var en ansvarsfuld opgave. Det var ikke så udadvendt en opgave, som de opgaver hun havde varetaget som chef for Det Internationale Kontor, men der var andre udfordringer af en anden karakter. Dem præsenterede han hende givetvis for og uddybede dem. Hun var måske også bekymret for, om det var en mindre prestigefyldt post. Han ville gerne forsikre hende om, at der også var store opgaver for hende der. Som han husker det, havde han et indtryk af, at Niels Beckmans arbejdskraft kunne udnyttes bedre, hvis der kom en lidt mere håndfast styring af hans arbejdsindsats. Det talte han også med Dorit Hørlyck om.” [16. januar 2013, side 230-231]

Claes Nilas har forklaret, at

”Da kommissionen blev nedsat, indsamlede Christian Lützen, hvad der var af dokumenter i ministersekretariatet. Han tror, det blev overgivet til Frederik Gammeltoft, som var kontorchef i Udlændingeafdelingen. På et tidspunkt blev han spurgt, om der var nogle mails fra perioden. Han kontaktede Statens IT, der var behjælpelige med at fremskaffe de ønskede mails, som er blevet overdraget til kommissionen. Han har afleveret alt, hvad han har været i besiddelse af. Der er ikke blevet sorteret noget fra.

Han har været departementschef i tre ministerier under fem forskellige ministre. Departementschefopgaven består i at være den øverste daglige, administrative leder af ministeriet eller ministerområdet. Han refererede til ministeren. En departementschef har en lang række interne opgaver. Han er formand for samarbejdsudvalget, og han er formand, når der er chefmøder. I Integrationsministeriet havde de direktionmøder mellem departementschefen og afdelingscheferne enten hver uge eller hver 14. dag. Integrationsministeriet var et stort departement. Han tror, at de var 300 medarbejdere i huset. De havde en meget stor styrelse – Udlændingestyrelsen. De havde et nært samarbejde med politiet, især Rigspolitichefen. De havde også en række koordinerende organer, koncernledelsesmøder, hvor både Udlændingestyrelsen og rigspolitichef-embedet var til stede. Han var også formand for disse møder. De havde også møder med nogle af de vigtige samarbejdspartnere, herunder Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp. Som departementschef i Integrationsministeriet havde man en række tværgående opgaver på Slotsholmen. Det var departementschefen, der deltog i de forberedende møder, der var til

Økonomiudvalget. Det er det, der hedder styregruppen. Det var også departementschefen, der deltog, hvis der var møder i det, der hedder "Forberedende K", altså forberedelsesmøder til Koordinationsudvalget, eller hvis der i det hele taget var tværgående møder på Slotsholmen på departementschefsniveau. Der var en række internationale opgaver på departementschefsniveau, herunder to årlige møder i den nordiske samrådsgruppe, som var et samarbejdsorgan på udlændingeområdet, møder i EU, enten forberedelse til ministermøder eller selve ministermøderne, som der var ganske mange af, et forum, der hedder IGC (Governments Consultations), hvor der var to årlige møder, samt ganske ofte ad hoc opgaver på det internationale område, hvor det var departementschefen, der skulle deltage. Det internationale betød ganske meget. Han havde også en lang række sager, der passerede ham på vejen fra huset og til ministeren. Der var også sparring med ministeren, og de opgaver ministeren havde, som krævede departementschefens medvirken. Der var hver eneste dag sager til ham selv. Det kunne være, at han skulle deltage i ordførermøder, samråd eller i politiske forhandlinger, hvis man skulle lave en integrationsaftale eller forhandlinger i tilknytning til finansloven eller lignende. Der var tre ministre, mens han var departementschef i Integrationsministeriet, Rikke Hvilshøj, Birthe Rønn Hornbech og Søren Pind. Stilen i ministeriet var sådan, at de havde uformelt og tæt samarbejde i ministersekretariatet. Han gik ofte ind til ministeren og sagde et eller andet.

Afdelingscheferne refererede til vidnet. Huset var på den ene side opbygget som et helt klassisk departement. Det vil sige, at hvis der var sager, der skulle op gennem huset, så blev de forelagt den klassiske vej. Der var en fuldmægtig, der havde behandlet sagen, som så gik til kontorchefen, der lagde den til afdelingschefen. Afdelingschefen lagde sagen til vidnet, og han lagde den videre til ministeren. Der var også sager, der kun var til ham. På den anden side havde de en direktionsmodel, hvor departementschefen og de fire afdelingschefer i ministeriet var en direktion. De havde ugentlige eller 14-dages møder, hvor de drøftede generelle anliggender for huset og også nogle gange store sager eller politiske forhandlinger, der var i gang eller lignende. I direktionsmodellen lå også, at det var afdelingscheferne, der havde ansvaret for deres afdelinger. I afdelingen udgjorde afdelingscheferne og deres kontorchefer chefholdet. Afdelingscheferne havde fri adgang til vidnet. Kontorcheferne kunne også banke på hans dør. Han har altid haft det sådan, at hvis man havde noget, skulle man "myldre ind" med det. Det skete på mange uformelle måder. F.eks. kunne chefer komme op og sige et eller andet, inden de skulle ind til ministeren. Hvis han selv havde en besked eller et eller andet, han ville sige i en sag, så gik han selv typisk ned til afdelingscheferne. Langt de fleste sager kom fra Udlændingeafdelingen og Integrationsafdelingen, hvor afdelingscheferne var henholdsvis

Kim Lunding og Henrik Kyvsgaard. Han brugte meget ofte at stikke hovedet ind og sige nogle ting i nogle sager, der var oppe eller spurgte til, hvordan det gik med en sag eller lignende. De havde chefmøder ca. en gang om måneden, hvor han mødte kontorcheferne, og hvor de så sagde noget, hvis der var en sag inden for deres område. Hele chefgruppen, departementschefen, afdelingscheferne og kontorcheferne, var til stede. Generelt var sagsgangen i konkrete sager, der gik ind til ministeren, sådan, at sagerne kom i tre forskellige mapper. Der var grønne mapper til departementschefen. Det kunne typisk være dagsorden til SU eller administrative ting, som f.eks. en vigtig IT-kontrakt, de skulle indgå. De sager, der skulle til ministeren, var enten i røde eller gule mapper. De røde mapper var ministersager, de gule var til hastende sager. Udgangspunktet var, at det var folketingsarbejdet, der skulle i de gule mapper, men der begyndte også at komme andre hastende ting ind. Der var rigtig mange mapper hver dag. Antallet svingede, men der kunne sagtens være dage, hvor der var 40-50 gule, grønne og røde mapper. Alle sager blev afleveret i ministersekretariatet. Når ministersekretariatet havde kigget sagerne igennem, blev de lagt til departementschefen. Normalt var der så mange møder og så travlt i løbet af dagen, at han ikke kunne nå at kigge på dem. Han kunne måske ekspedere en hastesag. Ellers var proceduren, at han meget ofte tog mapperne med hjem. Når de havde spist, så sad han mellem 22.00 og 01.00 og ekspederede sagerne. Hans intention var at ekspedere dem alle sammen. Han tog dem med tilbage næste morgen og lagde dem i et andet rum i reolen, som var ”ud”. Hvis det var grønne sager, var de typisk ekspederede. I mange tilfælde påtegnete han ministersagerne på en sådan måde, at han tiltrådte kontorets indstilling. På et eller andet tidspunkt tog ministersekretæren mapperne og bar dem videre ind til ministeren. Ministeren havde endnu mere travlt og tog meget ofte de sager, der kom, med hjem og havde en tilsvarende procedure som vidnet og afleverede sagerne døgnnet efter. Der var nogle sager, også nogle ministersager, hvorpå han måske skrev ”retur, har I overvejet sådan og sådan”, eller at han ikke var enig. Så ville ministersekretæren tage den mappe og lægge den ud i betjentstuen, sådan at den gik tilbage. Da han begyndte som departementschef i Integrationsministeriet, var der nogle bestemte postgange, hvor betjentstuen nogle gange om dagen bar sager rundt både mellem afdelingerne indbyrdes og mellem afdelingerne og op til ministersekretariatet og retur. Når ministeren kom tilbage med sagerne næste morgen, gik sagerne tilbage til afdelingerne eller kontorerne. Den normale sagsgang var, at alle sager, der var ekspederet af ministeren, enten skulle ud af huset, hvis det var et brev eller lignende, eller også skulle de ned til afdelingen/kontoret. Sagerne blev ikke lagt til vidnet. Mapperne blev lagt til ministersekretæren. Han fik nogle gange en kopi, hvis der var en besked til ham, eller hvis der var skrevet meget. Ministeren kunne

både have skrevet noget på et mavebælte eller inde i en sag. Det var ministersekretæren, der lagde en kopi til vidnet.

Han talte ofte med ministeren. I perioden, hvor Birthe Rønn Hornbech var minister, var sagsgangen sådan, at hvis hun havde nogle konkrete ting til en sag eller noget, hun ville drøfte i en sag, så holdt de møde om det. Det var typisk et møde med afdelingschefen og kontorchefen. Birthe Rønn Hornbech lagde vægt på, at hun fik lejlighed til at tale med dem, der havde behandlet sagerne og havde det faglige ansvar. Han havde også selv mange samtaler med Birthe Rønn Hornbech i tilknytning til deltagelse i f.eks. EU-møder og ordførermøder. Birthe Rønn Hornbech kunne godt lide at holde møder om sager, hvor de talte om juraen. Forespurgt om han som departementschef havde ansvar for kvaliteten af det, der gik ind til ministeren, forklarede vidnet, at han var generalist i forhold til Integrationsministeriet. Det var et hus med rigtig mange forskellige sagstyper. Der var nogle sager, som han havde en særlig faglig indgang til, især udlændingeområdet. Han havde også en vis faglig indgang til integrationsområdet, som han tidligere havde ansvaret for som afdelingschef. Han havde også en faglig indgang til noget af det internationale arbejde og til EU-arbejdet, som han havde arbejdet med som styrelsesdirektør. I nogle sager havde han lettere ved at gå fagligt ind i det. Han læste alle sagerne igennem og så efter, om det så fornuftigt ud, og om der var en klar indstilling. Hvis det var i orden, lagde han dem videre. Han begyndte ikke at sagsbehandle, men så efter, om det så fornuftigt ud. Det skete nogle gange, at han skrev tilbage, at han vidste, at der havde været nogle sager, hvor de anlagde en bestemt vurdering, og han spurgte så, hvorfor det ikke var med i sagen. Forespurgt om ledelsestilsyn med kontorerne spillede en rolle for ham, forklarede vidnet, at det gjorde det på det generelle plan. De havde en direktionsmodel, og han sagde på direktionmøderne, at han lagde meget vægt på, at afdelingscheferne styrede deres afdelinger, og at de løbende havde faglige drøftelser i deres chefkreds og med medarbejderne. På det overordnede plan var han også inde i det, f.eks. når de drøftede med personalekontoret, hvordan ressourcefordelingen i huset var. Han måtte også forholde sig til, hvad de skulle gøre, hvis der var nogen, der var sure over, at de skulle rokeres. Han lagde også vægt på, at de hele tiden havde et efteruddannelses- og kompetenceudviklingsmiljøprogram i huset.

Ministersekretærfunktionen i Integrationsministeriet svarede til det, han kendte fra andre ministerier. Ministersekretæren var i den grad bindeled mellem ministeren og huset. Der er i ministersekretærfunktionen for det første opgaver i forhold til ministerens kalender, dagligdag osv. Det kræver utrolig tæt forbindelse ned i huset. Ministersekretæren skulle finde ud af, hvilket materiale ministeren skulle bruge, om det var en god idé, at ministeren deltog i et

bestemt møde osv. Det var vidnet aldrig involveret i. Det var noget ministersekretæren selv drøftede med kontorcheferne eller afdelingscheferne. Han oplevede også, at ministersekretæren ofte blev kontaktet og fik besked om, at han skulle lægge en sag ind til vidnet og skrive ”haster” på. Han har også oplevet, at ministersekretæren kom ind og sagde, at vidnet i nogle sager skulle være opmærksom på noget. Det var helt naturligt. Ministersekretæren fulgte sagerne.

Forespurgt hvordan en nyudnævnt departementschef begynder, forklarede vidnet, at han kom lidt hovedkulds ind, da han begyndte i Integrationsministeriet i februar 2005, fordi han blev flyttet fra sin departementschefstilling i et andet ministerium i løbet af en dag. Der havde været valg, og der kom nye ministre til. Han blev af Niels Bernstein bedt om at tage jobbet som departementschef i Integrationsministeriet. Niels Bernstein sagde, at det var vigtigt, at der var en, som kendte udlændingområdet, fordi det var en helt ny minister. Vidnet kendte området, fordi han havde været direktør i Udlændingestyrelsen i fire og et halvt år. Han blev flyttet om fredagen ved femtiden, og i løbet af weekenden havde han et møde med Henrik Nepper Christensen, der skulle overtage vidnets plads i Familie- og Forbrugerministeriet. Han havde også et møde med Niels Preisler, som skulle videre til Undervisningsministeriet. På de møder gennemgik de, hvad det var for et hus, man var kommet ind i, og hvad der var af store ting for øjeblikket. Det var samtaler på en time til fem kvarter. Forespurgt om der kom oplysninger frem på mødet med Niels Preisler, der kunne være af interesse for kommissionen, forklarede vidnet, at Niels Preisler sagde lidt om, hvad der var af store sager på det tidspunkt, og så gennemgik de kort, hvordan huset så ud. Da han gennemgik, hvem der var chefer i huset, nævnte han, at han havde flyttet Dorit Hørlyck fra det internationale område, fordi det var ved at blive lidt for meget. Han fortalte, at han havde flyttet hende til indfødsretsområdet, men at vidnet ikke ville få meget at gøre med hende. Han fik ikke at vide, at der var en sagspukkel i Indfødsretskontoret.

Forespurgt om han oplevede tilkendegivelser fra ministeren eller politikere om forholdet mellem politik og jura, svarede vidnet benægtende. Forespurgt om der var forskel på holdningen fra dengang, hvor vidnet var direktør for Udlændingestyrelsen under den forrige regering, og til han kom tilbage i udlændingestyret under en ny regering, forklarede vidnet, at der ikke var anden forskel, end at den politiske konstellation var en anden. Det var nu en VK-regering, der i vidt omfang havde Dansk Folkeparti som støtteparti på området. Under den tidligere regering var der andre politiske konstellationer. Forespurgt om hvordan han oplevede forandringsprocessen fra, at indfødsretsområdet skiftede fra at være et lavfokusområde til at være blevet gjort politisk, forklarede vidnet, at i de tidligere perioder, hvor han havde med udlændingesager at gøre

både som afdelingschef og direktør, havde han ikke noget med indfødsretsområdet at gøre. Det var udlændingeområdet, han havde med at gøre. Udlændingeområdet var et politisk ”høj-issue-område”. Det oplevede han meget som direktør. Der var ofte store sager, og sager der gav anledning til, at han måtte træde frem på styrelsens vegne og kommentere på sager og lignende. Det var vigtigt for ministeren, at styrelsesdirektøren trådte frem og forklarede, hvorfor der var truffet den og den afgørelse. Forespurgt om der var udtalte forventninger om, at juraen skulle strækkes til kanten, eller om man hele tiden skulle udfordre grænserne for, hvad man kunne i forhold til juraen i konventioner og lovbestemmelser, svarede vidnet benægtende. Han var væk fra området, da VK-regeringen trådte til, men han har i hele perioden undervist i udlændingeområdet på universitetet. Han fulgte med fagligt, og han fulgte også med i den lovgivning, der kom, fordi han skulle undervise i det. Da VK-regeringen trådte til, fremsatte Bertel Haarder i foråret 2002 et stort lovforslag om ændring af udlændingeloven. Han læste det igennem som universitetsmand og noterede sig, hvad der stod i det. Der stod i indledningen, at det var den nye regerings intention at lave nogle stramninger ikke mindst af familiesammenføringsreglerne, men at det skulle ske inden for rammerne af de konventioner, der gjaldt på de forskellige områder. Det var to ting, han noterede sig fra forslaget. Han satte sig ikke ind i regeringsgrundlaget for så vidt angår indfødsretsområdet. Han vidste, at der var en række konventioner på Integrationsministeriets område, og at den generelle holdning var, at konventionerne naturligvis skulle overholdes. Det var der ingen tvivl om.

Foreholdt ekstraktens side 6091 (Folketingsvedtagelse nr. V 36 af 15. januar 1998) *”I den sammenhæng lægger Folketinget afgørende vægt på, - at opfylde internationale konventioner, - at sikre god forvaltningsskik i hele sagsforløbet (bl.a. offentlige og klare regler og kortere sagsbehandlingstid), - at krav om karenstid for tidligere straf principielt bør bygge på straffens strengthed. Folketinget opfordrer derfor regeringen til at fortsætte drøftelserne med partierne om et nyt grundlag for opnåelse af dansk statsborgerskab”* forklarede vidnet, at han ikke kender vedtagelsen. Forespurgt om han fra administrationen genkender principperne i vedtagelsen om, at man skal overholde konventionerne og sikre god forvaltningsskik i hele sagsforløbet, altså offentlige og klare regler og kortere sagsbehandlingstider, forklarede vidnet, at han havde noteret sig, at det med konventionerne var en del af lovforslaget i foråret 2002. Han har ikke drøftet sagsbehandlingsskik med nogen af ministrene. Han havde ikke særligt med Indfødsretskontoret at gøre, men netop det med hvor mange sager, de havde liggende, og hvor lange sagsbehandlingstider der var, blev et ”issue” for ham, fordi han på et eller andet tidspunkt – han kan ikke huske hvornår – blev bekendt med, at der var meget lange sagsbehandlingstider på det område. Det

var han involveret i, fordi det var en af hans prioriteter i huset, at de skulle arbejde med sagsbehandlingstiden. Han tror, at sagsbehandlingstider altid har været et ”issue” på udlændingområdet. Der har været utroligt mange sager, og derfor har der været perioder med lange sagsbehandlingstider. Da han fik at vide hvor lange sagsbehandlingstider, der var på dette område – nogle sager tog 20-22 måneder – førte det til, at de tog den Lean-tankegang ind i departementet, som han havde haft i Udlændingestyrelsen, hvor han havde sat en sagsoprydning i gang, som de havde haft meget glæde af. Et af de steder, hvor det virkelig blev taget op, var i Indfødsretskontoret og hos kontorchefen, Dorrit Hørlyck. Det var han meget glad for og sagde det til hende. Det var en del af hendes resultatløn. Hun var virkelig ”committed” til at tage Lean-projektet og føre det ind i Indfødsretskontoret. Det satte han meget pris på.

Han kan ikke huske, hvornår han blev bekendt med ændringerne af indfødsretsloven fra 1999 og 2004. Da han kom til området, satte han sig i stolen, og sagerne væltede ind. Hans relation til indfødsretsområdet var, at han var bekendt med den generelle systematik på området, men han kendte ikke lovgrundlaget i detaljer. De fik aldrig nogen konkrete sager fra Indfødsretskontoret. Første gang han blev bekendt med lovændringerne var i forbindelse med, at der kom generelle sager fra Indfødsretskontoret. Han kan huske, at en af de første gange, der kom noget generelt fra kontoret, var i 2005, hvor der skulle være politiske forhandlinger om en ny aftale på området. Der kom løbende materiale til brug for forhandlingerne. Forespurgt om det var på samme tid, at han blev bekendt med 1961-konventionen og børnekonventionen, svarede vidnet bekræftende. Som han husker det, kom det op i forbindelse med, at det var et punkt, der kom op under forhandlingerne. Han tror, at det var Dansk Folkeparti, der rejste spørgsmålet, om man kan fratage folk indfødsret. Det var på baggrund af bomberne i London. Det var 1961-konventionen, der var inde i forhandlingerne. Forespurgt om det var på det tidspunkt, at han blev klar over, at 1961-konventionen gav nogle særlige rettigheder, forklarede vidnet, at han blev klar over, at der gjaldt et særligt regelsæt begrundet i 1961-konventionen. Forespurgt om han på noget tidspunkt havde gjort sig tanker om, hvordan konventionen blev håndteret i forbindelse med konkrete sager, svarede vidnet benægtende. De konkrete sager i Indfødsretskontoret havde en sagsgang, som var mellem kontoret og Folketingets Indfødsretsudvalg. Det var en forskel mellem det kontor og de øvrige kontorer. Fra de andre kontorer fik de konkrete sager hele vejen op. Det kunne være en samling af konkrete sager, som kontoret ønskede at lægge op til ministeren for at få en vurdering af, om de skulle fastholde praksis, eller om de skulle vægte det lidt anderledes. De fik derfor en helt anden berøring med de konkrete sager. Vidnet og ministeren så derimod aldrig konkrete sager fra Indfødsretskontoret.

...

Forespurgt om det var Indfødsretsudvalget eller departementet, der havde ansvaret for de sager, der gik fra Indfødsretskontoret til Indfødsretsudvalget, forklarede vidnet, at han noterede sig, hvad forskellen var på Indfødsretskontoret i forhold til de andre kontorer. Der var ingen tvivl om, at Indfødsretskontoret var et kontor i Integrationsministeriet. Derfor var de en del af den samlede helhed, og der skete rokeringer mellem Indfødsretskontoret og andre kontorer i huset. Kontorchefen deltog i chefmøder. Det, der adskilte kontoret fra andre, var to ting. For det første vidste han, at de konkrete sager var i en sagsgang mellem kontoret og Indfødsretsudvalget. Han vidste også, at kontorchefen forberedte sagerne til udvalget og deltog i udvalgets møder sammen med nogle af sine medarbejdere. For det andet var den lovgivning, der var på området, anderledes på den måde, at lovgivningen, modsat den øvrige lovgivning på ministeriets område, ikke indeholdt materielle retsregler. Det var love, der reflekterede, at det var enkeltpersoner, som skulle have statsborgerskab. Forespurgt om han havde gjort sig nogle overvejelser om, hvordan ansvarsforholdene var knyttet til departementschefen, forklarede vidnet, at når de fra ministersekretariatet eller fra departementschefen havde forbindelse til Indfødsretskontoret, så var det, når der var generelle sager. Han følte også i høj grad et ansvar for, at kontoret var velfungerende, havde de rigtige kompetencer og den rigtige bemanning osv. Det havde han ofte drøftelser med kontorchefen om. Forespurgt om han havde været så langt "nede i det", at han havde spurgt sig selv om, hvad nu hvis det gik galt i en sag, der blev givet forkerte oplysninger, eller der kom en forkert bedømmelse af en sag, forklarede vidnet, at der var to måder, hvor ministeren, som han ser det, kunne blive "spillet på banen". Dels var der nogle ganske få konkrete sager, hvor en person havde fået et afslag på indfødsret i f.eks. en PET-procedure, hvor der lå en henvendelse til ministeren, og hvor vedkommende beklagede sig over det. Der blev udfærdiget et ministersvar, der redegjorde for reglerne, til den pågældende. Det var ministeren, der havde ansvaret for, hvad der stod i det brev. Dels kunne ministeren komme på banen, hvis der var nogle generelle spørgsmål på indfødsretsområdet, hvor Folketinget måske ville have en redegørelse, f.eks. hvorfor en indfødsretsprøve ikke fungerede. Hvis der var behov for samråd i en sådan en sag, var det ministeren, der skulle stille op og var ansvarlig for at svare på det. Ministeren havde det politiske ansvar for alt, der foregik i huset. Han noterede sig bare, at der var den særlige procedure, der gjorde, at kontorchefen havde en særlig relation til Indfødsretsudvalget og selv drøftede sager med udvalgsformanden og kontaktede formanden direkte. Det var der ingen andre kontorchefer, der gjorde.

Han fik ikke indtryk af, hvad den souschef, som Dorit Hørlyck beklagede sig over, arbejdede med. Hun nævnte alene, at samarbejdsrelationen kunne være

bedre. Han fik ikke nogen viden om, hvordan det internationale område blev håndteret i Indfødsretskontoret. Det internationale arbejde, som han deltog i, var på det almindelige udlændingeområde. Der blev aldrig drøftet indfødsretsspørgsmål. Forespurgt hvornår han første gang blev bekendt med 2004-loven, og om Niels Preisler, da vidnet tiltrådte, sagde til ham, at der var kommet en ændring af indfødsretsloven for et halvt år siden, svarede vidnet benægtende. [6. maj 2013, side 827-836]

Han var aldrig med i Indfødsretsudvalget og har aldrig deltaget i udvalgets drøftelser.” [6. maj 2013, side 838]

Rikke Hvilshøj har forklaret, at

”departementschefen refererede til vidnet. Hun havde jævnligt møder med afdelingscheferne, herunder Kim Lunding. Hvis der var noget konkret på indfødsretsområdet, deltog Dorit Hørlyck også i møderne. Hun kan ikke huske eller forestille sig, at hun havde møde kun med kontorchefen. Da hun tiltrådte som minister, var der en meget fast ramme for, hvornår noget skulle forelægges ministeren. Der var mavebælterne, der kom op skriftligt, og ellers var der møder, hvor det som regel var departementschefen og afdelingschefen og eventuelt ministersekretæren, der deltog. Hun fik blødt lidt op på det, da de havde en række sager, hvor hun syntes, at det var relevant, at medarbejderne lidt længere nede i systemet deltog og hørte fra ”hestens egen mund”, hvad hun havde af budskaber. Det afhang fra sag til sag. Det kunne være en kontorchef eller en fuldmægtig. Hvis en fuldmægtig skulle skrive et udkast til en tale, var det relevant, at fuldmægtigen deltog i drøftelserne om, hvad der skulle være fokus på. Ministersekretæren spillede en meget central rolle i betjeningen af ministeren. Nogle gange skulle han være mange steder på samme tid. Han var blæksprutten. Hun tog kontakt til ham, hvis hun havde brug for noget fra ministeriet. Han var et bindeled mellem hende og ministeriet. Departementschefen havde selvfølgelig også den rolle, men ministersekretæren i særlig grad. Ministersekretæren deltog også i møder om drøftelser af substans.

Forespurgt om hvordan hun var involveret i behandlingen af konkrete sager, forklarede vidnet, at hun overhovedet ikke var indblandet i behandling af konkrete sager i Indfødsretskontoret. Indfødsretskontoret havde en helt særlig rolle, fordi kontoret var et sekretariat, der betjente Folketingets Indfødsretsudvalg. Det var hun overhovedet ikke involveret i. Det er det eneste kontor, hvor embedsmændene har en direkte dialog med Folketinget, uden ministeren er involveret. Hvis der kom en henvendelse direkte til ministeren i form af en klage fra en, der ansøgte om statsborgerskab og havde fået afslag, så ville hun

svare. Nogle klagere skrev ikke direkte til ministeren, og så ville hun ikke få klagen. Når der blev skrevet direkte til ministeren, ville hun blive gjort bekendt med det. Hun ville få et udkast til svar. Klagerens adressering af brevet kan have en betydning, men hun kan forestille sig, at kontoret nogle gange vurderede, at noget skulle forelægges ministeren.

Foreholdt ekstraktens side 2531 (Redegørelse til statsministeren af 7. marts 2011) ”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.” forklarede vidnet, at hun kan bekræfte, at det var sådan, det fungerede. Der, hvor ministeren havde et ansvar, var, når der skulle ændres i den lov, der lagde rammerne for behandlingen af indfødsrets-sager. Ministeren spillede selvfølgelig en rolle i tilblivelsen af den indfødsrets-aftale, der udstak rammerne for, hvordan man behandlede de konkrete sager. Forespurgt om hun havde en opfattelse af, at hun kunne blive ansvarlig for fejl begået i konkrete sager, forklarede vidnet, at i det omfang hun blev gjort bevidst om, at der var sket fejl, så havde hun et ansvar. Ministeren var den overordnede ansvarlige for ministeriet, og Indfødsretskontoret var en del af ministeriet. Behandlingen af forslaget til lov om indfødsrets meddelelse foregik på en helt anden måde end behandlingen af et almindeligt lovforslag. Ved et almindeligt lovforslag ville hun drøfte paragrafferne og hele udformningen af lovforslaget med embedsværket. Hun ville have ansvaret for fremsættelsen og indholdet. Som minister fremsatte hun forslaget til lov om indfødsrets meddelelse, men det var Indfødsretsudvalget, der havde optaget personerne på lovforslaget. Hun var overhovedet ikke nede i de enkelte sager. Hun havde heller ikke fået en beskrivelse af de enkelte sager. Det var Indfødsretsudvalget, der fik det. I folketingssalen under første-behandlinger af lovforslag var ministeren selvfølgelig til stede, men deltog ikke i øvrigt i behandlingen af lovforslaget. Sagsbehandlingen foregik i Indfødsretsudvalget. Det var udvalget, der konkret tog stilling. Det var heller ikke ministeren, der indstillede. I de sager, hvor der skulle gives dispensation, var der ikke en indstilling fra ministeren til Indfødsretsudvalget. Det var ministeren overhovedet ikke involveret i. Forespurgt om vidnet vurderer, at den nærhed, der via Indfødsretskontoret er til Folketinget, har nogen betydning for ministerens pligt til at informere Folketinget, forklarede vidnet, at i det omfang hun blev orienteret om noget, der kunne være relevant for Indfødsretsudvalget og for udvalgets behandling af sagerne, var det naturligt, at udvalget fik den information. Det var formelt ministeren, der

fremsatte lovforslaget. Det var i sidste ende ministerens ansvar. Hun betragtede Indfødsretskontoret som en del af ministeriet. Der var andre forhold i Indfødsretskontoret, som hun naturligt drøftede med departementschefen.” [24. april 2013, side 763-765]

Bertel Haarder har forklaret, at

”Det, han ved om Indfødsretskontoret, er, at det både servicerede ministeren som et almindeligt ministerielt kontor, og at det også servicerede Folketinget på en meget speciel måde, hvilket skyldes, at grundloven siden 1849 har bestemt, at det i princippet er Folketinget, der giver hver ansøger om dansk statsborgerskab indfødsret. Indfødsretskontoret servicerer Folketinget i forbindelse hermed. Han var som integrationsminister på et besøg i Indfødsretskontoret for at se sagsbunkerne, og han fik et indtryk af det meget rutinemæssige præg, som arbejdet i Indfødsretskontoret havde. Derudover havde han ikke nogen særlig viden om Indfødsretskontoret. Lovforslagene fra kontoret kom til ham i en sagsmappe med mavebælte, hvor det blev indstillet, at han sendte det videre. Han læste ikke hele mappen igennem, men han læste sikkert mavebæltet og skrev B eller BH, så det var ekspederet. Han kunne ikke drømme om andet end at tiltræde det, hans fremragende jurister og departementschef indstillede. Han tror, at han besøgte Indfødsretskontoret, mens Oluf Engberg var kontorchef, men han husker det ikke. Han havde mandag-morgen-møder i alle sine 20 år som minister med de vigtigste chefer – departementschefen og afdelingscheferne. Afdelingschef Henrik Grunnet deltog i møderne. Han husker ikke, at de ved en eneste lejlighed talte om indfødsret. De talte aldrig om konkrete sager. Der har muligvis været en drøftelse af spørgsmålet om, hvordan man håndterede, at han var uenig med Dansk Folkeparti. Hvert lovforslag rummede mange hundrede konkrete sager, men dem kunne han ikke drømme om at læse. Det eneste, han kan huske i forhold til forslagene til love om indfødsrets meddelelse, er, at det altid var interessant at se, hvor de fleste ansøgere om indfødsret kom fra.

Hvis Indfødsretskontoret begik en fejl i serviceringen af udvalget ved at fortælle Folketinget noget forkert i forbindelse med, at man forelagde indfødsretssager for udvalget, havde han vel et ministeransvar for det, som han havde for alt andet. Siden det parlamentariske demokrati blev indført, har det været sådan, at man i princippet altid skal have en minister, som man kan tage i ”krebsen”. Det er dog klart, at når det er Folketinget selv, der afgør sagen, skal man ikke tage ministeren i ”krebsen”, hvis der blev givet indfødsret til nogen, der ikke skulle have haft det. Derfor kan ministeren vel ikke være ansvarlig for alt, hvad

kontorchefen gør i dette direkte forhold til udvalget.” [16. januar 2013, side 232]

Birthe Rønn Hornbech har forespurgt, om hun blev bedt om at bidrage med materiale til kommissionen, forklaret, at

”det blev hun ikke. Det ville hun heller ikke have været i stand til, fordi alt blev afleveret den 8. marts 2011. Chaufføren afleverede alt, hun havde, som tilhørte ministeriet. Derfor vil hun benytte lejligheden til at afvise, at der kom materiale frem fra hende senere, hvor der står ”RFM”, som skulle betyde, at det var kommet fra hende på et senere tidspunkt. Hun har ikke haft noget med Integrationsministeriet at gøre, siden hun forlod det.

Forespurgt hvem en fagminister refererer til opad, forklarede vidnet, at statsministeren var hendes chef. Det var ham, der fyrede hende. Der var masser af sager, hvor de arbejdede sammen på lige fod med andre fagministerier, fordi man ikke kunne adskille ministerierne. Det ville så typisk være koordinationsudvalget, hvor man deltog, når det var ens sager, der blev behandlet. Der var tit udlændingesager på. Ifølge grundloven er det statsministeren, der beslutter, hvordan forretningerne fordeles. Integrationsministeriet havde specielt meget samarbejde med Beskæftigelsesministeriet med hensyn til rekruttering af udenlandsk arbejdskraft, og hun lagde meget vægt på, at de talte med Justitsministeriets lovafdeling. De havde også meget samarbejde med Udenrigsministeriet på grund af EU-delen. Hun har set, at Torsten Hesselbjerg gav udtryk for, at indfødsret var en ret lille del af hans arbejde. Hun kan bekræfte, at indfødsret var en lille del af Kim Lundings arbejde og en endnu mindre del af hendes, fordi der var store afdelinger, der tog meget tid, International Afdeling og Integrationsafdelingen. Forespurgt om hun havde fri adgang til statsministeren, forklarede vidnet, at hun godt kunne henvende sig til statsministeren på eget initiativ.

Forespurgt hvem der refererede til hende, forklarede vidnet, at hun havde to ministerier. Integrationsministeriet var meget klassisk. Det var lige så klassisk som Justitsministeriet, som hun af andre grunde har et rimelig godt kendskab til. Sagerne gik op hele vejen. Hun måtte nogle gange ”stjæle” brevene, der kom på mails, for selv at diktere dem, så de kunne blive i forkontoret. Hun synes ikke, at man behøvede at skulle gå gennem fire til fem led med simple breve, der ikke var noget jura eller forvaltning i. Ellers foregik det meget klassisk, som man også kan se af mavebælterne. Det var hendes garanti for, at tingene var i orden. Forespurgt om det rent formelt kun var departementschefen, der refererede til hende, forklarede vidnet, at det var hun ikke involveret

i selv, fordi hun gerne ville tale med Kim Lunding. Nu taler hun kun om Udlændingeafdelingen. Tit foregik det på den måde, at hun kom susende ind i ministeriet mellem to møder. Hun råbte til Christian Lützen, om Claes var der. Hvis han sagde ja, sagde hun ”hent Kim”, fordi der var nogle politiske forhandlinger, der lige skulle vendes. Det foregik meget uformelt. Forespurgt om der var en uformel adgang for departementschef og afdelingschef til hende, forklarede vidnet, at hun ikke tror, at der var nogen i huset, der brød sig om at gå til hende uden om departementschefen. Det var ikke god stil, men hun lod dem hente. Hun og departementschefen havde kontor lige ved siden af hinanden. Det var meget uformelt.

Forespurgt hvilke funktioner en minister har, forklarede vidnet, at helt overordnet er en minister politiker og en del af en regering, hvor magten er afledt af Folketinget. Man er som minister i meget høj grad forvaltningschef. De havde ansvaret for Flygtningenævntes sekretariat, det var omfattet af ministeransvaret på nogle områder, men det var klart, at man holdt sig helst langt væk af angst for at blive blandet ind i Flygtningenævnets arbejde. Med hensyn til indfødsret var det det samme. Hun tiltrådte den 23. november 2007, og ret hurtigt fik hun at vide, at hun skulle i Indfødsretsudvalget før jul og servere æbleskiver. I øvrigt skulle hun holde sig væk, holde en armslængde til udvalget.

Foreholdt at Claes Nilas har forklaret, at hun var en anderledes minister end de ministre, som han i øvrigt har haft kontakt med, og at hun var en meget grundig minister, der var optaget af sagsbehandlingen, og forespurgt om det er et billede, hun kan genkende, forklarede vidnet, at hun ikke ved, hvordan andre ministre var. Hun var ikke et gummistempel. Hun ville helst vide, hvad det var, hun gjorde, men det kunne man selvfølgelig ikke i alle sager. Hun fik at vide, at der var 600 ansatte i alt. Nogenlunde halvdelen i departementet og halvdelen i Udlændingestyrelsen. Hun var klageinstans for Udlændingestyrelsen. Hun har i mange år arbejdet som en slags forvaltningsmyndighed hos Rigspolitiet, og hun var bevidst om, at enhver afgørelse var et paradigme for praksis i fremtiden. Det er hun meget optaget af, og i øvrigt var sagerne rasende interessante, og juristerne var rasende interessante at diskutere med”. [8. maj 2013, side 875-877]

Allan Niebuhr, der var medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti fra den 8. februar 2005 til den 13. november 2007 og – i denne periode – formand for Folketingets Indfødsretsudvalg har forespurgt om, hvordan behandlingen af sager om naturalisation fandt sted i udvalget, forklaret, at

”Indfødsretsudvalget nok er det mest særprægede udvalg i Folketinget, fordi det næsten udelukkende behandler personsager. Udvalget afgør, om der kan meddeles dispensation fra de almindelige retningslinjer for optagelse på et lovforslag om meddelelse af dansk indfødsret. Udvalget holdt et møde om ugen, og der var ca. 40 sager pr. møde. Hvert møde tog ca. halvanden time. Alle sager blev behandlet i numerisk rækkefølge, således som de var afleveret i bilagsmaterialet. På møderne gav han et kort resume af de enkelte sager, hvorefter udvalgets medlemmer forholdt sig til, om der skulle gives dispensation. Det kunne nogle gange give anledning til diskussioner, men i langt de fleste tilfælde tog man de meddelelser, der blev givet, til følge. Fra Indfødsretskontoret deltog kontorchef Dorit Hørlyck sammen med to medarbejdere fra kontoret. Udover de tre medarbejdere fra Indfødsretskontoret deltog en udvalgssekretær. Vidnet forelagde sagerne, og Indfødsretskontorets medarbejdere sad standby og kunne besvare spørgsmål. Han havde ikke egentlige formøder med Indfødsretskontoret, men de tre partier, som var regeringsbærende, havde altid formøder. Nogle gange deltog Socialdemokraterne og enkelte gange også de Radikale. Formøderne var uden deltagelse af embedsmænd. Forespurgt om flertallet af sagerne var afklaret inden udvalgsrådet, forklarede vidnet, at formødedeltagerne havde mulighed for at drøfte de ting, de havde lagt mærke til ved gennemgangen af sagerne. Der var mange lægeerklæringer, erklæringer fra psykologer og så videre, og det var givtigt, at man kunne spille ind med, hvad man havde set, og hvorfor man stod på de standpunkter, man stod på. Forespurgt om han kontaktede kontorchefen, hvis der var spørgsmål, forklarede vidnet, at han flere gange talte med Dorit Hørlyck om sagerne. Forespurgt om hvordan holdningen i udvalget var til statsløse, forklarede vidnet, at de fra starten havde fået oplyst, at FN-konventionen skulle begrænse, at statsløse blev fastholdt i en statsløs situation, og at børn født i Danmark havde ret til dansk statsborgerskab. Forespurgt hvornår udvalget fik den information, forklarede vidnet, at det nye Indfødsretsudvalg efter valget i 2005 fik en grundlæggende indføring af kontorchefen i, hvordan man normalt behandlede sagerne, fordi flere af medlemmerne var helt nye. Forespurgt hvordan holdningen i udvalget var til de statsløse, forklarede vidnet, at der også blandt de tre regeringsbærende partier var forskellige opfattelser. Dansk Folkeparti ville begrænse antallet af tildelinger af dansk statsborgerskab så meget som muligt. Selv kom han flere gange lidt i klammeri, fordi han ikke stemte som resten af den gruppe, han tilhørte. Forespurgt om der også var forskel på holdningen til konventionerne, forklarede vidnet, at det ved han ikke. Det kom ikke tydeligt frem. Han gjorde ved flere lejligheder opmærksom op, at uanset hvilke stramninger man ønskede, skulle konventionerne overholdes. Det står også i flere af mødereferaterne. Forespurgt om der blandt politikerne var en negativ tilgang til konventioner, forklarede vidnet, at Dansk Folkeparti gik meget langt for at undgå, at der blev

givet dansk statsborgerskab i flere tilfælde end absolut nødvendigt. Han havde indtryk af, at man så lidt skævt til nogle af konventionerne. Forespurgt om han husker udsagn, hvor det blev sagt, at man ikke skulle overholde konventionerne, forklarede vidnet, at det kan han ikke. Foreholdt at det fremgår af flere dokumenter, at vel skal konventioner holdes, men at man skal gå lige til kanten og forespurgt, om det er en type udsagn, som han kan huske, forklarede vidnet, at det var den typiske arbejdsform, når Dansk Folkeparti skulle lægge sig fast på, hvordan man skulle forholde sig.” [28. januar 2013, side 278-279]

5.2 Lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret

Indtil den 31. december 1999 var Danmarks forpligtelser i henhold til artikel 1 i 1961-konventionen gennemført ved, at bl.a. ansøgere omfattet af konventionen efter § 3, stk. 1, i indfødsretsloven kunne opnå indfødsret ved erklæring.

Ifølge bestemmelsen kunne enhver udlænding, som havde haft ophold her i riget i sammenlagt mindst 10 år, heraf sammenlagt mindst 5 år inden for de sidste 6 år, erhverve dansk indfødsret ved at underskrive en erklæring herom efter det fyldte 18. år, men inden det fyldte 23. år. Der blev således ikke stillet krav til den erklærendes dansk kundskaber, kendskab til samfundsmæssige forhold, økonomi eller værdier.

Den 31. december 1999 trådte lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af indfødsretsloven i kraft, og herefter kunne personer, der var sigtet eller straffet, ikke længere opnå indfødsret ved erklæring. Det gjaldt også ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

I dette afsnit redegøres for baggrunden for og forberedelsen af lovforslaget og for behandlingen af lovforslaget i Folketinget.

5.2.1 Notits af 4. november 1999 til justitsministeren om eventuel indførelse af et vandelskrav i indfødsretslovens § 3

Der havde tidligere i 1990'erne været politiske drøftelser af, om adgangen til at opnå indfødsret ved erklæring skulle gøres afhængig af, at den erklærende var ustraffet, eller at der skulle være forløbet en vis karenstid siden udståelsen af en eventuel straf.

Således havde som nævnt i kapitel 4 folketingsmedlemmer fra Venstre og Det Konservative Folkeparti den 7. februar 1996 fremsat forslag nr. 85 til folketingsbeslutning om indførelse af vandelskrav som betingelse for opnåelse af dansk indfødsret ved skriftlig erklæring. Ifølge forslaget skulle Folketinget pålægge regeringen

at fremsætte et lovforslag om ændring af § 3 i indfødsretsloven, hvorefter der som yderligere betingelse for opnåelse af dansk indfødsret ved erklæring skulle stilles krav med hensyn til kriminalitet svarende til de krav, der blev stillet i forbindelse med naturalisation. Det fremgik af bemærkningerne til beslutningsforslaget, at forslaget blev stillet på baggrund af presseomtale af en konkret sag, hvor en 22-årig ægypter, der var tiltalt for drab og som tidligere havde fået afslag på naturalisation på grund af voldskriminalitet, havde fået dansk indfødsret ved erklæring i medfør af indfødsretslovens § 3. Forslagsstillerne anførte, at de fandt denne automatiske tildeling af dansk indfødsret uacceptabel.

Forslaget blev efter førstebehandlingen i Folketinget den 14. marts 1996 henvist til videre behandling i Indfødsretsudvalget, hvorefter forslaget blev forkastet.

Spørgsmålet fik på ny aktualitet i efteråret 1999, og kontorchef i Indfødsretskontoret Birgit Kleis udarbejdede den 4. november 1999 en notits til ministeren om eventuel indførelse af et vandelskrav i indfødsretslovens § 3.

Det fremgik af notitsen, at der var rejst spørgsmål om, hvorvidt det var rimeligt, at personer, der gentagne gange var straffet, kunne erhverve dansk indfødsret ved at afgive erklæring, og at dette skulle ses i forbindelse med den aktuelle debat om udvisningsdomme. Der var bl.a. henvist til, at de pågældende ved at erhverve dansk statsborgerskab – f.eks. mens de var varetægtsfængslet – kunne undgå at blive udvist.

Videre fremgik det af notitsen, at Helge Adam Møller (KF) under et møde i Folketingets Indfødsretsudvalg havde rejst spørgsmålet om, hvorvidt man i udvalget var indstillet på at drøfte en ændring af indfødsretslovens § 3. Helge Adam Møller og Venstres medlemmer af udvalget tilkendegav, at de i modsat fald ville fremsætte beslutningsforslag om en ændring af denne regel. Heroverfor havde udvalgets formand Dorte Bennedsen (S) tilkendegivet, at hun – på det foreliggende grundlag – ikke umiddelbart fandt tilstrækkeligt grundlag for en ændring af § 3. På denne baggrund var det sandsynligt, at Venstre og Det Konservative Folkeparti ville fremsætte det bebudede beslutningsforslag.

Notitsen indeholdt afslutningsvis en oplysning fra Folketingets Indfødsretsudvalgs sekretær om, at Dorte Bennedsen måske ikke var helt afvisende over for at drøfte spørgsmålet om en lovændring, men at sådanne drøftelser burde finde sted uden for udvalget.

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

I en notits af 5. november 1999 udarbejdet af Birgit Kleis fremgik det, at sekretæren for Folketingets Indfødsretsudvalg havde oplyst, at Venstre og Det Konservative Folkeparti i løbet af den kommende uge agtede at fremsætte et beslutningsforslag om indførelse af et vandelskrav som betingelse for opnåelse af dansk indfødsret ved erklæring i medfør af indfødsretslovens § 3. Det fremgik videre, at beslutningsforslaget måtte forventes at få et indhold svarende til beslutningsforslag nr. 85 af 7. februar 1996.

Notitsen var af afdelingschef Torsten Hesselbjerg den 8. november 1999 påtegnet: ”Til ministeren til orientering”, og af departementschef Michael Lunn: ”Under 1. behandlingen d. 14/3-96 afviste daværende jm Bjørn Westh forslaget med den begrundelse, at det er rimeligt, at unge der er opvokset her, har en særlig nem adgang til at få indfødsret”, mens justitsminister Frank Jensen påtegnede notitsen: ”Vi bør drøfte hvilken holdning regeringen skal indtage!”. Torsten Hesselbjerg påtegnede den 11. november 1999 notitsen: ”Birgit Kleis tale”.

Frank Jensen har forklaret, at

”det er hans initialer i cirklen. Han husker ikke papiret, men han kan genkende sin håndskrift. ”Vi” kan betyde, at han i første omgang ville drøfte sagen med Torsten Hesselbjerg og Michael Lunn og selvfølgelig med regeringens ordførere. Det er Michael Lunds initialer, det står over vidnets. Han holdt løbene møder med regeringens retsordførere og indfødsretsordførere. Man kunne ikke fremsætte lovforslag som minister uden at have regeringens opbakning. Det blev klart opfattet som en udfordring af regeringen, at udlændingområdet var blevet så polariseret efter valget i 1998. Det måtte regeringen handle ud fra. Et af de tidligere regeringspartier var gået sammen med Venstre og Konservative i ønsket om at få indført et vandelskrav. Regeringen måtte handle ud fra de givne politiske omstændigheder, men regeringen stod hele vejen fast på de grundlæggende retsprincipper.” [12. december 2012, side 112-113]

5.2.3 Notat af 16. november 1999 om eventuel indførelse af et vandelskrav i forbindelse med erhvervelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 3

Justitsministeriets lovafdeling udarbejdede den 16. november 1999 et notat om eventuel indførelse af et vandelskrav i forbindelse med erhvervelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 3. I notatet blev det foreslået, at der blev indsat en

særlig bestemmelse i loven om personer, der altid havde været statsløse. I notatet hedder det:

”1. Erhvervelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 3

Efter § 3 i lov om dansk indfødsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 28 af 15. januar 1999, kan unge mennesker, der er født eller opvokset i Danmark, under visse omstændigheder erhverve dansk indfødsret blot ved at afgive erklæring herom til statsamtet. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

Efter bestemmelsen er det således kun en betingelse for at erhverve dansk indfødsret, at den pågældende har opholdt sig i Danmark i et nærmere angivet periode og mellem sit 18. og 23. år afgiver erklæring over for statsamtet om at ville være dansk statsborger.

En ordning af denne karakter har eksisteret siden 1898, men i forskellige udformninger:

...
Denne bestemmelse blev ændret ved lov nr. 399 af 11. december 1968. Formålet med ændringen var at bringe § 3 i overensstemmelse med FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed. Det skulle herefter ikke længere være en betingelse, at den erklærende var født her i landet. Erklæring kunne afgives, hvis den pågældende havde haft bopæl her i riget siden det fyldte 16. år, og derudover tidligere havde boet her i sammenlagt mindst 5 år. Erklæring skulle fortsat afgives mellem det fyldte 21. år og det fyldte 23. år. Ligesom tidligere kunne erklæring dog afgives ved det fyldte 18. år (efter sammenlagt mindst 10 års ophold her i riget, heraf vedblivende bopæl i de sidste 5 år), hvis den erklærende var statsløs eller automatisk ville miste sit hidtidige statsborgerskab ved erhvervelsen af dansk statsborgerskab.

...

2. Stigning i antallet af erklæringer efter § 3

Som det fremgår af det ovenstående, har der ikke på noget tidspunkt eksisteret et vandelskrav i indfødsretslovens § 3. Når der nu er rejst spørgsmål om indførelse af et vandelskrav, skyldes det bl.a. den aktuelle debat om udvisning af 2. generationsindvandrere i forbindelse med kriminalitet, og ikke mindst den omstændighed, at der i 1999 har været en voldsom stigning i antallet af personer, der har erhvervet dansk statsborgerskab ved at afgive erklæring efter § 3. Dette er bl.a. blevet forklaret med, at de unge mennesker i stigende grad ønsker at få dansk statsborgerskab for herved at undgå risikoen for at blive udvist ved dom i forbindelse med kriminalitet.

Stigningen i antallet af personer, der har erhvervet dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring efter indfødsretslovens § 3, kan illustreres således:

År	1996	1997	1998	1999 (1.1.99-31.10.99)
Antal	512	626	908	2.144

Ud fra tallene må det forventes, at antallet af personer, der i 1999 erhverver dansk indfødsret ved at afgive erklæring efter § 3, bliver ca. 2½ gang så stort som i 1998.

Den lovændring, der trådte i kraft den 1. februar 1999, indebar, at de personer, der efter de hidtil gældende regler først kunne afgive erklæring ved det fyldte 21. år, nu kan erhverve dansk indfødsret ved det fyldte 18. år, hvis de på det tidspunkt opfylder betingelserne med hensyn til ophold her i landet. Der må således antages at være et stort antal 18 - 21 årige, der fra den ene dag til den anden fik mulighed for at erhverve dansk indfødsret ved erklæring. Hertil kommer et antal personer, som ikke kunne afgive erklæring efter de tidligere regler, fordi de f.eks. havde været på studieophold i udlandet, men som opfylder de nuværende betingelser. ”

Herefter behandlede notatet indførelsen af et vandelskrav i § 3 i indfødsretsloven med udgangspunkt i bestemmelsen i den dagældende § 10 B i indfødsretsloven (svarende til § 3, stk. 3, i den gældende indfødsretslov). Efter denne bestemmelse kunne en statsborger i et andet nordisk land opnå dansk indfødsret ved erklæring, hvis den pågældende havde erhvervet statsborgerret der på en anden måde end ved naturalisation, var fyldt 18 år, havde haft fast bopæl i Danmark i de seneste 7 år, og i løbet af denne tid ikke var idømt frihedsstraf eller en foranstaltning, der kan ligestilles med frihedsstraf.

I notatet hedder det herefter:

”Efter Justitsministeriets opfattelse vil indførelse af et vandelskrav, der svarer til kravet i § 10 B, imidlertid ikke i sig selv være tilstrækkeligt. For det første må der tages stilling til, om personer, der er sigtet for en lovovertrædelse, skal kunne erhverve dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring efter § 3. For det andet må der udformes særlige regler for statsløse personer, således at erklæringsreglen også fremover er i overensstemmelse med FN-konventionen om begrænsning af statsløshed.

Problemstillingen vedrørende sigtede personer er et af de spørgsmål, der har været rejst i den aktuelle debat om § 3. Der har f.eks. været nævnt eksempler på personer, som har erhvervet dansk indfødsret efter § 3, mens de har siddet varetægtsfængslet for alvorlige forbrydelser.

Det foreslås derfor, at der indsættes en bestemmelse om, at indfødsret ikke kan erhverves, hvis den erklærende er sigtet for en lovovertrædelse, der kan medføre frihedsstraf [eller tilsvarende foranstaltning]. Hvis sigtelsen ikke fører til idømmelse af frihedsstraf, har den pågældende erhvervet dansk indfødsret med virkning fra erklæringens modtagelse i statsamtet. Erhvervelsen af dansk indfødsret vil således i disse tilfælde ske med tilbagevirkende kraft. En regel om, at der må afgives en ny erklæring, ville ikke være hensigtsmæssig, da det vil kunne forekomme, at den pågældende i mellemtiden er fyldt 23 år og derfor ikke længere har mulighed for at afgive erklæring efter § 3.

Med henblik på at opfylde FN-konventionen om begrænsning af statsløshed vil det endvidere være nødvendigt at fastsætte særlige regler om muligheden for statsløse personer for at opnå dansk statsborgerskab. Efter konventionens artikel 1 kan statsløse personers erhvervelse af statsborgerskab gøres afhængig af, at

- ansøgning indgives inden for et tidsrum, der senest må begynde ved det 18. år og tidligst ophøre ved det 21. år,
- den pågældende har haft bopæl i den pågældende stat i en periode, der højst må være på 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse, eller på 10 år i alt,
- den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller derover,
- den pågældende altid har været statsløs.

På baggrund af det anførte foreslås det, at § 3 affattes således:

“§ 3. En udlænding, 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 skriftlig erklæring herom.

Stk. 2. En person, der er idømt frihedsstraf eller foranstaltning, der kan ligestilles med frihedsstraf, kan ikke erhverve dansk indfødsret ved erklæring i medfør af stk. 1. En person, der er statsløs, og som altid har været statsløs, erhverver dog dansk indfødsret ved erklæringen, medmindre han er dømt for en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt 5 års fængsel eller derover.

Stk. 3. Er den erklærende sigtet for en lovovertrædelse, der kan medføre frihedsstraf, erhverver han kun dansk indfødsret, hvis sigtelsen ikke fører til idømmelse af en straf [eller foranstaltning], der efter stk. 2 er til hinder for erhvervelse af dansk indfødsret. Indfødsretten erhverves med virkning fra erklæringstidspunktet.

...”

Det bemærkes, at det i visse tilfælde kan være vanskeligt at afgøre, om en person er statsløs. Dette er også baggrunden for, at man ved lovændringen i 1968 formulerede en generel regel fremfor at indsætte særregler for statsløse personer. Med den foreslåede formulering af § 3, stk. 2, kan der opstå tilfælde, hvor det ikke kan siges med sikkerhed, om en person har erhvervet dansk indfødsret ved erklæring, fordi det er usikkert, om den pågældende er statsløs. Det må dog umiddelbart antages, at sådanne tvivlsspørgsmål kun vil opstå i yderst få tilfælde.”

Notatet var forsynet med initialerne BKL. I notatet var der på forsiden med håndskrift anført ”parallelitet. Bør den ikke være begrænset til ubetinget frihedsstraf (eller tilsvarende foranstaltning) for overtrædelse af strfl?”. Ordene i de skarpe parenteser i citatet var tilføjet med samme håndskrift, og der var med henvisning til notatets bemærkning om, at dansk indfødsret i nogle tilfælde ville ske med tilbagevirkende kraft, anført ”Valg? Suspension”.

Således som forslaget til § 3, stk. 3, var formuleret, ville personer, der var omfattet af 1961-konventionen, og som var sigtet for en forbrydelse, der kunne medføre frihedsstraf, fortsat kunne afgive erklæring, men de ville ikke kunne erhverve indfødsret, mens sagen verserede. Hvis ansøgeren ikke blev fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller blev idømt fængsel på 5 år eller derover, ville pågældende få indfødsret med virkning fra erklæringstidspunktet.

Niels Beckman har foreholdt notatet forklaret, at

”han har set notatet. Det kan sagtens have været ham, der har lavet udkast til notatet, men han mener, at han og Birgit Kleis nok lavede det i fællesskab. Det var deres forslag fra kontorets side, at de bevarede henvisningen til FN-konventionen i § 3. Han kan huske, han var med til at diskutere, hvordan en fremtidig § 3 skulle formuleres. De fandt det vigtigt, at FN-konventionen var indarbejdet i indfødsretsloven. Det, fandt de, var den optimale løsning. Ansøgerne havde et retskrav, sådan som § 3 tidligere var formuleret, og det ville de gerne bevare i selve bestemmelsen.” [3. december 2012, side 42]

... for at kunne konstatere, om en person er statsløs, er det ikke tilstrækkeligt at have kendskab til de danske regler. Det kræver også kendskab til en række andre landes lovgivning. Uden dette kendskab har man ikke en chance for at sige, om en person er statsløs eller ej. Da han begyndte i Indenrigsministeriet, indhentede de oplysninger om andre landes lovgivning via Udenrigsministeriet. De havde en samling af stort set alle landes indfødsretslovgivning. Det er ikke noget, som statsamterne tog stilling til. Statsamterne fik oversigter over, hvilke ansøgere der kunne erklære efter § 3, § 4, § 10b og § 10c fra ministeriet, som de kunne bruge som et arbejdsredskab. Var statsamterne i tvivl om, hvorvidt en person var statsløs, kunne de altid rette henvendelse til ministeriet.

Forespurgt af advokat Anders Valentiner Branth forklarede vidnet, at han i den sidste periode af sin ansættelse i Integrationsministeriet ikke mere var med i det politiske arbejde. Kontorchef Rikke Steffensen opretholdt den samme procedure, som der altid havde været, hvorefter han blev orienteret om, hvad der foregik, og han kom med bidrag. Det gjorde han også med Rikke Steffensens afløser Oluf Engberg, som havde en fortid i Justitsministeriet. Da Dorit Hørlyck kom til, ophørte dette.” [3. december 2012, side 46]

Birgit Kleis har foreholdt notatet forklaret, at

”det nok er hende, der har skrevet notatet. Hun kan ikke huske, at hun har skrevet det, men hun vedkender sig det. Det kommer ikke bag på hende, at hun har skrevet det, for når man talte om § 3, havde man altid i baghovedet, at det oprindeligt var konventionen om statsløse, der var bærende for formuleringen af bestemmelsen. Man kunne tage højde for problemstillingen ved at lave en sådan regel.

Foreholdt [det sidste afsnit i citatet] forklarede vidnet, at hun ikke husker bemærkningerne, men det kommer ikke bag på hende, at hun havde de betæn-

keligheder. Der var ingen tvivl om, at de ville forsøge at opnå så stor sikkerhed som muligt for, at konventionen blev opfyldt. Sikkerheden ville være størst, hvis konventionens krav stod i selve loven. Hun husker ikke, at hun har skrevet det, men hun kan godt sætte sig ind i det. Hun husker heller ikke, hvorfor det ikke endte med en bestemmelse i loven som foreslået i notatet. Det, der står om usikkerheden, kan de i ministeriet, da de talte det igennem, have forstærket. Det gjaldt om at udfordre hinanden under drøftelse af spørgsmålet ”hvordan holder juraen her?” Den store udfordring, når man lovgiver på indfødsretsområdet, er grundlovens § 44, som også i dette tilfælde sætter nogle begrænsninger for at implementere konventionens krav i en direkte lovbestemmelse. Den gamle § 3 omfattede alle. Det eneste, ansøgerne skulle dokumentere i forhold til den, var, i hvilket omfang de havde opholdt sig i Danmark. Det gjaldt både statsløse og andre. Statsløshed eller statsborgerskab havde ingen betydning, det var alene opholdet i Danmark, der havde betydning. Hun forestiller sig, at det er Torsten Hesselbjergs håndskrift i notatet; det ville være det naturlige.” [10. december 2012, side 59]

Rikke Steffensen har foreholdt notatet forklaret, at

”hun har set lovforslaget. De statsløses rettigheder i henhold til konventionen stod også i bemærkningerne. Hun mener ikke, at hun har set disse notater før.” [7. januar 2014, side 128]

Torsten Hesselbjerg har foreholdt notatet forklaret, at

”tanken om, at der skulle indsættes en lovbestemmelse, hvorefter erklæringsordningen blev opretholdt for personer omfattet af 1961-konventionen, levede en tid, men den blev opgivet, hvilket var den rigtige løsning. Der er forskel på de tre notater fra 16., 17. og 24. november, det udaterede lovforslag og det endelige lovforslag. Der mangler nogle papirer fra den sidste fase, som måske er blevet smidt væk senere i forbindelse med arkiveringen. Det er en uvane, at der smides noget ud. Der burde have været flere eksemplarer med rettelser til lovforslaget, f.eks. der, hvor han satte spørgsmålstegn ved, at der skulle være lempeligere regler efter Europarådets konvention. Det, man skal fokusere på, er slutresultatet, som var helt rigtig, og som han også ville være nået frem til i dag. Folketinget besluttede, at hvis man er straffet, kan man ikke få statsborgerskab ved erklæring. Det er den overordnede politiske beslutning.” [12. december 2012, side 73]

Frank Jensen har forklaret, at

”han normalt ikke var involveret i det lovtekniske. Han har ikke nogen erindring om at have set notatet, og det ville være imod normal praksis, hvis han var med til at drøfte, hvordan loven teknisk skulle affattes.” [12. december 2012, side 107]

5.2.4 Justitsministerens besvarelse af spørgsmål i Folketinget den 16. november 1999

I spørgetiden i Folketinget den 16. november 1999 (spm. nr. US 11) spurgte Kristian Thulesen Dahl (DF) justitsministeren, om han fandt det rimeligt, at man i statsamterne tildelte indfødsret til udlændinge mellem 18 og 23 år uden kontrol af, om de pågældende havde begået kriminalitet.

Frank Jensen svarede:

”Det er rigtigt, at børn og unge mellem 18 og 23 år, der har været her i 10 år, kan få dansk indfødsret ved erklæring.

...

Så lå det i spørgerens måde at stille spørgsmålet på, at en person, der har fået en udvisningsdom, efterfølgende kunne få dansk statsborgerskab ved erklæring. Det kan man naturligvis ikke, så er der ikke mulighed for det.

Nu er det indgået i debatten, hvorvidt den erklæringsordning, vi har lavet for de 18-23-årige, skulle have den tilbygning, vi har for dem over 23 år, hvor der også er et vandelskrav, som indgår i sagsbehandlingen forud for beslutningen om tildeling af dansk indfødsret. Det spørgsmål er indgået i debatten i offentligheden og i medierne, og jeg vil selvfølgelig også bede Justitsministeriets Kontor for Indfødsret om at drøfte med Folketingets Indfødsretsudvalg, om det giver anledning til, at vi skal have et lignende vandelskrav her.

Men det er ikke noget man bare kan gøre fra den ene dag til den anden, det er noget, der skal tænkes godt igennem. Vi har nogle internationale forpligtelser af konventionsmæssig karakter, også over for dem, der er statsløse og altså ikke har noget statsborgerskab, medmindre der er tale om det, som spørgeren lægger ind, altså at der er faldet en udvisningsdom. Så skal der naturligvis ske den udvisning, som domstolene har bestemt. Men er der ikke tale om det, men om en anden dom for en kriminel handling, er spørgsmålet, om det skal give anledning til, at man forskubber tidspunktet, hvor personen kan få indfødsret,

og det indgår naturligvis i vore overvejelser. Den vil vi drøfte med Folketingets Indfødsretsudvalg.

...

Jeg har tilkendegivet, at vi er indstillet på at vurdere, om der også skal være et vandelskrav for dem mellem 18 og 23 år i forbindelse med kriminalitet.”

I et svar i samme debat på et spørgsmål fra Tom Behnke (FRI) anførte Frank Jensen:

”det er netop det, vi er gået i gang med at undersøge rent juridisk i Indfødsretskontoret i Justitsministeriet: Kan vi på en og samme tid overholde de internationale forpligtelser og sikre, at statsløse – hvis de i øvrigt lever op til den lovgivning, man har i landet – kan få et statsborgerskab, og samtidig lave en karenperiode for de helt unge mellem 18 og 23 år, der har været her i 10 år og kan få indfødsret ved en erklæring? Kan vi så stadig leve op til konventionerne?”

Birgit Kleis har om folketingsdebatten forklaret, at

”hun fulgte med i debatten. Det, Frank Jensen sagde om udvisningsdommen, var forkert. Hun sad på Torsten Hesselbjergs kontor og hørte transmissionen af debatten. De hørte Frank Jensen sige det, og de ”røg op i loftet”, fordi de kunne høre, at det var forkert. De talte efterfølgende med Frank Jensen om det. Han mente, at det var den besked, han havde fået af dem, men han havde misforstået det, de havde sagt til ham. Hun husker ikke, om det specifikt var omkring konventionen, at de mente, at det var forkert. De havde overvejelser, som også involverede andre kontorer, om man f.eks. ville kunne afgive erklæring i en sådan situation. Som udgangspunkt var det sådan, at en udvisningsdom ikke i sig selv havde nogen betydning.” [10. december 2012, side 60]

Frank Jensen har om folketingsdebatten forklaret, at

”han ikke erindrede debatten, før han læste den. Det kunne godt være den konkrete sag fra Odense, der omtales. Han må have drøftet spørgsmålet om håndteringen af konventionen med ministeriet inden debatten.” [12. december 2012, side 107]

Justitsminister Frank Jensens svar blev den 17. november 1999 (spørgsmål nr. 482) i spørgetimen i Folketinget fulgt op af en udtalelse af statsminister Poul Nyrup Rasmussen, der bekræftede, at regeringen gerne ville drøfte tanken om at indføre et vandelskrav i bestemmelsen i indfødsretslovens § 3, og at justitsministeren ville tage spørgsmålet op til drøftelse med Indfødsretsudvalget.

I overensstemmelse med tilkendegivelserne indkaldte Justitsministeriet den 3. december 1999 folketingsmedlemmerne Dorte Bennedsen (S), Knud Erik Hansen (S), Henrik Svane (R), Erik Larsen (V), Helge Adam Møller (KF), Ole M. Nielsen (KRF), Søren Søndergaard (EL) og Arne Melchior (CD) til en drøftelse den 7. december 1999 om spørgsmålet om indfødsret ved erklæring efter indfødsretslovens § 3.

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

Folketingsmedlemmerne Erik Larsen (V), Gyda Kongsted (V), Preben Rudiengaard (V), Henriette Kjær (KF), Helge Adam Møller (KF), Peter Duetoft (CD) og Arne Melchior (CD) fremsatte den 17. november 1999 forslag B 36 til folketingsbeslutning om indførelse af et vandelskrav som betingelse for opnåelse af dansk indfødsret ved skriftlig erklæring. I beslutningsforslaget hedder det:

”Folketinget pålægger regeringen inden udgangen af folketingsåret 1999-2000 at fremsætte et lovforslag om ændring af § 3 i lov om dansk indfødsret, hvorefter der i tilknytning til de allerede eksisterende krav for opnåelse af dansk indfødsret ved skriftlig erklæring også stilles krav om udløbet af en vis karenstid, før straffede personer kan opnå dansk indfødsret. Disse karenstider skal svare til de karenstider, som findes i de retningslinjer, der beskriver den praksis, som Folketingets Indfødsretsudvalg følger i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om naturalisation.”

Af bemærkningerne til beslutningsforslaget fremgik, at forslaget i princippet svarede til forslag B 85 af 7. februar 1996 til folketingsbeslutning.

Beslutningsforslaget blev behandlet i Folketinget den 10. december 1999 i forbindelse med Folketingets førstebehandling af forslag nr. 151 af 9. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret, der indeholdt et forslag til ændring af lovens § 3. Efter førstebehandlingen bortfaldt beslutningsforslaget.

Frank Jensen har foreholdt beslutningsforslaget forklaret, at

”det var normalt, at man som minister i en mindretalsregering søgte så bred tilslutning som overhovedet muligt til den lovgivning, som regeringen fremsatte. Specielt på dette område, som har en lidt speciel karakter, fordi det er grundlovsreguleret, gør ministeren sig anstrengelser for at få bred tilslutning til loven. Det var en Socialdemokratisk og Radikal regering med støtte fra Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. Centrum-Demokraterne havde forladt

regeringen i julen 1996. Det var i den forbindelse, at han blev justitsminister.”
[12. december 2012, side 107-108]

5.2.6 Notat af 17. november 1999 om eventuel indførelse af et vandelskrav i forbindelse med erhvervelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 3

Justitsministeriets lovafdeling udarbejdede den 17. november 1999 et nyt notat om indførelse af et vandelskrav i indfødsretslovens § 3. Notatet, der var forsynet med initialerne BKL, var en bearbejdelse af notatet af 16. november 1999 med samme overskrift. Idet ordene i skarp parentes var tilføjet med håndskrift, hedder det i notatets afsnit 3:

”3. Indsættelse af et vandelskrav i indfødsretslovens § 3.

Efter grundlovens § 44, stk. 1, kan ingen udlænding få indfødsret uden ved lov. Denne bestemmelse indebærer, at lovgivningsmagten ikke kan bemyndige forvaltningen til at tildele udlændinge indfødsret efter et skøn. Derimod er der ikke noget i vejen for, at Folketinget fastsætter bestemmelser om, at udlændinge erhverver dansk statsborgerskab, når nogle bestemte, helt faste kriterier er opfyldt.

Et eventuelt vandelskrav i § 3 må derfor formuleres således, at det fortsat ligger fast, i hvilke tilfælde dansk indfødsret erhverves efter afgivelse af erklæring.

Endvidere er det efter Justitsministeriets opfattelse vigtigt, at der bliver tale om en regel, som ikke i væsentlig grad vil vanskeliggøre statsamternes arbejde med at modtage erklæringer og konstatere, om betingelserne er opfyldt.

Bl.a. med udgangspunkt i det sidstnævnte hensyn foreslås det, at et vandelskrav formuleres i overensstemmelse med det krav, der gælder for nordiske statsborgere ved erhvervelse af dansk indfødsret i medfør af indfødsretslovens § 10 B. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

“§ 10 B. En statsborger i et nordisk land, som

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

erhverver dansk indfødsret ved over for et statsamt, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland at afgive erklæring herom. Bestemmelsen i § 5 finder tilsvarende anvendelse.”

Bestemmelsen er udformet efter nordisk overenskomst, og i de øvrige nordiske lande findes tilsvarende regler, der gør det muligt for bl.a. danske statsborgere at erhverve statsborgerskab dér på en relativt enkel måde. Formålet med og hensynet bag § 10 B er således forskelligt fra det, der gælder for § 3. Det vil imidlertid være hensigtsmæssigt for statsamternes administration af bestemmelserne, hvis der gælder samme vandelskrav, uanset hvilken slags erklærings-sag, der er tale om.

Hertil kommer, at det med erklæringsmuligheden i § 3 er tilsigtet at give en enkel og hurtig adgang til erhvervelse af dansk statsborgerskab for de unge mennesker, der er født i Danmark eller er kommet hertil som børn, som har gået i skole her, og som derfor fra barndommen har kunnet indleve sig i danske forhold og blive integreret i det danske samfund.

Det fremgår af artikel 6 i Europarådskonventionen om statsborgerret [fra 1997], at der i den nationale lovgivning skal være regler, der letter erhvervelsen af indfødsret for personer, der er født på det pågældende lands område, og som har lovligt og fast ophold der, samt for personer, der i en periode inden det fyldte 18. år har haft lovligt og fast ophold i landet.

Hvis sådanne mere lempelige regler for personer, der er opvokset under påvirkning fra det danske samfund, skal have et reelt indhold, bør der fortsat være forskel på erklæringsreglerne og de krav, der stilles til ansøgere om naturalisation. Dette gælder også de krav, der stilles med hensyn til de pågældendes vandel.

Et krav om, at den erklærende ikke må være straffet med ubetinget frihedsstraf, indebærer en sådan lempelse i forhold til reglerne i naturalisationscirkulæret, hvorefter f.eks. betingede domme og bøder af en vis størrelse udløser karenstid og dermed kan udskyde det tidspunkt, hvor den pågældende kan opnå dansk statsborgerskab.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil indførelse af et vandelskrav, der svarer til kravet i § 10 B, imidlertid ikke i sig selv være tilstrækkeligt. For det første må der tages stilling til, om personer, der er sigtet for en lovovertrædelse, skal kunne erhverve dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring efter § 3. For det

andet må der udformes særlige regler for statsløse personer, således at erklæringsreglen også fremover er i overensstemmelse med [den tidligere omtalte] FN-konventionen om begrænsning af statsløshed.

Problemstillingen vedrørende sigtede personer er et af de spørgsmål, der har været rejst i den aktuelle debat om § 3. Der har f.eks. været nævnt eksempler på personer, som har erhvervet dansk indfødsret efter § 3, mens de har siddet varetægtsfængslet for alvorlige forbrydelser.

Det foreslås [bør] derfor, at der indsættes en bestemmelse om, at personer, der er sigtet for en lovovertrædelse, der kan medføre frihedsstraf, først erhverver dansk indfødsret fra det tidspunkt, hvor det er konstateret, at sigtelsen ikke har ført til ubetinget frihedsstraf eller foranstaltning, der kan ligestiles hermed.

Med henblik på at opfylde FN-konventionen [1961] om begrænsning af statsløshed vil det endvidere være nødvendigt at fastsætte særlige regler om muligheden for statsløse personer for at opnå dansk statsborgerskab. Efter konventionens artikel 1 kan statsløse personers erhvervelse af statsborgerskab gøres afhængig af,

- ansøgning indgives inden for et tidsrum, der senest må begynde ved det 18. år og tidligst ophøre ved det 21. år,
- den pågældende har haft bopæl i den pågældende stat i en periode, der højst må være på 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse, eller på 10 år i alt,
- den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller derover,
- den pågældende altid har været statsløs.

På baggrund af det anførte [kunne f.eks.] foreslås det, at § 3 affattes således:

“§ 3. En udlænding, 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 skriftlig erklæring herom.

Stk. 2. En person, der er idømt ubetinget frihedsstraf eller foranstaltning, der kan ligestilles med frihedsstraf, kan ikke erhverve dansk indfødsret ved erklæring i medfør af stk. 1. En person, der er statsløs, og som altid har været statsløs, erhverver dog dansk indfødsret ved erklæringen, medmindre

han er dømt for en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt 5 års fængsel eller derover.

Stk. 3. Er den erklærende sigtet for en lovovertrædelse, der kan medføre frihedsstraf, erhverver han først dansk indfødsret, når det er konstateret, at sigtelsen ikke har ført til idømmelse af en straf eller foranstaltning, der efter stk. 2 er til hinder for erhvervelse af dansk indfødsret.

Stk. 4. Er riget i krig, kan en borger i en fjendtlig stat ikke erhverve indfødsret i medfør af denne paragraf. Det samme gælder den, der ikke har statsborgerret i nogen stat, men senest har været statsborger i en fjendtlig stat.”

Det bemærkes, at det i visse tilfælde kan være vanskeligt at afgøre, om en person er statsløs. Dette er også baggrunden for, at man ved lovændringen i 1968 formulerede en generel regel fremfor at indsætte særregler for statsløse personer. Med den foreslåede formulering af § 3, stk. 2, kan der opstå tilfælde, hvor det ikke kan siges med sikkerhed, om en person har erhvervet dansk indfødsret ved erklæring, fordi det er usikkert, om den pågældende er statsløs. Det må dog umiddelbart antages, at sådanne tvivlsspørgsmål kun vil opstå i yderst få tilfælde.”

Niels Beckman har foreholdt notatet forklaret, at

”han kan huske de indledende drøftelser om forslaget til bestemmelsen, som Birgit Kleis og han havde med Torsten Hesselbjerg. Senere var det Birgit Kleis og Torsten Hesselbjerg, der lavede de endelige udkast. Han var kun med til de indledende drøftelser. Han kan huske, at han lavede de indledende udkast sammen med Birgit Kleis. Det var et meget kort forløb.” [3. december 2012, side 43]

Birgit Kleis har foreholdt notatet forklaret, at hun ikke

”mener, at der var særlige drøftelser på dette tidspunkt. Den sag, der gjorde, at lovforslaget blev fremsat, eksploderede først den 3. december 1999, hvor der også var orkan over Danmark.” [10. december 2012, side 60]

Torsten Hesselbjerg har foreholdt notatet forklaret, at

”det er hans initialer i hjørnet. Man arbejdede på den måde, at man kom tættere og tættere på resultatet. Han fik et notat, gik det hurtigt igennem og fik et nyt notat. I den stilling, som han havde, kunne man ikke bruge lang tid på en sag som denne før til allersidst.” [10. december 2012, side 74]

Frank Jensen har forklaret, at han ikke har nogen erindring om notatet. [12. december 2012, side 107]

5.2.7 **Beslutningsforslag B 40 af 18. november 1999 om folketingsbeslutning om stop for tildeling af dansk statsborgerskab ved erklæring**

Folketingsmedlemmerne Tom Behnke, Kim Behnke, Thorkild B. Fransgaard og Kirsten Jacobsen fra Frihed 2000 fremsatte den 18. november 1999 et forslag til folketingsbeslutning om stop for tildeling af dansk statsborgerskab ved erklæring.

I beslutningsforslaget hedder det:

”Folketinget pålægger regeringen at fremsætte lovforslag og foretage de nødvendige administrative ændringer, således at det ikke længere kan lade sig gøre for unge udlændinge at opnå dansk statsborgerskab blot ved at underskrive en erklæring, og således at alle tildelinger af dansk statsborgerskab for udlændinge fremover kun kan ske efter optagelse på et lovforslag.”

Af bemærkningerne til beslutningsforslaget fremgik bl.a., at forslaget ikke var fremsat på baggrund af enkeltsager, men at det ikke var nogen hemmelighed, at der havde været en række kedelige enkeltsager i den seneste tid, der havde motiveret forslagsstillerne til at fremsætte forslaget. Det fremgik videre, at udlændinge, der søgte og opnåede dansk statsborgerskab via lovforslag, skulle opfylde en række kriterier, herunder krav om dansk kundskaber og kriminalitetsfri levevis. Det var efter forslagsstillernes opfattelse ikke rimeligt, at der ikke for unge udlændinge, der opnåede dansk statsborgerskab ved erklæring, blev stillet de samme krav.

Beslutningsforslaget blev behandlet i Folketinget den 10. december 1999 i forbindelse med Folketingets førstebehandling af forslag nr. 151 af 9. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret. Forslaget blev ved førstebehandlingen henvist til videre behandling i Indfødsretsudvalget, der afgav betænkning over forslaget den 15. december 1999. Et flertal bestående af Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget indstillede forslaget til forkastelse. Dansk Folkeparti og Frihed 2000's medlemmer af udvalget indstillede forslaget til vedtagelse uændret. Enhedslistens medlem af udvalget stemte hverken for eller imod forslaget.

I overensstemmelse hermed blev forslaget forkastet ved andenbehandlingen den 17. december 1999, som fandt sted sammen med tredjebehandlingen af forslag nr. 151 af 9. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret.

Frank Jensen har forklaret, at

”beslutningsforslaget er udtryk for både den stigende polarisering, der var på udlændingeområdet, og for den konkrete sag fra Fyns Statsamt, hvor der var givet indfødsret ved erklæring efter, at der var afsagt udvisningsdom.” [12. december 2012, side 108]

5.2.8 Beslutningsforslag B 42 af 18. november 1999 om folketingsbeslutning om stop for tildeling af indfødsret via statsamterne

Folketingsmedlemmerne Poul Nødgaard, Kristian Thulesen Dahl og Peter Skaarup fra Dansk Folkeparti fremsatte den 18. november 1999 et forslag til folketingsbeslutning om stop for tildeling af indfødsret via statsamterne.

I beslutningsforslaget hedder det:

”Folketinget pålægger regeringen

- 1) straks at meddele statsamterne et øjeblikkeligt stop for administrativ tildeling af indfødsret, og
- 2) at fremsætte et lovforslag med virkning fra dette beslutningsforslags fremsættelse til sikring af, at alle ansøgninger om tildeling af dansk indfødsret fremover i overensstemmelse med sædvanlig praksis behandles i Folketinget med den konsekvens, at statsamternes ret til administrativt at tildele indfødsret ophæves.”

Af bemærkningerne til beslutningsforslaget fremgik bl.a., at det efter forslagsstillerens opfattelse var en mangel ved indfødsretsloven, at statsamterne ved lov var tildelt retten til at meddele indfødsret til personer i alderen 18 til 23 år. Forslagsstillerne var af den opfattelse, at ansøgning om tildeling af dansk indfødsret skulle behandles af Folketinget, fordi behandlingen der var den mest rigtige og demokratiske måde at tildele indfødsret på.

Beslutningsforslaget blev behandlet i Folketinget den 10. december 1999 i forbindelse med Folketingets førstebehandling af forslag nr. 151 af 9. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret. Forslaget blev ved førstebehandlingen henvist til videre behandling i Indfødsretsudvalget, der afgav betænkning over forslaget den 15. december 1999. Et flertal bestående af Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres, Enhedslistens og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget indstillede forslaget til forkastelse. Dansk Folkeparti og Frihed 2000's medlemmer af udvalget indstillede forslaget til vedtagelse uændret.

I overensstemmelse hermed blev forslaget forkastet ved andenbehandlingen den 17. december 1999, som fandt sted sammen med tredjebehandlingen af forslag nr. 151 af 9. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret.

Birgit Kleis har foreholdt beslutningsforslagene B 36, 40 og 42 forklaret, at

”hun husker, at der skete noget i november. Hun kan ikke huske detaljerne. Det var oppositionen, der også tidligere havde stillet forslag om stramning på andre områder, der havde stillet beslutningsforslagene.” [10. december 2012, side 61]

Frank Jensen har foreholdt beslutningsforslagene B 40 og 42 forklaret, at

”de to forslag ikke havde mulighed for at blive vedtaget i Folketinget, men de lagde yderligere pres på Venstre, Det Konservative Folkeparti og Centrum-Demokraterne. For at komme tilbage til regeringsmagten skulle de parlamentarisk være båret af Dansk Folkeparti. Derfor lagde det pres på disse partier, at der kom et beslutningsforslag af den karakter. Det er baggrunden for, at han forhandlede med dem for at finde en balanceret løsning, som holdt fast i den gamle erklæringsregel, som stammer fra 1898. Han ville sikre, at erklæringsreglerne fortsat var der, men til gengæld indføre et vandelskrav på en sådan måde, at de, der var statsløse, fortsat kunne få indfødsret efter konventionsbestemmelsen fra 1961. Han var meget overrasket over, at tonen så voldsomt havde skiftet karakter. Kollegaer, som han normalt anså for at have en forståelse af den grundlæggende balance i retspolitikken, var pludselig meget på den hårde linje. Det gjaldt også de ordførere, som var med medforslagsstillere af beslutningsforslaget fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Centrum-Demokraterne. Derfor havde han møder med dem for at finde forståelse for noget, der var balanceret og som kunne opnå støtte fra regeringen. Lovforslaget blev så forelagt på et regeringsmøde.” [12. december 2013, side 108-109]

5.2.9 Notat af 24. november 1999 om eventuel indførelse af et vandelskrav i forbindelse med erhvervelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 3

Justitsministeriets lovafdeling udarbejdede den 24. november 1999 et nyt notat om indførslen af et vandelskrav i indfødsretslovens § 3. Notatet, der var forsynet med initialerne BKL, var en bearbejdelse af notaterne af 16. og 17. november 1999 med samme overskrift.

I notatet hedder det:

”1. Erhvervelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 3

Efter § 3 i lov om dansk indfødsret, jf. lovekendtgørelse nr. 28 af 15. januar 1999, kan unge mennesker, der er født eller opvokset i Danmark, under visse omstændigheder erhverve dansk indfødsret ved at afgive erklæring herom til statsamtet. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 3. 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.

Stk. 2. Er riget i krig, kan en borger i en fjendtlig stat ikke erhverve indfødsret i medfør af denne paragraf. Det samme gælder den, der ikke har statsborgerret i nogen stat, men senest har været statsborger i en fjendtlig stat.”

Efter bestemmelsen er det således kun en betingelse for at erhverve dansk indfødsret, at den pågældende har opholdt sig i Danmark i en nærmere angivet periode og mellem sit 18. og 23. år afgiver erklæring over for statsamtet om at ville være dansk statsborger.

En ordning af denne karakter har eksisteret siden 1898, men i forskellige udformninger:

Efter lov nr. 42 af 19. marts 1898 fik en person, der var født her i riget og vedblivende havde haft hjemsted her, automatisk dansk indfødsret ved det fyldte 19. år, medmindre den pågældende forinden havde afgivet erklæring om ikke at ville have dansk indfødsret.

Denne ordning blev videreført med lov nr. 123 af 18. april 1925.

Ved lov nr. 252 af 27. maj 1950 bortfaldt den automatiske erhvervelse af dansk indfødsret. I stedet blev indført en ordning, hvorefter en udlænding, som var født her i riget og vedblivende havde haft sin bopæl her, kunne erhverve dansk indfødsret ved at afgive erklæring herom mellem det fyldte 21. år og det fyldte 23. år. Hvis den pågældende var statsløs eller automatisk ville miste sin statsborgerret ved at erhverve dansk indfødsret, kunne erklæringen afgives allerede efter det fyldte 18. år.

Denne bestemmelse blev ændret ved lov nr. 399 af 11. december 1968. Formålet med ændringen var at bringe § 3 i overensstemmelse med FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed. Det skulle herefter ikke længere være en betingelse, at den erklærende var født her i landet. Erklæring kunne afgives, hvis den pågældende havde haft bopæl her i riget siden det fyldte 16. år, og derudover tidligere havde boet her i sammenlagt mindst 5 år. Erklæring skulle fortsat afgives mellem det fyldte 21. år og det fyldte 23. år. Ligesom tidligere kunne erklæring dog afgives ved det fyldte 18. år (efter sammenlagt mindst 10 års ophold her i riget, heraf vedblivende bopæl i de sidste 5 år), hvis den erklærende var statsløs eller automatisk ville miste sit hidtidige statsborger skab ved erhvervelsen af dansk statsborgerskab.

Indfødsretslovens § 3 fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 1018 af 23. december 1998. Loven, der trådte i kraft den 1. februar 1999, blev énstemmigt vedtaget af Folketinget. Hovedformålet med denne lovændring var at smidiggøre reglerne, således at f.eks. studieophold i udlandet ikke længere skulle være til hinder for, at dansk indfødsret kunne erhverves ved afgivelse af erklæring. Samtidig blev det tidsrum, hvori erklæring kan afgives, udvidet, således at erklæring nu kan afgives af alle, der opfylder opholdsbetingelserne, mellem det fyldte 18. år og det fyldte 23. år. Baggrunden for denne ændring var bl.a., at alderen for automatisk fortabelse af statsborgerret nu er nedsat til 18 år i mange lande. Udvidelsen af adgangen til at afgive erklæring fra det fyldte 18. år betød endvidere, at alle unge inden for den relevante aldersgruppe fik lige muligheder.

2. Stigning i antallet af erklæringer efter § 3

Som det fremgår af det ovenstående, har der ikke på noget tidspunkt eksisteret et vandelskrav i indfødsretslovens § 3. Når der nu er rejst spørgsmål om indførelse af et vandelskrav, skyldes det bl.a. den aktuelle debat om udvisning af 2. generationsindvandrere i forbindelse med kriminalitet og ikke mindst den omstændighed, at der i 1999 har været en markant stigning i antallet af personer, der har erhvervet dansk statsborgerskab ved at afgive erklæring efter § 3.

Stigningen i antallet af personer, der har erhvervet dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring efter indfødsretslovens § 3, kan illustreres således:

År	1996	1997	1998	1999 (1.1.99-31.10.99)
Antal	512	626	908	2.144

Ud fra tallene må det forventes, at antallet af personer, der i 1999 erhverver dansk indfødsret ved at afgive erklæring efter § 3, bliver ca. 2½ gang så stort som i 1998.

Den lovændring, der trådte i kraft den 1. februar 1999, indebar, at de personer, der efter de hidtil gældende regler først kunne afgive erklæring ved det fyldte 21. år, nu kan erhverve dansk indfødsret ved det fyldte 18. år, hvis de på det tidspunkt opfylder betingelserne med hensyn til ophold her i landet. Hertil kommer et antal personer, som ikke kunne afgive erklæring efter de tidligere regler, fordi de f.eks. havde været på studieophold i udlandet, men som opfylder de nuværende betingelser.

Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at stigningen i antallet af erklæringssager først og fremmest må forklares med ændringen af indfødsretslovens § 3. Det må derfor også antages, at antallet af erklæringssager inden for relativ kort tid vil falde til et mere stabilt niveau.

Det bemærkes, at Justitsministeriet normalt i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om naturalisation vurderer, om ansøgeren eventuelt kan erhverve dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring. I overensstemmelse hermed foretog Indfødsretskontoret efter lovændringen i februar 1999 en gennemgang af (ubehandlede) naturalisationsansøgninger fra personer i den aktuelle aldersgruppe. Sagerne er løbende sendt til statsamterne med henblik på, at de pågældende erhverver dansk indfødsret ved erklæring, hvis betingelserne herfor er opfyldt efter de nye regler. Pr. 1. november 1999 er 406 sager udsendt til statsamterne, og Indfødsretskontoret har foreløbig fået meddelelse om, at 298 af de omhandlede personer har erhvervet dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring. Disse personer er omfattet af tallet ovenfor (2.144 personer i 1999).

3. Indsættelse af et vandelskrav i indfødsretslovens § 3.

Efter grundlovens § 44, stk. 1, kan ingen udlænding få indfødsret uden ved lov. Denne bestemmelse indebærer, at lovgivningsmagten ikke kan bemyndige forvaltningen til at tildele udlændinge indfødsret efter et skøn. Derimod er der ikke noget i vejen for, at Folketinget fastsætter bestemmelser om, at udlændinge erhverver dansk statsborgerskab, når nogle bestemte, helt faste kriterier er opfyldt.

Et eventuelt vandelskrav i § 3 må derfor formuleres således, at det fortsat ligger fast, i hvilke tilfælde dansk indfødsret erhverves efter afgivelse af erklæring.

Endvidere er det efter Justitsministeriets opfattelse vigtigt, at der bliver tale om en regel, som ikke i væsentlig grad vil vanskeliggøre statsamternes arbejde med at modtage erklæringer og konstatere, om betingelserne er opfyldt.

Bl.a. med udgangspunkt i det sidstnævnte hensyn foreslås det, at et vandelskrav formuleres i overensstemmelse med det krav, der gælder for nordiske statsborgere ved erhvervelse af dansk indfødsret i medfør af indfødsretslovens § 10 B. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

“§ 10 B. En statsborger i et nordisk land, som

- 1) har erhvervet statsborgerret dér på anden måde end ved naturalisation,
 - 2) er fyldt 18 år,
 - 3) har haft fast 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,
- erhverver dansk indfødsret ved over for et statsamt, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden på Færøerne eller Rigsombudsmanden i Grønland at afgive erklæring herom. Bestemmelsen i § 5 finder tilsvarende anvendelse.”

Det bemærkes, at nr. 4) kun omfatter ubetinget frihedsstraf, forvaring efter straffelovens § 70 samt dom til anbringelse i hospital for sindslidende eller i institution for personer med vidtgående psykiske handicap, jf. straffelovens §§ 68 – 69. Derimod er domme, der alene giver mulighed for anbringelse i sådanne institutioner, samt betingede domme ikke til hinder for erhvervelse af dansk indfødsret i medfør af § 10 B.

Bestemmelsen i § 10 B er udformet efter nordisk overenskomst, og i de øvrige nordiske lande findes tilsvarende regler, der gør det muligt for bl.a. danske statsborgere at erhverve statsborgerskab dér på en relativt enkel måde. Formålet med § 10 B er således at skabe ensartede regler for nordiske statsborgeres erhvervelse af statsborgerskab i de for skellige lande og dermed forskelligt fra det, der gælder for § 3. Det vil imidlertid være hensigtsmæssigt for statsamternes administration af bestemmelserne, hvis der gælder samme vandelskrav, uanset hvilken slags erklæringssag der er tale om.

Hertil kommer, at det med erklæringsmuligheden i § 3 er tilsigtet at give en i forhold til naturalisation mere enkel adgang til erhvervelse af dansk statsborgerskab for de unge mennesker, der er født i Danmark eller er kommet hertil som børn, som har gået i skole her, og som derfor fra barndommen har kunnet indleve sig i danske forhold og blive integreret i det danske samfund.

Det fremgår af artikel 6 i Europarådskonventionen fra 1997 om statsborgerret, som er undertegnet og ved at blive ratificeret af Danmark, at der i den nationale lovgivning skal være regler, der letter erhvervelsen af indfødsret for personer, der er født på det pågældende lands område, og som har lovligt og fast ophold der, samt for personer, der i en periode inden det fyldte 18. år har haft lovligt og fast ophold i landet.

Hvis sådanne mere lempelige regler for personer, der er opvokset under påvirkning fra det danske samfund, skal have et reelt indhold, bør der fortsat være forskel på erklæringsreglerne og de krav, der stilles til ansøgere om naturalisation. Dette gælder også de krav, der stilles med hensyn til de pågældendes vandel.

Et krav om, at den erklærende ikke må være straffet med ubetinget frihedsstraf, indebærer en sådan lempelse i forhold til reglerne i naturalisationscirkulæret, hvorefter f.eks. betingede domme og bøder af en vis størrelse udløser karenstid og dermed kan udskyde det tidspunkt, hvor den pågældende kan opnå dansk statsborgerskab.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil indførelse af et vandelskrav, der svarer til kravet i § 10 B, imidlertid ikke i sig selv være tilstrækkeligt. For det første må der tages stilling til, om personer, der er sigtet for en lovovertrædelse, skal kunne erhverve dansk indfødsret ved afgivelse af erklæring efter § 3. For det andet må der udformes særlige regler for statsløse personer, således at erklæringsreglen også fremover er i overensstemmelse med den tidligere omtalte FN-konvention om begrænsning af statsløshed.

Problemstillingen vedrørende sigtede personer er et af de spørgsmål, der har været rejst i den aktuelle debat om § 3. Der har f. eks. været nævnt eksempler på personer, som har erhvervet dansk indfødsret efter § 3, mens de har siddet varetægtsfængslet for alvorlige forbrydelser.

Der bør derfor indsættes en bestemmelse om, at personer, der er sigtet for en lovovertrædelse, der kan medføre frihedsstraf, først erhverver dansk indfødsret fra det tidspunkt, hvor det er konstateret, at sigtelsen ikke har ført til ubetinget frihedsstraf eller foranstaltning, der kan ligestilles hermed.

Med henblik på at opfylde FN-konventionen fra 1961 om begrænsning af statsløshed vil det endvidere være nødvendigt at fastsætte særlige regler om muligheden for statsløse personer for at opnå dansk statsborgerskab. Efter

konventionens artikel 1 kan statsløse personers erhvervelse af statsborgerskab gøres afhængig af, at

- ansøgning indgives inden for et tidsrum, der senest må begynde ved det 18. år og tidligst ophøre ved det 21. år,
- den pågældende har haft bopæl i den pågældende stat i en periode, der højst må være på 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse, eller på 10 år i alt,
- den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller derover,
- den pågældende altid har været statsløs.

På baggrund af det anførte kunne § 3 f.eks. affattes således:

”§ 3. En udlænding, 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 skriftlig erklæring herom.

Stk. 2. En person, der er idømt ubetinget frihedsstraf eller foranstaltning, der kan ligestilles med frihedsstraf, kan ikke erhverve dansk indfødsret ved erklæring i medfør af stk. 1. En person, der er statsløs, og som altid har været statsløs, erhverver dog dansk indfødsret ved erklæringen, medmindre den pågældende er dømt for en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt 5 års fængsel eller derover.

Stk. 3. Er den erklærende sigtet for en lovovertrædelse, der kan medføre frihedsstraf, erhverver vedkommende først dansk indfødsret, når det er konstateret, at sigtelsen ikke har ført til idømmelse af en straf eller foranstaltning, der efter stk. 2 er til hinder for erhvervelse af dansk indfødsret.

Stk. 4. Er riget i krig, kan en borger i en fjendtlig stat ikke erhverve indfødsret i medfør af denne paragraf. Det samme gælder den, der ikke har statsborgerret i nogen stat, men senest har været statsborger i en fjendtlig stat.”

Der bør i indfødsretsloven fastsættes hjemmel til, at statsamtene kan indhente de fornødne oplysninger fra Kriminalregisteret for at kunne konstatere, om en person kan erhverve dansk indfødsret ved erklæringen.

Hvis det konstateres, at en person er sigtet på tidspunktet for erklæringens modtagelse i statsamtet, skal den pågældende have meddelelse om, at han ikke erhverver dansk indfødsret ved erklæringen, men at han skal henvende sig til statsamtet, når sagen mod ham er endelig afgjort. Hvis den endelige afgørel-

se ikke er til hinder for erhvervelse af dansk indfødsret, skal den erklærende meddele statsamtet, hvorvidt erklæringen ønskes opretholdt. Den erklærende erhverver herefter dansk indfødsret, også selv om han i mellemtiden er fyldt 23 år. Det bør fremgå af bemærkningerne til lovforslaget, hvornår en straffesag anses for endelig afgjort, ligesom den nærmere fremgangsmåde ved den erklærendes opretholdelse af erklæringen bør beskrives.

Det bemærkes endelig, at det i visse tilfælde kan være vanskeligt at afgøre, om en person er statsløs. Dette er også baggrunden for, at man ved lovændringen i 1968 formulerede en generel regel fremfor at indsætte særregler for statsløse personer. Med den foreslåede formulering af § 3, stk. 2, kan der opstå tilfælde, hvor det ikke kan siges med sikkerhed, om en person har erhvervet dansk indfødsret ved erklæring, fordi det er usikkert, om den pågældende er statsløs. Det må dog umiddelbart antages, at sådanne tvivlsspørgsmål kun vil opstå i yderst få tilfælde.

4. Andre erklæringsregler

Justitsministeriet skal endelig henlede opmærksomheden på, at der udover i § 3 og § 10B også i indfødsretslovens § 4 og § 10 C er regler om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring. Begge bestemmelser omhandler tidligere danske statsborgere.

Efter § 4 kan personer, der har erhvervet dansk indfødsret ved fødslen, og som har boet her i riget indtil det fyldte 18. år, men som senere har mistet indfødsretten, generhverve dansk indfødsret ved at afgive erklæring over for statsamtet. Erklæring kan afgives efter 2 års ophold i Danmark.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør det i forbindelse med indførelse af et vandelskrav i indfødsretslovens § 3 også overvejes, om et tilsvarende vandelskrav skal indsættes i § 4. Der kan i den forbindelse være grund til at henlede opmærksomheden på det princip, som er kommet til udtryk i artikel 5 i Europarådskonventionen om statsborgerret, hvorefter der ved fastsættelse af regler om nationalitet ikke må ske forskelsbehandling på grund af f. eks. national eller etnisk oprindelse.

Efter indfødsretslovens § 10 C kan den, der har mistet dansk indfødsret, og som derefter vedblivende har været statsborger i et nordisk land, generhverve dansk indfødsret ved erklæring, hvis den pågældende igen har taget fast bopæl her i riget. Bestemmelsen fremgår direkte af den nordiske overenskomst af 15.

januar 1969, og en ændring af bestemmelsen vil derfor ikke være aktuel uden forhandling med de øvrige nordiske lande.”

Birgit Kleis har foreholdt notatet forklaret, at

”diskussionen var sat i gang, vel på baggrund af en konkret sag, men det tog først rigtig fat den 3. december 1999.” [10. december 2012, side 60]

Michael Lunn har foreholdt notatet forklaret, at

”han har ingen erindring om at have set notatet. Han kan have set det, men det er ikke et notat, som han efter den praksis, som han havde, nødvendigvis har set. Det kan være et led i kontorets forberedelse af sagen. Det er ikke altid, at de første forarbejder blev drøftet med ham.” [12. december 2012, side 93]

5.2.10 En sag fra Fyns Statsamt, hvor en person dømt til udvisning fik indfødsret ved erklæring

Fyns Statsamt udfærdigede den 26. november 1999 indfødsretsbevis til en statsløs palæstinenser, der opnåede dansk indfødsret ved erklæring, mens den pågældende afsonede en dom, hvorved den pågældende var udvist fra Danmark.

Sagen gav anledning til medieomtale, og Justitsministeriet udsendte den 3. december 1999 i forlængelse heraf en pressemeddelelse. I pressemeddelelsen hedder det:

”I anledning af TV 2 - nyhedernes omtale i går af den udviste palæstinenser fra Odense, der under strafafsoning får meddelt dansk statsborgerskab af Fyns Statsamt, udtaler justitsminister Frank Jensen:

”Jeg har her til morgen bedt Fyns Statsamt om en redegørelse for sagens faktiske omstændigheder. Jeg har modtaget redegørelsen, men jeg finder det ikke rigtigt at kommentere den konkrete sag, før vi i Justitsministeriet har haft lejlighed til at gennemgå den nøje. Justitsministeriet har endvidere indhentet nærmere oplysninger om straffesagen fra Politimesteren i Odense.

Generelt er det Justitsministeriets opfattelse, at en person, der ved dom er udvist af landet, ikke under fængselsopholdet skal kunne få dansk indfødsret og dermed sætte domstolens afgørelse ud af kraft. Efter Justitsministeriets opfattelse har en person, der er udvist ved dom, ikke længere ophold her i landet af en sådan karakter, som er en forudsætning for erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring.

Justitsministeriet har i dag udsendt en cirkulæreskrivelse til statsamterne, der skal sikre, at der i erklæringssager indhentes oplysninger om, hvorvidt den erklærende er dømt til udvisning. Indtil videre vil sager, hvor der er afsagt en udvisningsdom, blive behandlet af Justitsministeriet.

Jeg vil i øvrigt i næste uge drøfte spørgsmålet om en stramning af erklæringsreglerne med Folketingets partier med henblik på, at der indføres et krav med hensyn til kriminalitet i erklæringsbestemmelsen i indfødsretsloven.”

Fyns Statsamt havde den 3. december 1999 afgivet den redegørelse, der er nævnt i pressemeddelelsen. I redegørelsen hedder det:

”Statsamtet fremsender hermed en redegørelse for sagsbehandlingen i forbindelse med meddelelse af indfødsretsbevis til ...

Som det fremgår af sagsakterne, der vedlægges, har Statsamtet den 26. november 1999 udfærdiget indfødsretsbevis med virkning fra ansøgningsdatoen den 15. november 1999, hvor erklæringsskemaet blev modtaget i Statsamtet.

Med erklæringsskemaet fulgte følgebrev fra advokat ..., der på sin klients vegne fremsendte erklæringen.

Indfødsretsbeviset blev efterfølgende sendt til adressen: ... c/o Advokatfirmaet ...

Statsamtet bemærkede, at erklæringen blev indsendt igennem en advokat, men det forekommer blandt andet også i tilfælde, hvor ansøger ønsker advokatbi-stand til udfyldelse af erklæringsskemaet.

Efter Statsamtets sædvanlige praksis registreres sagen først som en sag, når ansøgningsskemaet er indgået. Der er derfor ikke i sagen gjort notat om, hvem skemaformularen i sin tid blev udleveret til.

Endelig skal det oplyses, at Statsamtet ikke har været bekendt med, at den pågældende var strafasoner og havde en udvisningsdom.”

Af det udfyldte erklæringsskema, der var vedlagt redegørelsen, fremgik, at den pågældende, der var statsløs, men ikke født i Danmark. Rubrikken vedrørende bopæl angav ikke en fængselsadresse. Skemaet indeholdt ikke en rubrik vedrørende oplysninger om kriminalitet.

Frank Jensen har forklaret, at

”han ikke har erindring om flere sager end den fra Fyn. Da han læste ekstrakten, lagde han mærke til den. Presset blev større, og man måtte gøre noget. Det blev uholdbart, at man i Indfødsretsudvalget ikke kunne holde sammen om ret meget mere på tværs af partierne.” [12. december 2012, side 113]

5.2.11 Materiale til justitsministeren til brug ved ministermøde den 7. december 1999

Indfødsretskontoret udarbejdede et notat om beslutningsforslagene B 36, 40 og 42, som Justitsministeren fik forelagt ved en mappe af 6. december 1999 sammen med beslutningsforslagene. I notatet, der var udarbejdet af Justitsministeriets lovafdeling og forsynet med initialerne BKL, var afslutningsvis anført, at ministeren under førstebehandlingen af beslutningsforslagene ville give udtryk for, at regeringen ville foreslå en ændring af reglerne, således at der blev indført krav med hensyn til kriminalitet.

5.2.12 Notits af 6. december 1999 om fremsættelse af lovforslag om ændring af indfødsretslovens § 3

Den 6. december 1999 udarbejdede Justitsministeriets lovafdeling endvidere en notits om fremsættelse af lovforslag om ændring af indfødsretslovens § 3. I notitsen, der var forsynet med initialerne BKL, var det anført, at lovændringen gik ud på, at kun ustraffede personer kunne opnå indfødsret efter denne bestemmelse, og at personer, der var straffede, efter lovændringen kun kunne få dansk indfødsret ved naturalisation efter de almindelige regler herom.

I et samtidigt udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret var § 3 affattet således:

“§ 3. En udlænding, som er ustraffet, 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 bliver fundet skyldig i lovovertrædelsen, kan ny erklæring afgives inden for 1 år efter, at der er truffet endelig afgørelse vedrørende sigtelsen, selv om den pågældende da er fyldt 23 år.”

I de specielle bemærkninger til udkastets forslag til § 3 hedder det bl.a.:

”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. Selv om de pågældende som nævnt efter konventionen har krav på at opnå statsborgerskab, vil en sådan ordning efter Justitsministeriets opfattelse være forsvarlig. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til, at en tilsvarende ordning er allerede i dag etableret for så vidt angår børn, der er født som statsløse i Danmark, idet disse børn efter retningslinierne 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.”

I notatet af 24. november 1999 fremgik det, at der var ”nødvendigt at fastsætte særlige regler om muligheden for statsløse personer for at opnå dansk indfødsret”, og der var udarbejdet forslag hertil.

I udkastet til lovforslaget var dette forslag udgået, og statsløse kunne ikke længere opnå indfødsret ved erklæring, hvis blot de opfyldte 1961-konventionen vandskrav. Alle ansøgere skulle være ustraffede, og statsløse omfattet af 1961-konventionen, som ikke opfyldte denne betingelse, var som alle andre henvist til at søge indfødsret ved naturalisation. Også sigtede omfattet af 1961-konventionen var henvist til at søge indfødsret ved naturalisation, men de kunne som andre indgive en erklæring, hvis de ikke blev fundet skyldige.

Det endelige lovforslag behandles i afsnit 5.2.14.

Niels Beckman har foreholdt udkastet forklaret, at

”han ikke ved, hvorfor deres udkast til bestemmelse om de statsløse var gledet ud. Han blev ikke orienteret om baggrunden. Han har givet været til stede ved Folketingets behandling af lovforslaget. Der er sikkert blevet stillet spørgsmål til lovforslaget, som han formentlig har deltaget i besvarelsen af. [3. december 2012, side 44]

... da han blev koblet af arbejdet med forberedelsen af 1999-loven, var det Birgit Kleis og Torsten Hesselbjerg, der arbejdede videre med lovforslaget. Han var med i arbejdet, indtil det blev bestemt, at de statsløse ikke skulle nævnes i indfødsretslovens § 3. Han blev orienteret om, at det blev lavet om, sådan at der skulle stå ”ustraffet” i stedet for deres forslag. Han blev ikke orienteret om hvorfor. Det var Birgit Kleis, der orienterede ham. Han talte ikke med Torsten

Hesselbjerg om det. Han husker ikke, at han skulle have fået at vide, hvorfor det skulle ændres. Han var klart af den opfattelse, at Birgit Kleis havde foretrukket, at det var blevet lovløsningen. Det var noget, de talte om. Lovløsningen havde også den fordel, at reglerne blev offentlige via loven. Det næstbedste ville være, at der kom en bestemmelse om de statsløse i naturalisationscirkulæret, hvor det også ville blive offentliggjort. Det var hans opfattelse, at der som mindstekrav burde komme en bestemmelse i naturalisationscirkulæret om denne situation.” [3. december 2012, side 46-47]

Birgit Kleis har foreholdt udkastet forklaret, at

”hun tror, at det er hende, der har udarbejdet selve lovforslaget. Hun husker ikke, hvorfor § 3, stk. 2, vedrørende de statsløse i hendes notat udgik. Da hun gennemgik papirerne i forbindelse med forberedelsen af afhøringen, huskede hun ikke engang, at bestemmelsen havde været der. Drøftelserne, som var ret intense og omfattende, gik på, hvor de skulle sætte grænsen for, hvor streng en straf man måtte være idømt.

... at hun [husker] ikke ..., hvorfor hendes udkast til bestemmelsen om de statsløse udgik, men hun kan forestille sig to grunde hertil. Det ene er, at det rent administrativt var for problematisk, og at det derfor ikke rigtig kunne hænge sammen. Hun kan ikke huske, om der har været et politisk motiv, forstået på den måde, at man ikke ville skrive rent ud, at der var personer, der havde krav på at få statsborgerskab, selv om de havde begået alvorlig kriminalitet. Det, der blev talt meget om, var kriminalitet. Det var det, der var i fokus.” [10. december 2012, side 61]

Torsten Hesselbjerg har foreholdt udkastet ”vil en sådan ordning efter Justitsministeriets opfattelse være forsvarlig ” forklaret, at

”det er en vending, der blev slettet, fordi det er for svagt formuleret. Der var to grunde til, at loven ikke kom til at indeholde en bestemmelse om de statsløse. På det politiske plan fastslog minister, regering og Folketinget, at hvis der var tilførsler på udskriften fra Kriminalregisteret, kunne man ikke få indfødsret ved erklæring. Hvis et stort flertal i Folketinget bestemmer, at det skal være sådan, så er der ikke behov for yderligere diskussion. Så var der det lovtekniske plan, hvor enkle løsninger er at foretrække. En løsning, hvorefter statsamterne skulle vurdere kriminalitet ud fra udskrifter fra Kriminalregisteret, indebar, at man måtte overveje, om der var tale om administration efter faste og bestemte kriterier, som er den sprogbrug, man bruger, når man beskriver, hvad der kan stå i en erklæringsbestemmelse. Det er det efter hans opfattelse ikke.

For hvad er en forbrydelse mod statens sikkerhed? Er det kun forbrydelser efter straffelovens kapitel 12, eller også forbrydelser efter kapitel 13? Man kan også spørge, om kravet om 5 års fængsel omfatter en forvaringsdom eller en anbringelsesdom efter straffelovens § 68 for manddrab. Det var derfor ikke hensigtsmæssigt ud fra lovtekniske saglige kriterier at lade statsamterne vurdere dette. Statsamterne skulle tage sig af det, de hidtil havde gjort, nemlig alderskrav og ophold og ikke mere. Det lovtekniske korrekte gik således hånd i hånd med det politiske. Det kan godt være, at det også for Frank Jensen var bedst at kunne sige, at straffede ikke kunne få indfødsret ved erklæring, men alle vidste, at der gjaldt undtagelser. Her gik lovteknikken og det politiske med klare budskaber som nævnt hånd i hånd, og der var ikke skumle bagtanker om, at man ville forhindre nogen i at få statsborgerskab. Man skrev krystalklart om rettighederne efter konventionen i bemærkningerne til loven og i besvarelsen af spørgsmål 22. Man lavede også en ordning, hvorefter sager fra ansøgere, der ikke kunne opnå indfødsret ved erklæring, fordi de var straffede, uden at det udløste en karenstid, blev behandlet i Indfødsretskontoret, så de hurtigt kunne komme på et lovforslag. For disse specielle grupper gav de i besvarelsene af de spørgsmål, der blev stillet i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget, udtryk for lutter velvilje. Han kan ikke huske, om de lovtekniske overvejelser har været drøftet med ministeren. Når han ser på slutresultatet, er det den rigtige måde, det endte på, både i forhold til opfyldelse af politikernes ønsker om klare meldinger og i forhold til de hensyn, som embedsmændene havde i forhold til ikke at overlade for meget til statsamterne. Det var samme fremgangsmåde, som blev benyttet vedrørende de statsløse børn. Det er ikke muligt nu at forklare, hvad der skete fra den 24. november 1999 til den 6. december 1999, men han er ret sikker på, at det lovtekniske er behandlet i Lovafdelingen. Hans gæt er, at det er vidt omfang er Birgit Kleis og måske Poul Dahl Jensen, der har været med til at kreere den løsning, det endte med. Der blev stillet 40 spørgsmål i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget. Han kan se, at de har haft meget travlt, fra lovforslaget blev fremsat fredag den 10. december, til loven blev vedtaget fredag den 17. december 1999. Det var ikke Frank Jensens opgave at lave dette juridiske snedkeri.

... det lovforslag, der er blevet godkendt på ministermødet, har været det endelige udkast. Han tror ikke, at Frank Jensen har set det udaterede udkast til lovforslag. Formuleringen kan være udtryk for koncipistens bekymring. Det kan være, at man havde en lidt forsigtig tilgang til det, men senere blev man afklaret. Der var så ingen grund til at gentage sin bekymring. Det er formentlig ham, der har slettet det. Der var ingen tvivl om, at Birgit Kleis og Niels Beckman foretrak lovløsningen. Det, de skrev om nødvendigheden i forhold til 1961-konventionen, var forkert, men det var bedre, at de skrev det, så de

andre havde et forsigtigt beslutningsgrundlag at forholde sig til. Sagen er kun opstået, fordi der skete noget fem eller otte år efter, hvor konventionerne gik i glemmebogen. Han har beskæftiget sig med lovteknik siden 1977-78. Hele udlændingelovgivningen er i dag fyldt med krav til opfyldelse af menneskerettighedsforpligtelser, og de er heller ikke optaget i lovbestemmelserne. Der har været antræk til det, men så har man valgt at nævne konventionerne i lovbemærkningerne i stedet. Hvis konventionsforpligtelserne optages i loven, risikerer man, at der sluttet modsætningsvist i andre situationer.

Det, der skete i 1999, var således helt rigtigt. De statsløses retsstilling var nævnt i bemærkningerne til loven, i svaret på spørgsmål 22, i Karnov og i den Kommenterede Indfødsretslov. Frem til 2004 nævnes det fem steder. Man kan spørge, om det også skulle have stået i cirkulæret fra 2002? Han kan se i det materiale, som han har modtaget, at Rikke Steffensen ikke var i tvivl om retsstillingen. Hun må forklare, hvorfor der ikke blev indsat en bestemmelse i cirkulæret i 2002, men det, der var rigtigt i 1999, bliver ikke forkert, fordi der senere sker noget meget beklageligt. Han har læst Dorit Hørlycks brev, hvor hun skriver, at der ikke var iværksat administrative tiltag. Men Indfødsretsområdet er et lille sagsområde, og de beskæftiger sig ikke med andet i Indfødsretskontoret. Kommentaren til indfødsretsloven kan man læse på en dag. Det er uforståeligt, hvis alle de udmærkede kontorfolk ikke læste den.” [10. december 2012, side 74-76]

Michael Lunn har foreholdt ekstraktens side 6365 (Mappe til ministeren til brug ved ministermøde den 7. december 1999) og udkastet til lovforslag forklaret, at

”han ikke erindrer, om lovforslaget var med på mødet. I betragtning af, at lovforslaget blev fremsat to dage efter mødet, vil det være naturligt, hvis det har været med på ministermødet. Han mener, at udarbejdelsen af lovforslaget skete under stort tidspres. Det er derfor en mulighed, at lovforslaget ikke var færdigt, da ministermødet blev holdt, og at det derfor er blevet rundsendt til ministrene efterfølgende. Det kan forekomme med meget hastende lovforslag, at man ikke kan nå at få dem færdige til præsentation på det ugentlige tirsdagsministermøde. Han kan ikke sige, at det er det, der er sket, men med et meget hastende lovforslag er det en mulighed. Den omstændighed, at der er givet grønt lys til Schultz om aftenen den 8. december 1999, taler for den mulighed. Det vil normalt være trykte lovforslag, der tages med til ministermøder.

Foreholdt ekstraktens side 6368 (Forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret – udateret) forklarede vidnet, at lovbestemmelsen om de statsløse omfattet af FN-konventionen nok ikke bare er gledet ud af lovforslaget. Det

har givet været et bevidst valg. Han husker ikke at have set notatet, hvor lovbestemmelsen foreslås. Han formoder, at den ordning, der lægges op til i notatet, ville medføre, at statsamterne skulle afklare, om en person var statsløs. I de fleste tilfælde er det ikke vanskeligt. I nogle tilfælde kan det imidlertid være vanskeligt og kræve, at man kender lovgivningen i det land, hvor forældrene kommer fra. Man havde den tanke med erklæringsordningen, at den skulle være meget enkel og simpel, fordi den ikke skulle bebyrde statsamterne med for meget arbejde. Der var vist 14-15 statsamter, og det kunne være irrationelt, hvis man i 14-15 statsamter skulle sidde og gøre sig til eksperter på indfødsretslovgivningen i andre lande. Desuden skulle ordningen set på baggrund af grundlovens § 44 være let at administrere. Den skulle stort set bestå i at lægge to og to sammen. Grunden til, at man lod reglen udgå, kunne være, at man har sagt til sig selv, at det var en irrationel løsning, at statsamterne skulle sidde og arbejde sig ind i andre landes indfødsretslovgivning. Det var muligt at trække erklæringsordningen ind i ministeriet, men det tror han ikke, at nogen havde tænkt sig. Man kunne have truffet et andet valg. Man kunne have sagt, at det var så få tilfælde, hvor statsløsebegrebet var usikkert, at den ekstra arbejdsbyrde ikke ville blive stor for statsamterne. Selve det, at reglen er skrevet i et velskrevet notat, illustrerer, at man kan tænke sådan. Man kunne have gjort det, men man har truffet et andet valg, og det finder han, at der var en fornuftig begrundelse for. Man kunne godt have skrevet, at erklæringer indgivet af statsløse skulle behandles af Justitsministeriet, men man skal huske på, at der ikke var tale om en velforberedt lovgivning. I en lovforberedende kommission kan man foreslå forskellige mulige løsninger og afveje dem over for hinanden. Denne lovgivning var imidlertid en udpræget hastelovgivning. I et sådant tilfælde vælger man typisk simple løsninger, der ikke involverer for megen kompetenceomlægning. Kompetenceomlægninger rejser spørgsmål om ekstra ressourcer. Man går derfor efter enkle løsninger, der justerer mindst muligt på myndighedskompetencer.

Foreholdt ekstraktens side 6373 (bemærkningerne til udkast til lovforslaget) *"... Selv om de pågældende som nævnt efter konventionen har krav på at opnå statsborgerskab, vil en sådan ordning efter Justitsministeriets opfattelse være forsvarelig. ..."* forklarede vidnet, at når denne formulering er gledet ud, kan det skyldes, at man tidligere havde etableret en helt tilsvarende ordning i forbindelse med børnekonventionen. Derfor måtte det kunne lægges til grund, at der ikke var tvivl om ordningens forsvarelighed. Sætningen kan udtrykke en usikkerhed eller tvivl. Det kan være, den er taget ud, fordi ordningen var god nok. Han kan ikke huske, om der var et politisk motiv i forhold til at undgå en lovbestemmelse om rettighederne efter FN-konventionen, men han tror det ikke. Folketingsmedlemmer læser også bemærkningerne ret grundigt, og de

statsløses rettigheder står meget tydeligt i bemærkningerne. Der er ikke noget, der er holdt skjult for Folketinget. Han tror således ikke, at der har været et politisk motiv. Det gør ikke forskel, om bemærkningerne om FN-konvention står i lovteksten eller i bemærkningerne. Han har formentlig været med i drøftelser om, hvordan man skulle følge op på lovændringen, men han husker det ikke konkret. Han mener, at der var en særlig visitationsordning i Indfødsretskontoret, hvor souschefen, Niels Beckman, visiterede de sager, der kom ind til ministeriet i kraft af den nye regel om, at straffede personer ikke længere kunne erklære. Han var en meget kyndig mand på indfødsretsområdet, nok den videnskabsmæssigt allerbedst stillede, fordi han havde arbejdet med indfødsretsområdet en stor del af sit arbejdsliv. Sager, hvor unge var blevet afvist af statsamterne, ville blive henvist til Indfødsretskontoret eller indgivet direkte til kontoret. Niels Beckman havde en placering med hensyn til visitation, som gjorde, at han altid ville se disse sager. Han har ingen erindring om, at man tog initiativ til at ændre cirkulæret.” [12. december 2012, side 93-95]

5.2.13 Justitsministerens besvarelse af spørgsmål i Folketinget den 8. december 1999

I spørgetiden i Folketinget den 8. december 1999 (spørgsmål nr. S 706) spurgte Helge Adam Møller (KF) justitsministeren, om han fandt, at det var rimeligt, at en udenlandsk statsborger kunne søge og få dansk statsborgerskab, mens han afsonede en langvarig fængselsstraf og samtidig var udvist fra Danmark og dermed forhindre udvisningen. Han bad endvidere ministeren oplyse, om Fyns Statsamt havde kontaktet eller rådført sig med Justitsministeriet, før statsamtet den 15. november 1999 tildelte en ung 21-årig fængslet og udvist libanesiske statsborgerskab.

Justitsminister Frank Jensen svarede:

”Som jeg tidligere har tilkendegivet, er det Justitsministeriets opfattelse, at personer, der har fået en udvisningsdom, ikke efterfølgende kan få dansk indfødsret ved erklæring.

Jeg har endvidere oplyst, at Justitsministeriet i fredags rekvirerede den pågældende sags akter fra Fyns Statsamt, og at ministeriet nu vil se nærmere på denne sag med henblik på at træffe afgørelse i sagen i begyndelsen af det nye år efter høring af den pågældende. Fyns Statsamt har ikke kontaktet eller rådført sig med Justitsministeriet, inden man har tildelt meddelelse om indfødsretsbevis, men jeg har forstået, at Fyns Statsamt ville have forelagt sagen for Justitsministeriet, hvis man i statsamtet havde været opmærksom på, at der var tale om en person, der havde fået en udvisningsdom.

Justitsministeriet har i fredags udsendt en cirkulæreskrivelse til statsamterne om, hvordan de kan sikre sig, at de får oplysning om, hvorvidt en person er dømt til udvisning, og jeg kan tilføje, at jeg som bekendt i morgen vil fremsætte lovforslag om ændring af indfødsretslovens § 3. Lovforslaget går ud på, at unge mennesker, der er straffet, slet ikke skal kunne få dansk statsborgerskab ved erklæring. Herefter vil der altså ikke længere være mulighed for, at unge kriminelle får statsborgerskab ved erklæring og dermed allerede af den grund ikke kan udvises i forbindelse med en eventuel senere straffesag.”

5.2.14 Vedtagelse af forslag nr. 151 af 9. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret

Justitsminister Frank Jensen fremsatte den 9. december 1999 et forslag til lov om ændring af indfødsretslovens bestemmelse om indfødsret ved erklæring.

I forslaget var § 3 i indfødsretsloven formuleret således:

”§ 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.

Stk. 3. Er riget i krig, kan borger i en fjendtlig stat ikke erhverve indfødsret i medfør af denne paragraf. Det samme gælder den, der ikke har statsborgerret i nogen stat, men senest har været statsborger i en fjendtlig stat.”

I lovforslagets almindelige bemærkninger var formålet med lovforslaget beskrevet:

”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 ansøgerne, 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.

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 jævnligt 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.”

Forslaget blev behandlet i Folketinget den 10., 15. og 17. december 1999.

I forbindelse med førstebehandlingen af lovforslaget og beslutningsforslagene B 36, 40 og 42 udtalte Frank Jensen:

”Jeg har især hæftet mig ved Dansk Folkepartis beslutningsforslag nr. B 42, hvorefter det pålægges regeringen, og jeg citerer »straks at meddele statsamtterne et øjeblikkeligt stop for administrativ tildeling af indfødsret.« Jamen hvad er det? Hvad i alverden er det, Dansk Folkeparti forestiller sig, man kan opfordre eller pålægge regeringen ved en folketingsbeslutning? Det drejer sig om personer, der i fuld overensstemmelse med gældende lovgivning erklærer, at de vil være danske statsborgere, og som efter indfødsretsloven har et retskrav på at få det.

...

Reglerne er faktisk sådan, at hvis man er mellem 18 og 23 år og afgiver erklæring om, at man vil være dansk statsborger, og hvis man har boet her i landet i den periode, der forlanges i loven, ja, så bliver man simpelt hen dansk statsborger ved at afgive en erklæring. Det er ikke noget, statsamtterne bestemmer – det står simpelt hen i indfødsretsloven.

Så hvis man skal forhindre, at nogen får dansk statsborgerskab ved erklæring, er der altså ikke noget, som, om jeg så må sige, kan pålægges en regering ved opfordring til, at den skal bestemme over for statsamtterne, uden at man her opfordrer regeringen til at begå lovbrud. Og det bidrager jeg naturligvis ikke til. Hverken jeg eller den øvrige regering vil gennemføre noget, som Dansk Folkeparti vil pålægge regeringen, som er lovbrud. Jeg tror ikke, man i Dansk Folkeparti har tænkt sig rigtigt om. Jeg tror ikke, man har tænkt rigtigt over, at det er det, det her vil medføre.”

Mellem første- og andenbehandlingen blev forslaget behandlet i Indfødsretsudvalget, der afgav betænkning den 14. december 1999. Det fremgik af betænkningen,

at et flertal bestående af Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Dansk Folkepartis, Det Radikale Venstres, Kristeligt Folkepartis og Frihed 2000's medlemmer af udvalget indstillede lovforslaget til vedtagelse uændret, mens Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer af udvalget anførte, at de ville redegøre for deres stillinger ved lovforslagets andenbehandling.

Justitsministeren havde til brug for udvalgets behandling af lovforslaget den 13. december 1999 besvaret udvalgets spørgsmål 1 – 21 af 10. december 1999. Udvalget modtog også en uopfordret udtalelse fra Det Danske Center for Menneskerettigheder i form af "Notat om Forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret" af 13. december 1999.

I notatet, der var udarbejdet af Eva Ersbøll, hedder det:

"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 retningslinierne 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."

Efter andenbehandlingen i Folketinget den 15. december 1999 blev lovforslaget på ny henvist til behandling i Indfødsretsudvalget, der afgav tillægsbetænkning samme dag. Det fremgik af tillægsbetænkningen, at et flertal bestående af Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Dansk Folkepartis, Det Radikale Venstres, Kristeligt Folkepartis og Frihed 2000's medlemmer af udvalget indstillede

lovforslaget til vedtagelse uændret, mens et mindretal bestående af Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer af udvalget indstillede lovforslaget til forkastelse.

Justitsministeren havde til brug for Folketingets Indfødsretsudvalgs behandling af lovforslaget den 15. december 1999 besvaret udvalgets spørgsmål 22 – 40.

Særligt skal besvarelsen af udvalgets spørgsmål nr. 22, 30 og 40 fremhæves.

Folketingets Indfødsretsudvalg anmodede ved spørgsmål nr. 22 af 13. december 1999 justitsminister Frank Jensen om at kommentere et høringssvar af 14. december 1999 fra Det Danske Center for Menneskerettigheder med ovennævnte notat af 13. december 1999. 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.”

I sit spørgsmål nr. 30 af 14. december 1999 anmodede Indfødsretsudvalget justitsminister Frank Jensen om at kommentere et høringssvar fra organisationen 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. I justitsministerens besvarelse af 15. december 1999 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 ordning, 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 Indfødsretsudvalget i spørgsmål 40 justitsministeren om at oplyse nærmere om sine planer om at begunstige unge kriminelle med en særlig hurtig sagsbehandling af ansøgning om dansk indfødsret. Justitsministeren besvarede 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.”

Ved afstemningen efter tredjebehandlingen den 17. december 1999 blev lovforslaget vedtaget med stemmerne fra Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti og Frihed 2000. Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten stemte imod. Loven blev bekendtgjort den 30. december 1999 som lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret, og loven trådte i kraft den 31. december 1999.

Niels Beckman har om lovforslaget forklaret, at

”han var med i forberedelsesfasen af lovforslaget. Han kan ikke huske, om Birgit Kleis bad ham lave udkast til nogle bestemte afsnit i lovforslaget, men det vil ikke undre ham, hvis hun har gjort det. Forberedelse af lovforslaget var et samarbejde mellem Birgit Kleis og ham. Det var bestemt et fokusområde, hvordan de skulle håndtere de personer, der var omfattet af 1961-konventionen.

...

Foreholdt ekstraktens side 6200 (bemærkninger til forslaget til lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret) forklarede vidnet, at de i lovforslaget fortalte Folketinget, hvad Indfødsretskontoret ville gøre, når Folketinget ophævede erklæringsmuligheden i § 3 for så vidt angår kriminelle personer, der var omfattet af FN-konventionen fra 1961. Der var to muligheder, som han så det. Der var den mulighed, at hver enkelt ansøger blev forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg, der så besluttede, at den pågældende skulle optages på lovforslaget i overensstemmelse med konventionens bestemmelser. Alternativt kunne man indføre en bestemmelse i naturalisationscirkulæret i lighed med bestemmelsen vedrørende børnekonventionen. Der var selvfølgelig også den tredje mulighed, at man regulerede de pågældendes adgang til indfødsret i loven. Hvis de statsløses ret kom ind i naturalisationscirkulæret, ville det være offentligt og tilgængeligt for ansøgerne. De ville vide, at der var denne mulighed for at opnå indfødsret. Så det ville være at foretrække, at kravet blev indarbejdet i naturalisationscirkulæret. Efter hans opfattelse indeholdt § 3 et retskrav. Når man konstaterede, at betingelserne var opfyldt, havde den erklærende et krav på at få dansk statsborgerskab. Der var ikke noget skønselement. Det er alene objektive kriterier, der er opstillet. Man skal i forhold til den erklærende bare konstatere, at den erklærende er inden for alderskriterierne, opholdskriterierne og ikke havde begået kriminalitet af særlig kvalificeret type. Han var involveret i arbejdet med de indledende udkast til lovforslag, men han

kender ikke til, hvordan man er kommet frem til den endelige formulering. Der var han ikke med i overvejelserne.

Foreholdt ekstraktens side 6200 (bemærkninger til forslaget til lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret) ”*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*” forklarede vidnet, at de lovede Folketinget, at når man ikke længere kunne anvende den gamle § 3 over for de personer, der var omfattet af FN-konventionen fra 1961, ville Indfødsretskontoret sørge for, at de pågældende kom med på et lovforslag i forbindelse med naturalisation. I lovforslagets bemærkninger skulle de identificere de personer, som var omfattet af FN-konventionen. I praksis ville de nok have taget listen over personer, der var optaget på lovforslaget i medfør af konventionen, med i Indfødsretsudvalget og have orienteret udvalget. Uanset om man forelagde hver enkelt ansøgning for Indfødsretsudvalget eller bare satte dem på lovforslaget, ville resultatet blive det samme. Når lovforslaget blev fremsat, kunne folketingsmedlemmerne stadig stille ændringsforslag. Hvis de optog personerne uden forudgående forelæggelse for Folketinget, skulle de skrive i bemærkningerne til lovforslaget, som bliver offentliggjort, hvilke personer det var, der var optaget i henhold til konventionen. Derfor ville de nok ikke have valgt at optage personerne på lovforslaget uden forelæggelse. Det er hans personlige opfattelse. Der var ikke nogen bestemmelse i det generelle naturalisationscirkulære om, at de kunne optage personer på lovforslaget, der var omfattet af FN-konventionen fra 1961 uden forelæggelse for Indfødsretsudvalget. Når der ikke var det, skulle Indfødsretskontoret have Folketingets accept af det, at de pågældende blev optaget. Det kunne ske ved, at de forelagde sagerne for Indfødsretsudvalget i forbindelse med lovforslaget forberedelse. Hvis udvalget sagde nej til optagelse på lovforslaget, ville de orientere udvalget om, at det var de forpligtet til efter FN-konventionen.

Foreholdt ekstraktens side 6200 (bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret) ”... *idet disse børn efter retningslinierne 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.*” forklarede vidnet, at de lovede Folketinget, at kriminelle personer omfattet af konventionen fra 1961, som ikke længere ville kunne benytte erklæringsbestemmelsen i § 3, ville blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Hvordan de ville gøre det afhang af, hvordan det endelige forslag til lov om indfødsrets meddelelse blev udformet. Han kan ikke se, at der er nogen forskel på, om en person blev forelagt for Indfødsretsudvalget først el-

ler optaget på lovforslaget med samtidig orientering af udvalget om, at de og de personer omfattet af FN-konventionen fra 1961 var optaget på lovforslaget. Folketinget havde nøjagtig de samme muligheder. Det bedste var, om de ved den næste revision af naturalisationscirkulæret kunne få en bestemmelse om konventionen fra 1961 med i cirkulæret i lighed med børnekonventionen. Han mener ikke, at bemærkningerne i lovforslaget udløste en pligt til at fremkomme med et forslag til cirkulæreændring. De sendte cirkulærer ud til statsamterne om, hvordan de skulle forholde sig efter lovens vedtagelse. De kriminelle statsløse var nye "kunder" hos Indfødsretskontoret, men de var ikke ubekendt med statsløse personer. På den måde var der ikke sket nogen ændring.

Foreholdt ekstraktens side 6200 (bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret) *"... 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. ..."* forklarede vidnet, at det ikke har været en dagsorden i Indfødsretskontoret at gøre forskel i forhold til konventionens angivelse af bopælskravet "fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse, eller ti år ialt". [3. december 2012, side 39-41]

Foreholdt ekstraktens side 6248 (brev fra Justitsministeriet til Folketingets Indfødsretsudvalg af 15. december 1999) og ekstraktens side 6249 (besvarelse af spørgsmål nr. 22 af 13. december 1999 og nr. 23 – 32 af 14. december 1999 fra Folketingets Indfødsretsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret) forklarede vidnet, at han ikke husker at have været med i drøftelser om besvarelsen, men han kan ikke udelukke, at han har været med hertil. Det har formentlig været Birgit Kleis, der har formuleret besvarelsen. De talte om, at hvis de ikke kunne få bestemmelsen ind i lovforslaget, ville det næstbedste være at få en bestemmelse ind i naturalisationscirkulæret. Indfødsretskontoret kunne ikke bestemme, at man skulle ændre naturalisationscirkulæret. Han husker ikke, om de talte om at bringe forslaget om at ændre cirkulæret frem til ministeren. De fulgte lovbemærkningerne, som var løsningen af problemet. Ved næste ændring af cirkulæret måtte de søge at få en bestemmelse med i cirkulæret. Det var en større politisk proces at ændre naturalisationscirkulæret. Han ved, at han talte med Birgit Kleis om problematikken, men han ved ikke, om Birgit Kleis gik videre med det. Alternativet var at praktisere den løsning, Indfødsretskontoret havde lovet Folketinget i bemærkningerne til lovforslaget for at opfylde FN-konventionen. Hvordan det ville ske i praksis, ved han ikke. Hans opfattelse er, at uanset hvad der står i bemærkningerne til lovforslaget, så ville de forelægge de enkelte sager for Indfødsretsudvalget. Der

kom ikke en cirkulæreændring, og han husker ikke, at der var sager, der gav anledning til forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg i hans tid i Indfødsretskontoret. [3. december 2012, side 44-45]

... grunden til, at han ville foretrække at forelægge de ansøgere, der er omfattet af FN-konventionen fra 1961, individuelt for Indfødsretsudvalget frem for at nævne ansøgerne i lovforslagets bemærkninger, er, at man ved at nævne ansøgerne i bemærkningerne indirekte offentliggjorde, at vedkommende var straffet. Det var jo kun ustraffede, der kunne afgive erklæring. Han og Birgit Kleis talte om, at det var bedst, at man forelagde det for Indfødsretsudvalget først.” [3. december 2012, side 46]

Birgit Kleis har om lovforslaget forklaret, at

”en konkret sag foranledigede, at der var krav om, at § 3 blev ændret. De måtte se på, hvordan det kunne gøres. De måtte erkende, at indførsel af naturalisationskrav i erklæringsbestemmelse ikke var en mulig vej rent praktisk. Derfor endte det med, at man skar fuldstændig igennem og skrev ustraffet for at lave regler, der kunne administreres.

Foreholdt ekstraktens side 6200 (bemærkninger til 1999-lovforslaget) forklarede vidnet, at hun nok har haft en væsentlig andel i formuleringen af bemærkningerne. I Indfødsretskontoret skulle de efter lovændringen holde styr på, om der var statsløse, der fik afslag i statsamterne og skulle naturaliseres i stedet. Det var vigtigt for dem at bibeholde ordningen med afgivelse af erklæring både for statsløse og den aldersgruppe i øvrigt. De fastholdt derfor, at man skulle indgive ansøgning til statsamtet. Statsamterne måtte så indhente udskrifter fra Kriminalregisteret. Indfødsretslovens § 3 var udsprunget af konventionen. De ville gerne, at den fortsat skulle være omdrejningspunktet for personerne omfattet af FN-konventionen fra 1961. Der kunne være nogle, der ikke opfyldte de nye regler, men de sikrede sig, at ministeriet fik besked om det fra statsamterne og dermed kunne de sørge for, at personerne omfattet af konventionen kom med på lovforslaget. Den da eksisterende § 3 gav et retskrav. Den tankegang var afledt af konventionen. Bemærkningerne i lovforslaget indebar en pligt for Indfødsretskontoret til at sørge for, at de pågældende blev optaget på lovforslaget, og det var samtidig en tilkendegivelse over for Folketinget om, at det ville Indfødsretskontoret gøre. Bemærkningerne legitimerede, at kontoret optog personer på et lovforslag, selv om de ikke opfyldte naturalisationsbetingelserne. Handlepligten følger af konventionen, da man internationalt har forpligtet sig til at give de pågældende statsborgerskab. De følte sig forpligtet til at gøre Folketinget opmærksomt på, at Folketinget havde pligt til at overholde

konventionens regler, og at Indfødsretskontoret ville sørge for, at det blev gjort ved at optage de pågældende på et almindeligt forslag til lov om indfødsrets meddelelse. Hun mener ikke, at der i hendes tid har været en minister, der har overvejet ikke at fremsætte et sådant lovforslag om indfødsrets meddelelse. Lovforslagene var mere en praktisk foranstaltning, hvor ministeren var et redskab for at opfylde de almindelige formalia om, hvordan man vedtager love i Danmark. Da kompetencen til at meddele indfødsret er henlagt til Folketinget, var man nødt til at gøre det på den måde. Hun tror ikke, at der er nogen minister, der selvstændigt har tænkt over de personer, der var optaget.

Forespurgt om bemærkningerne i lovforslaget gav et retskrav i forhold til personerne omfattet af FN-konventionen fra 1961 svarende til en bestemmelse i selve loven, eller om bemærkningerne var et svagere retsgrundlag, fordi ministeren, hvis pågældende var i et kontrært hjørne, kunne finde på at sige, at det var hans ret ikke at fremsætte et lovforslag, da det er et prærogativ efter grundloven, forklarede vidnet, at hun aldrig har tænkt i de baner. Hvis man skal forfølge tanken, ville næste skridt være, at Folketinget pålagde ministeren at fremsætte lovforslaget. Det er Folketinget, der har magten over disse ting, så hun har svært ved at se, at en minister selvstændigt kunne træffe en sådan beslutning. Det var ikke noget, de overhovedet overvejede. Det var tanken med bemærkningerne i lovforslaget, at Indfødsretskontoret havde tilkendegivet, at de ville sætte personer, der ikke opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation, men opfyldte konventionen, på lovforslaget. Hun mener, at hvis det var sket i praksis, at en minister ikke ville fremsætte et lovforslag, så ville de have orienteret Folketingets Indfødsretsudvalget om det. Naturalisationscirkulæret var en slags guide til, hvilke former for lovforslag man kunne forvente, at Folketingets flertal ville stemme for. Når man havde personer, der var omfattet af de kriterier, der stod i cirkulæret, så kunne man sætte dem på lovforslaget og forvente, at forslaget blev vedtaget. Der var også andre kilder end cirkulæret. Der kunne være opstået en praksis i Indfødsretsudvalget, der ikke var skrevet ind i cirkulæret. Deres tanke med forarbejderne var, at de legitimerede, at kontoret kunne medtage disse personer på lovforslaget uden særskilt forelæggelse for Folketinget. Hvis de stod med en "fritsvævende" ansøger, der ikke var reguleret i cirkulæret, ville det være normalt at forelægge ansøgningen for udvalget, men det er en teoretisk situation. Den er ikke opstået i hendes tid. Hun har af mange grunde tænkt over, hvad de ville have gjort, hvis situationen var opstået. Hun mener, at de ikke ville have forelagt ansøgninger fra straffede personer omfattet af konventionen som normalt, men de ville have informeret om, at de havde optaget sådanne personer på lovforslaget. Man kunne godt lade være med at informere, men rent politisk og af hensyn til deres forhold til Indfødsretsudvalget ville det nok have været uklogt ikke at informere. For så

vidt angår henvisningen til børnekonventionen var der allerede en regel i cirkulæret. Ansøgningerne fra børn omfattet af børnekonventionen blev indgivet som ansøgninger om indfødsret ved naturalisation og blev behandlet i Indfødsretskontoret. Det var den eneste mulighed for opnåelse af indfødsret for dem. Når man modtog ansøgningen, behandlede man den efter det, der stod i cirkulæret. For så vidt angår ansøgere omfattet af FN-konventionen fra 1961 var det stadig udgangspunktet, at man skulle benytte erklæringsmuligheden. Det er muligt, at det var tanken med henvisningen til cirkulærets bestemmelse vedrørende børnekonventionen i bemærkningerne til lovforslaget, at der skulle arbejdes på en cirkulæreændring for så vidt angår straffede ansøgere omfattet af FN-konventionen fra 1961, men hun husker det ikke. De skrev ikke, at de ville indføre en bestemmelse i cirkulæret, men de forsøgte at parallelisere til en anden gruppe statsløse. Hun mener, at sikringen af kravene efter FN-konventionen fra 1961 ved bemærkningerne i lovforslaget nødvendigvis er svagere, end hvis kravet stod i selve loven. Hun mener ikke, at hun har tænkt over, om det var i overensstemmelse med konventionen at gennemføre kravet på den måde, det skete. [10. december 2012, side 56-58]

Foreholdt ekstraktens side 6373 (Udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret, side 6) ”*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. Selv om de pågældende som nævnt efter konventionen har krav på at opnå statsborgerskab, vil en sådan ordning efter Justitsministeriets opfattelse være forsvarlig. ...*” forklarede vidnet, at hun ikke husker det. Det tyder på, at der har været bekymringer, men hun husker det ikke. Det kan godt være rigtigt, at hun og Niels Beckman var mest for lovløsningen. De var meget glade for bestemmelsen i § 3. Det gjorde ondt på dem at skulle lave den om, men hun kan ikke huske, om der var nogen, der havde udfordret dem juridisk på det, om man var bange for at eksponere de statsløse eller noget helt tredje. Hun husker ikke at have drøftet det konkret med Niels Beckman. Hun har arbejdet sammen med Niels Beckman i mange år, og de har drøftet statsborgerretsspørgsmål fra morgen til aften, men hun kan ikke huske, at de har talt om det i denne situation.

Foreholdt ekstraktens side 6250 (Besvarelse af spørgsmål nr. 22 af 13. december 1999 og nr. 23-32 af 14. december 1999 fra Folketingets Indfødsretsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret (L 151 – bilag 10, 11, 13 og 14), side 2) ”*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 medde-*

lelse blive angivet, hvilke personer på lovforslaget der efter FN-konventionen om begrænsning af statsløshed har krav på at opnå dansk statsborgerskab.” forklarede vidnet, at hun mener, at de mente, at den løsning, de angav, ville opfylde konventionen. Den ville sikre, at de personer, der efter konventionen havde krav på statsborgerskab, fik det. [10. december 2012, side 62]

Forespurgt af formanden for kommissionen forklarede vidnet, at det normalt ikke var Justitsministeriet eller ministeren, der besluttede, om der skulle ske ændringer i naturalisationscirkulæret. Cirkulæret blev ændret, når Folketingets Indfødsretsudvalg syntes, at tiden var inde til at drøfte kriterierne igen. Det ville ikke have været naturligt, hvis ministeriet havde taget initiativ til det, heller ikke selv om hun er opmærksom på, at man gjorde det i forbindelse med børnekonventionen. Det er sikkert en overvejelse, de har gjort sig. Hun kan ikke huske præcist, hvad de tænkte, men hun vil ikke udelukke, at der har været tanker om det. De var meget opmærksomme på, at kravet skulle opfyldes, men om de også skulle eksponere de statsløse ved at optage en sådan bestemmelse, om det politiske klima var hensigtsmæssigt til det, det er hun noget i tvivl om. Det er en efferrationalisering, men hun kan godt forestille sig, at det har været med i deres overvejelser om at få det medtaget i cirkulæret. Det er rigtigt, at de statsløse ikke blev nævnt i cirkulæret, kun i forarbejderne. Hun mener ikke, at de på noget tidspunkt har lagt skjul på, at der var den mulighed for naturalisation, som fremgår af bemærkningerne til forslaget til loven fra 1999. I dag havde det været nemt bare at orientere på hjemmesiden. Dengang var sådanne orienteringsprocesser mere besværlige. Det gik mere via de kontakter, man havde. Der var måske kontakt til indvandrerorganisationer og andre, der spurgte ind til reglerne, og de gav måske interview til bl.a. specialmedier. På dette tidspunkt betragtede de muligheden nævnt i forarbejderne som en opsamlingsbestemmelse. De regnede ikke med, at man ville få brug for muligheden, fordi ansøgerne alligevel opfyldte de almindelige betingelser.” [10. december 2012, side 66-67]

Torsten Hesselbjerg har om lovforslaget forklaret, at

”han ikke præcist kan sige, hvordan forarbejderne blev til, men han har været involveret. Det, som står i lovforslaget og i ministeriets svar på spørgsmål nr. 22 fra Folketingets Indfødsretsudvalg, tager han det fulde ansvar for. Det står helt krystalglasklart, at hvis statsløse er mellem 18 og 21 år og ikke er straffet på den meget voldsomme måde, så har de krav på indfødsret, og de skal optages på lovforslaget. Deres ansøgning skal ikke forelægges for Indfødsretsudvalget. Det er uden for diskussion, at der er tale om et retskrav, og at de almindelige betingelser ikke skal være opfyldt. Bemærkningerne udløser pligt

for Indfødsretskontoret til at sætte en sådan ansøger på lovforslaget uden at spørge Indfødsretsudvalget først. I forbindelse med udarbejdelse af lovforslaget ville ministeriet oplyse, hvem der var optaget, fordi de opfyldte kravene. Man har forpligtet sig til at leve op til 1961-konventionen. Han ved ikke, om konventionen udløser en handlepligt for Indfødsretskontoret eller ministeren, men i bemærkningerne siger Folketinget, at det er sådan, man skal gøre i forhold til forslag fremsat af ministeren. Det er en klar pligt. Når de skriver sådan i bemærkningerne til lovforslaget, og Folketinget vedtager det, så vil det være ulovmedholdeligt ikke at gøre det. Han opfatter bemærkningerne fuldstændig på samme måde, som det med de statsløse børn. De opfyldte pligten efter børnekonventionen ved indfødsretscirkulæret § 3, stk. 2, senere i § 15 og senere igen i § 17. Det er den model, der lægges op til i bemærkningerne til lovforslaget. Det relevante spørgsmål er, hvorfor man, da man ændrede naturalisationscirkulæret 2002 – efter at han havde forladt ministeriet – ikke ændrede cirkulæret på samme måde, som man gjorde i forbindelse med implementeringen af børnekonventionen. Det var meningen, at der skulle etableres en cirkulæreordning fuldstændig som med børnene. Der blev imidlertid ikke indført en bestemmelse om statsløse efter statsløsekonventionen, men han kan ikke forklare hvorfor. [10. december 2012, side 72-73]

Foreholdt [justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 30 af 13. december 1999 og spørgsmål nr. 40 af 15. december 1999 fra Folketingets Indfødsretsudvalg] forklarede vidnet, at han ikke ved, om det blev realiseret på den måde, som blev beskrevet. Han fulgte det ikke til dørs. Det var heller ikke hans opgave, idet han tiltrådte som Rigspolitichef den 1. januar 2000. Deres svar i forbindelse med lovforslagets behandling i Folketinget var præget af lutter velvilje for at løse dette lille hjørne med de statsløse. De ville informere og sikre hurtig sagsbehandling. Han og Birgit Kleis lavede svarene sammen. Han belærte ikke Birgit Kleis om, hvad hun skulle gøre, efter han forlod ministeriet. Svarene var udtryk for, at de prøvede at leve op til konventionsforpligtelserne ved at skrive med flammeskrift. Hans efterfølger var Lars Bay Larsen. Muligvis var det Poul Dahl Jensen, der fungerede som afdelingschef i januar 2000. Herefter blev Lars Bay afdelingschef formentlig i februar 2000. Der var ikke en afleveringsforretning i forbindelse med, at han fratrådte som afdelingschef; sådan foregår det ikke i virkelighedens verden. Det er kontorcheferne, der skal sørge for, at butikken kører videre.

Foreholdt ekstraktens side 6200 (bemærkningerne til 1999-lovforslaget) af advokat Anders Valentiner-Branth forklarede vidnet, at bemærkningerne i lovforslaget ikke medførte en pligt til at ændre cirkulæret. Man kan ikke sige det så knivskarpt, at der begås en tjenesteforseelse ved ikke at gøre det. Man

kan sige det på den måde, at man kunne have gjort det, og at det ville være naturligt at gøre det. Om det er en ansvarspådragende eller kritisabel fejl, at man ikke gjorde det, må afhænge af, hvad de, der ikke fik det med i cirkulæret, vil forsvare sig med. Det kan man spørge Rikke Steffensen om. Set bagefter havde det været en meget god idé, og det var også det, som de lagde op til med de formuleringer, som de anvendte i bemærkningerne. Men retsstillingen er beskrevet mange andre steder, og man kan spørge, hvor meget man skal tygge maden for folk, der sidder med så lille et forvaltningsområde. Han vil ikke pege fingre af det, der er sket. Han er sikker på, at for så vidt angår Dorit Hørlyck, som han kender lidt, at det ikke udtryk for ond vilje. Der var ikke nogen egentlig juridisk pligt til at ændre cirkulæret. I 1997 var det ministeriet, der lavede et udkast til cirkulære, da medlemmerne af Indfødsretsudvalget ikke er uddannet til at skrive et cirkulære. Indfødsretskontoret var sekretariat for udvalget. Det kunne have været en idé at skrive i bemærkningerne til lovforslaget, at henvisningen til børnekonventionen betød, at cirkulæret skulle ændres, men så skulle de også have skrevet, at de ville tage initiativ til at ændre cirkulæret.” [10. december 2012, side 76-77]

Michael Lunn har om lovforslaget forklaret, at

”lovforslaget er blevet forelagt ham. For så vidt angår spørgsmålet om, hvad han kan huske i den anledning, forklarede vidnet, at man skal passe på, når noget ligger 10-12 år tilbage i tiden, og man har læst papirer for at forberede sig. Det gælder om at skelne mellem det, der kommer til en via læsningen, og hvad man overhovedet kan huske. Det, han bedst husker konkret, var det, der gjorde, at denne sag fik så stærk en aktualitet. Der var en sag fra Odense, hvor en ung mand var blevet dømt for kriminalitet og udvist, som indsendte en erklæring til statsamtet og fik dansk statsborgerskab af erklæringsvejen. Det skabte meget stor furor i Folketinget, der fandt det meget uheldigt og var meget indigneret over, at det kunne ske. Det skabte et stort pres for at få lavet en hurtig lovgivning. Han kan huske sagen, og at der kom en lov ud af det. Forslaget skulle udarbejdes meget hurtigt og behandles i Folketinget meget hurtigt. Det er det, han er sikker på, at han kan erindre. Han har en vag erindring om, at han var med til drøftelser. Meget af det, han kan sige, vil være formodninger om, hvad de har tænkt. Der er ingen tvivl om, at bemærkningerne i lovforslaget udløser pligter for Indfødsretskontoret. Pligterne bestod i forvejen, men inden loven blev vedtaget, var de ikke aktuelle i forhold til Indfødsretskontoret. Det blev de nu. Det fremgår af bemærkningerne, at Indfødsretskontoret skulle sørge for, at hvis der var tale om statsløse, der opfyldte betingelserne efter de to konventioner, så blev de optaget på forslaget til lov om indfødsrets meddelelse. Det skabte i høj grad en ny opgave for Indføds-

retskontoret. Det var et retskrav efter indfødsretslovens § 3, at de personer, der opfyldte betingelserne om alder og ophold, havde krav på at blive statsborgere. Det var en helt generel ordning, og bestemmelsen omfattede også de statsløse, hvorved man opfyldte konventionen. Han opfatter det sådan, at for en lille gruppe – de straffede statsløse – kunne man ikke længere opfylde FN-konventionen via erklæringsordningen. Derfor skulle konventionsforpligtelsen fremover opfyldes ved, at Indfødsretskontoret sørgede for, at disse personer blev optaget på de årlige lovforslag om indfødsretsmeddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation. Denne forpligtelse er en følge af konventionen, men i lovbemærkningerne gjorde man opmærksom på det for at oplyse Folketinget korrekt om, at der var nogle straffede unge, som efter konventionen havde krav på at få statsborgerskab, og at Folketinget skulle behandle nogle sager, som de ikke havde set før, fordi sagerne tidligere blev behandlet via erklæringsvejen. Der ville altså nu være nogle unge straffede statsløse, som skulle have indfødsret, selv om de ikke opfyldte kravene om straffri vandel og karenstid. Man kan se det, der anføres i bemærkningerne, som en form for implementeringsforanstaltning som et led i Danmarks fortsatte opfyldelse af konventionen. Tidligere havde den forpligtelse, der påhvilede Danmark, været opfyldt ved erklæringsordningen, men nu skulle den for en lille kreds af straffede statsløse opfyldes på anden måde. Konventionsforpligtelsen påhviler Danmark og derved danske myndigheder og for så vidt også Folketinget, men Folketinget kan dog vedtage at handle folkeretsstridigt. Det er naturlig og god lovteknik at oplyse disse ting i bemærkningerne. Nogle vil nok i dag mene, at man skulle have gjort mere end at skrive det i bemærkningerne, men det tror vidnet ikke, at man ville have ment dengang. Lovbemærkningerne er dels en vedkendelse af en bestående forpligtelse, dels en angivelse af hvordan denne forpligtelse nu skulle opfyldes på anden måde. Bemærkninger af denne karakter, som tiltrædes af Folketinget, minder helt om en lovbestemt norm. Ved vedtagelsen af lovforslaget blev Indfødsretskontoret ikke alene folkeretligt, men også nationalt forpligtiget til at gøre det, der står i bemærkningerne. Der var ikke eksplicit nævnt noget om statsløse i den gamle lov, men ordningen var udformet, således at man automatisk opfyldte FN-forpligtelserne. Det er hans opfattelse, at det også er en national dansk forpligtelse.

Det er hans formodning, at de har brugt børnekonventionen som et fortilfælde. De har ikke skrevet det, der står i bemærkningerne, ind i loven, men de har angivet det meget klart i bemærkningerne. De brugte opfyldelsen af børnekonventionen som fortilfælde og henviste hertil. Han tror derfor, at det må have været i deres tanker, at de ved først givne lejlighed skulle få en bestemmelse om FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed ind i cirkulæret. Det er en formodning. Man kunne ikke bare æn-

dre cirkulæret. Der skulle være en anledning. Traditionen var, at ændringer af cirkulæret altid udsprang af politiske initiativer, nye krav eller nye ændringer. Der kunne ved disse lejligheder være andre forhold, som man kunne få med. Det er svært at sige, om bemærkningerne i lovforslaget medførte en initiativpligt for Indfødsretskontoret. Der er meget stor forskel i udtryksmåden. Han vil derfor ikke sige, at bemærkningerne indebar en pligt for Indfødsretskontoret til at tage initiativ til en ændring af cirkulæret. En sådan pligt skulle være udtrykt kraftigere. Det ville have været rigtig fornuftigt, hvis man havde fået en bestemmelse om konventionen ind i cirkulæret, men der følger ikke en klar handlepligt af bemærkningerne. Tanken om at sætte en bestemmelse ind i cirkulæret kan ses på to måder. Den ene er hensynet til borgerne, som skulle have et sted, hvor de kan afklare deres retsstilling, og den anden er hensynet til information af medarbejdere. Sidstnævnte hensyn anser han for helt uaktuelt i forhold til at indsætte en bestemmelse i lov eller cirkulære. Der er andre og mere selvfølgelige måder at sikre, at medarbejderne ikke glemmer de konventioner, der gælder på området. Der er efter hans opfattelse ikke forskel på lovløsningen og cirkulæreløsningen i relation til retskravet. I forhold til information af borgere om deres rettigheder tror han, at cirkulæret ville fungere lige så godt som en lovregel. Typisk vil man som borger, når man skal afklare sin retsstilling, ikke slå op i loven. Man vil lede efter pjecer og folk, der kan give et godt råd. I forhold til borgeroplysning er der derfor ikke nogen forskel. Der er principielle synspunkter, der kan tale for at regulere noget i lovteksten, men på dette område tror han, at det ville fungere udmærket med en bestemmelse i et cirkulære. Bagefter kan man undre sig over, at der ikke kom en bestemmelse ind i cirkulæret. Kort tid forinden havde de i ministeriet været optaget af at få lavet et sammenhængende cirkulære, der indeholdt så mange af reglerne om naturalisation som muligt. Der havde tidligere været en ordning med et internt kontor cirkulære. Han mener, at det var i Frank Jensens tid, at der ud fra tanker om borgerinformation blev lavet et samlet cirkulære. Cirkulæret oplyser, hvad et flertal i Folketinget formentlig ville stemme for, hvis der kom et lovforslag. Folketinget er i sidste instans herre over området. Folketinget kan også ændre retstilstanden, hvis den fremgår af en lovbestemmelse. Der er sket en udvikling i de senere år. Tidligere har man været optaget af at få så korte lovtekster som muligt og løse nogle af problemerne i bemærkningerne, mens der i de senere år har været en tendens i retning af at undgå lovgivning i bemærkningerne og skrive, hvad der skulle gælde i selve lovteksten. I Justitsministeriet har de imidlertid altid oplevet det sådan, at det, de skrev i bemærkninger med fasthed, havde samme værdi retskravsmæssigt som det, der stod i lovteksten. Han tror derfor, at de på det tidspunkt har ment, at det var en ok lovteknisk løsning. Hertil kommer, at der ikke var lang tid til at tænke sig om. Lovforslaget blev forberedt på meget kort tid i slutningen af november og december, hvor der

altid er kolossalt travlt i Folketinget med at blive færdige med tingene inden nytår. Dermed er der også meget travlt i ministerierne. Han tror derfor ikke, at der har været tid til mange indviklede tankegange. Han vil tro, at han har ment, at de kunne følge den løsning, man havde benyttet ved implementeringen af børnekonventionen. [12. december 2012, side 90-93]

Foreholdt ekstrakten side 6200 (bemærkninger til 1999-lovforslaget) af advokat Anders Valentiner-Branth forklarede vidnet, at der ikke var noget til hinder for, at Justitsministeriet tog initiativ til ændringer af cirkulæret. Der var bare en tradition for, at det var Folketingets Indfødsretsudvalg, der tog initiativ til ændringer af cirkulæret. Cirkulæret er bare en gengivelse af en politisk aftale mellem partierne i Folketinget. Set ”bagfra” har de muligvis tænkt – han kan ikke sige det med sikkerhed – at det ville være naturligt at sige, at dette spørgsmål ikke har givet anledning til debat eller problematisering i Folketinget. Det gjorde det, da man implementerede børnekonventionen. Da var det i høj grad et tema mellem regering og Folketing, hvordan man fik implementeret konventionen. Den gang endte det med, at Indenrigsministeriet lovede, at de ville fremkomme med ændringsforslag til cirkulæret, således at børnekonventionen kom direkte ind. Derfor havde man på det tidspunkt et meget naturligt grundlag for at lægge op til at ændre indfødsretscirkulæret. Sådan var det ikke i forbindelse med behandlingen af 1999-loven. Der var ikke megen opmærksomhed omkring de statsløse under folketingsbehandlingen, der var meget kortvarig. Der var derfor ikke noget ståsted for Indfødsretskontoret til at gøre det usædvanlige – at tage det selvstændige initiativ til at ændre cirkulæret. I det omfang, de har tænkt på det, tror han, at de har tænkt, at der skulle medtages en bestemmelse om FN-konventionen fra 1961 ved først givne lejlighed. Det vil sige, at de skulle prøve at få en bestemmelse ind om konventionen, når cirkulæret skulle ændres på foranledning af Folketinget. I den situation ville det være Indfødsretskontorets eller Lovafdelingens opgave at komme med et udkast til, hvordan en sådan bestemmelse blev udformet korrekt. Hvis arbejdet var ordentligt gjort, og det var en korrekt måde at gøre det på, taler al erfaring for, at Folketinget ville følge udkastet.”[12. december 2012, side 100-101]

Frank Jensen har foreholdt bemærkningerne til lovforslaget forklaret, at

”han var bekendt med bemærkningerne. Det, han kan huske konkret, er, at han flere gange både i forhandlinger med Folketingets partier og i Folketinget tilkendegav, at hvis der skulle indføres et vandelskrav til dem, der hidtil havde kunnet erklære sig til statsborgerskab, var der et hensyn at tage til de personer, der var omfattet af 1961-konventionen. Det gav han udtryk for flere gange. Disse personer skulle uanset vandelskrav have statsborgerskab ved naturalisa-

tion og optages på loven. Han mener, at han sagde det i forbindelse med de spørgsmål, der blev stillet til ham i Folketinget af flere partier. Op til lovændringen i vinteren 1999 havde han en række møder med Folketingets partier. Det var et forsøg fra hans og regeringens side på at holde fast i de hidtidige regeringsbærende partier omkring det at have en fælles forståelse af, at når indfødsretsområdet er reguleret i grundlovens § 44, så har de regeringsbærende partier også et ansvar for, at man ikke får polariseret det sådan, at man ikke kan imødekomme grundlovens bestemmelse. Det var en periode med megen polarisering og strid om indfødsretsområdet. Der var en konkret sag fra Fyn, der udløste mange spørgsmål til ham om erklæringsreglerne. Oppositionen fremsatte beslutningsforslag; ikke alene Dansk Folkeparti og Frihed 2000, men også Venstre, Det Konservative Folkeparti og Centrum-Demokraterne. Det gjorde, at regeringen ville komme til at stå alene, hvis man ikke fandt en måde at få de regeringsbærende partier, som hidtil havde kunnet stå sammen om indfødsretsområdet, til at samarbejde igen. Det, han kalder de regeringsbærende partier, var bl.a. Venstre, Det Konservative Folkeparti og Centrum-Demokraterne. Der var drøftelser med partierne i møderummet bag folketings-salen, hvor han havde møder med deltagelse af bl.a. Torsten Hesselbjerg. De drøftede, hvordan området kunne vinde bred støtte fra partierne, når de skulle ændre erklæringsreglerne. Det gik mest på vandelskravet. Var man sigtet eller dømt for kriminelle forhold, så skulle man ikke kunne benytte sig af erklæringsreglerne. Der var en gruppe af dem, der på grund af vandelskravet ikke længere kunne benytte erklæringsreglerne, der skulle have indfødsret alligevel, fordi de var omfattet af 1961-konventionen. Det er det, der kom til udtryk i bemærkningerne til lovforslaget af 1999. Det gjorde han opmærksom på i Folketinget i forbindelse med behandlingen af lovforslaget, under besvarelse af spørgsmål til ham i folketingssalen og i de møder, han havde med Folketingets partier. Oppositionen var imod, at man kunne erklære sig til indfødsret, selv om man var mistænkt eller dømt for kriminelle forhold. Det gjaldt om at finde en balance mellem bagatelsager og mere alvorlige kriminelle forhold. Han har ikke en erindring om, at nogen gav udtryk for, at de ikke skulle overholde konventionerne. Blandt de partier, som han forhandlede med, oplevede han ikke despekt for konventionsbestemmelserne. Der var et vist pres fra de yderligtgående højrepartier, Frihed 2000 og Dansk Folkeparti. Han var mest optaget af at få Det Konservative Folkeparti, Venstre og Centrum-Demokraterne til at støtte op om det lovforslag med et vandelskrav, som han ville fremsætte.

Han tror, at enhver minister har den opfattelse, at når der er givet retskrav til borgere i lovteksten eller lovens bemærkninger, så er det dansk administrativ tradition, at man på det administrative niveau sørger for at overholde reglerne og respektere disse retskrav. Han opfatter bemærkningerne i forslaget til

1999-loven som en pligt til at optage de statsløse på lovforslaget, og sådan erindrer han også, at det skulle opfattes. Han har ikke konkret erindring om, hvorvidt man ville arbejde på en ændring af cirkulæret, så man fik en ordning for 1961-konventions personer, som var straffede, som den man havde for børn omfattet af børnekonventionen. Han har heller ingen erindring om, at han har fået en sådan ordning forelagt. Han har aldrig betvivlet, at det administrative system samler det op, når lovgiver har fastlagt nogle retskrav for borgerne i enten lovparagraffer eller lovbemærkninger. [12. december 2012, side 105-106]

Foreholdt ekstraktens side 6368 (Forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret) forklarede vidnet, at det er en lovteknisk afgørelse, om en bestemmelse skal i paragraffen eller i bemærkningerne. Han blev belært af lovteknikerne om, at det drejer sig om i paragrafferne at få det frem, som er formålet med loven. Her var det at regulere, at der kom et vandelskrav ind på erklæringsområdet. For de statsløses vedkommende fremgår det, at deres retskrav var uantastet af denne lovgivning. De skulle bare have indfødsret ved naturalisation frem for ved erklæring. Han husker ikke, at der var en politisk motivation til, at det ikke kom til at stå i lovteksten. Han sagde ved enhver lejlighed, at der var kriminelle, der ville kunne få indfødsret ved naturalisation, og at statsløse fortsat skulle have indfødsret. Hvis der skulle være ønske om at skjule de statsløses rettigheder for at få det til at "glide igennem politisk", må han have været meget politisk tonedøv, siden han gentagne gange omtalte de statsløse i Folketinget. Det var ikke et politisk mål for ham at "stikke noget under stolen" i forhold til lovgiver. Der var nogle lovtekniske begrundelser for, at man placerede noget i paragraffen og noget andet i bemærkningerne. Der kunne være kontorer i ministeriet, der gerne ville have mest muligt ind i lovparagraffen, men Lovafdelingen havde en anden opfattelse. Han husker ikke, om der i forbindelse med dette lovforslag var et tema om det lovtekniske. Det vigtigste er, at han over for Folketinget redegjorde for, at der var en konventionsmæssig forpligtelse både i forhold til børn og til dem mellem 18 og 23 år.

Foreholdt ekstraktens side 6206 (Folketingstidende 1999-00, side 2367, justitsminister Frank Jensen) "*Jeg har især hæftet mig ved Dansk Folkepartis beslutningsforslag nr. B 42,...*" forklarede vidnet, at det, som han forholdt sig til, var, om man via folketingsbeslutning kunne pålægge regeringen at fjerne lovfæstede retskrav. De holdt fast i, at statsløse havde et retskrav, som skulle gennemføres ved naturalisation. Som konventionen skal forstås, var det en ekspeditionssag, således at de statsløse omfattet af konventionen automatisk skulle sættes på loven og forelægges for Folketinget. Der skulle ikke være nogen behandling i Indfødsretsudvalget. Det var ligesom med børnene, som Indfødsretsudvalget heller ikke skulle forholde sig til. Indfødsretsudvalgets opgave var

at iagttage, om Indfødsretskontoret havde kontrolleret, at karenperioder var udstået, så de kunne optages på loven. Hvis der var tvivl eller fortolkning, forelagde Indfødsretskontoret spørgsmålet for Indfødsretsudvalget og fik udvalgets holdning til det. Før området blev polariseret, stemte alle for, når lovforslaget kom til tredje behandling i Folketinget, men pludselig var der en ændring af den parlamentariske situation, hvor man tog enkeltnumre ud. Ved hjælp af disse enkeltnumre kunne man se navnene på de pågældende og finde ud af, om det var ens nabo. De var mange, der var ubekvemme ved, at de lavede singulær lovgivning på enkeltpersoner i folketingsalen.

Foreholdt ekstraktens side 6249 (Besvarelse af spørgsmål nr. 22 af 13. december 1999 og nr. 23-32 af 14. december 1999 fra Folketingets Indfødsretsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret (L 151 — bilag 10, 11, 13 og 14)) *”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.”* forklarede vidnet, at som minister er man ikke inde i de administrative procedurer, der bliver tilrettelagt efter vedtagelsen af loven. Der er den arbejdsdeling, at ministeren sørger for at få vedtaget sin lovgivning i Folketinget, hvilket kan være svært nok, især når man er mindretalsregering. Det er meget sjældent, at man som minister er inde i, hvordan man bagefter gennemfører lovgivningen. Når der i bemærkningerne bliver henvist til ordningen efter børnekonventionen, så fremstår det for ham som en helt naturlig ting, at det er en fast procedure. Personer omfattet af statsløsekonventionen skulle automatisk komme på loven uden at blive forelagt udvalget, men man skulle kunne se, at de ikke blev forelagt, fordi de var omfattet af statsløsekonventionen. Han havde drøftelser med Østersøkommissær Ole Espersen, også da Ole Espersen var medlem af Folketinget. Han interesserede sig levende for indfødsretsområdet, og vidnet kendte hans ønske om at skabe større gennemsigtighed og transparens på indfødsretsområdet. Det med fortrolige kontorcirkulærer var meget ubekvemt. Det var bedre, at der var et cirkulære, der var kendt af alle. At lave folkeoplysningsinitiativer som pjecen synes han også var rigtig godt.

Som han husker det, var der i forbindelse med behandlingen af forslaget til lov nr. 1102 af 29. december 1999 et ønske om igen at få bred politisk tilslutning til indfødsretsområdet fra de såkaldt regeringsbærende partier, men uden at sætte grundlæggende retsprincipper over styr og bevare balancerne i, hvor langt de skulle gå i forhold til vandelskrav. Det skulle ikke være sådan, at bagatelagtige forseelser kom til at spærre for fornuftig og hensigtsmæssig ad-

ministration og tilgængelighed for at opnå indfødsret. Han håbede, at de ville komme i mere smult politiske vande, når de fik vedtaget loven i 1999, men det skete desværre ikke. Konflikten omkring indfødsretten fortsatte helt frem til regeringsskiftet i 2001.” [12. december 2012, side 109-111]

5.2.15 Cirkulæreskrivelse af 21. december 1999 til samtlige statsamter

Justitsministeriet udsendte den 21. december 1999 en cirkulæreskrivelse til samtlige statsamter, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden i Grønland og Rigsombudsmanden på Færøerne med orientering om lovforslaget, som var vedtaget den 17. december 1999.

Det fremgik af cirkulæreskrivelsen, der var underskrevet af Birgit Kleis, at loven forventedes at træde i kraft den 31. december 1999. Justitsministeriet fandt det mest hensigtsmæssigt, at ministeriet i en overgangsperiode gennemså og tog stilling til oplysningerne fra Kriminalregistret i disse sager for nærmere at kunne tilrettelægge vejledningen i behandlingen af de sager, hvor der var registreret tilførsler om den person, der havde afgivet erklæring. Justitsministeriet bestemte derfor, at statsamterne mv. skulle indsende udskriften fra Kriminalregistret til ministeriet til udtalelse.

Justitsministeriet tilkendegav også i cirkulæreskrivelsen, at ministeriet snarest muligt ville udsende rettelsesblade til Justitsministeriets vejledning om behandling af indfødsretssager.

Af cirkulæreskrivelsen fremgik afslutningsvis, at Justitsministeriet for tiden overvejede, hvordan en hurtig og enkel sagsgang i erklæringssagerne kunne tilrettelægges, samt hvordan der i samarbejde med statsamterne kunne etableres en særlig ordning for de personer, hvis erklæring blev afvist på grund af kriminalitet, og som derefter ønskede at ansøge om dansk indfødsret ved naturalisation.

5.2.16 Cirkulæreskrivelse af 4. februar 2000 til samtlige statsamter

Justitsministeriet udsendte med henvisning til cirkulæreskrivelsen af 21. december 1999 en ny cirkulæreskrivelse af 4. februar 2000 til samtlige statsamter, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden i Grønland og Rigsombudsmanden på Færøerne. I cirkulæreskrivelsen, der var underskrevet af Birgit Kleis, gentog ministeriet, at statsamterne i sager, der vedrørte erklæring efter indfødsretslovens § 3, skulle sende kriminalregisterudskriften til Justitsministeriet til udtalelse, hvis der i registeret var tilførsler om den person, der havde afgivet erklæring.

Det blev gentaget i cirkulæreskrivelsen, at Justitsministeriet på baggrund de oplysninger, der indkom fra statsamterne, og erfaringerne med behandlingen af de

konkrete sager snarest muligt ville udarbejde rettelsesblade til vejledningen om behandling af indfødsretssager.

Birgit Kleis har foreholdt Justitsministeriets besvarelser af 15. december 1999 af spørgsmål nr. 22 og 40 fra Folketingets Indfødsretsudvalg om cirkulæreskrivelserne forklaret, at

”de skrev til statsamterne. De lavede en ordning, hvor de indledningsvis bad statsamterne om, når de havde indhentet udskriften fra Kriminalregistret, at indsende udskriften til dem. Statsamterne var ikke vant til at arbejde med udskrifter fra Kriminalregisteret, men det var de i Indfødsretskontoret. Der kunne være tilførsler på udskrifterne, der ikke var relevante. Ordningen blev etableret for at finde ud af, hvilke udskrifter statsamterne fik og for at lave en vejledning om, hvordan statsamterne skulle læse dem for derved at være sikre på, at sagerne blev behandlet rigtigt fra starten af. Statsamterne skulle sende sagen til Indfødsretskontoret, hvis de på en udskrift stødte på noget, der umiddelbart gjorde, at man ikke kunne tage imod erklæringen og give dansk statsborgerskab. De gav herefter statsamtet besked tilbage om, hvordan de skulle forholde sig. Hun husker ikke detaljerne, men ordningen gik ud på, at hvis der stod noget på udskriften fra Kriminalregisteret, der forhindrede, at man kunne afgive erklæring, skulle statsamtet sørge for, at vedkommende fik indgivet ansøgning om naturalisation. Den skulle så behandles af Indfødsretskontoret i et spor for sig selv, så de var sikre på, at sagen kom foran i køen. De ville have hånd i hanke med disse sager for at sikre, at de fik en rigtig behandling fra starten af og for at få erfaringer. Hun husker ikke i detaljer, hvordan arbejdsgangen var, men de sørgede for, at ansøgere ikke stod foran en lukket dør i statsamterne, men blev gelejdet videre i systemet. Hun husker umiddelbart, at statsamterne selv skulle sende sagerne ind, men hun er ikke helt sikker på, hvordan det foregik rent praktisk. Det var vigtigt for dem at være sikre på, at de pågældende ansøgere var klar over, at der var den anden mulighed, og at de fik ansøgningen behandlet hurtigt, hvis de benyttede den. I det hele taget var man meget tilbageholdende med at sige til folk, at de ikke skulle søge. Det var altid muligt at søge dispensation fra Folketingets Indfødsretsudvalg. Der var nogle retningslinjer om dispensation for bl.a. kravet om ophold, der ikke var offentliggjorte, men som de udleverede, hvis der var brug for det. Endelig var der muligheden for, at de forelagde sagerne for Indfødsretsudvalget, hvis der forelå noget særligt. Med hensyn til de statsløse var der flere forskellige momenter, der gjorde, at man ikke skråsikkert kunne sige ”nej, den går ikke”. Man måtte ikke på forhånd sige, at ”den går ikke, det kan du godt glemme alt om.” Det var vigtigt for dem at fastslå, at ansøgerne skulle begynde i statsamtet, så de kom på det rigtige spor og ikke endte i den bunke, hvor det tog 1½ år ekstra.

Ordningen indebar, at man havde grundigt styr på sager vedrørende statsløse omfattet af FN-konventionen fra 1961. De blev undergivet særskilt behandling. De var ikke i tvivl om, hvordan sagerne skulle håndteres. Hun tror, at identifikation af sager med statsløse ville opstå konkret. Det første, de ville undersøge, var, om vedkommende opfyldte betingelserne for naturalisation. De mente, at der ikke ville være ret mange, der ikke opfyldte betingelserne. For det første var det ret unge mennesker. Man kunne erklære fra det 18. år, så det var begrænset, hvad man kunne have begået af kriminalitet og have af gæld til det offentlige. De havde en antagelse om, at langt de fleste ville opfylde betingelserne. Hvis de modtog en ansøgning fra en statsløs, ville de straks lægge mærke til, at man skulle være ekstra opmærksom. Hvis vedkommende opfyldte de almindelige betingelser, var der ingen grund til at fremhæve vedkommende i forhold til Folketinget. Så skulle vedkommende bare optages på lige fod med alle andre. På den måde kan man sige, at bestemmelsen om statsløse er en slags opsamlingsbestemmelse. Der var grund til at tro, at langt de fleste ville opfylde betingelserne, så der var ikke grund til at fremhæve dem særskilt. Forespurgt om der blev gjort tiltag til at sikre, at sager med statsløse ansøgere kom til Indfødsretskontoret, forklarede vidnet, at der blev gjort tiltag for at sikre, at alt kom ind til Indfødsretskontoret. Der var en del ansøgninger fra ældre statsløse, primært palæstinensere, der ikke var omfattet af 1961-konventionen.

Umiddelbart inden hun forlod Indfødsretskontoret, var de stadig på et orienteringsstadium med hensyn til at finde ud af, hvordan den nye regel og ordning kunne og skulle fungere. Hun tror ikke, der skete så meget mere, end at de fik sat ordningen i værk, og at de fik samlet op på de ansøgere, der var kommet i klemme med lovændringen. Det var tanken, at når de havde samlet erfaring på området, ville de se, hvad de skulle gøre. Hun kan ikke huske, at hun nåede at foretage konkrete tiltag. Hendes afløser var Rikke Steffensen. Rikke Steffensen havde i efteråret 1999 skrevet en opgave om samarbejdskultur i kontoret i forbindelse med, at hun var på et lederkursus. Hun havde i den forbindelse undersøgt, hvad de lavede i kontoret. Hun var således meget godt introduceret. Hun kan ikke huske specifikt, hvad de talte om, men hun har sikkert fortalt om lovændringen, fordi den fyldte så meget i deres hverdag.” [10. december 2012, side 63-65]

Torsten Hesselbjerg har vedrørende cirkulærskrivelserne forklaret, at

”For at sige det lidt provokerende, så havde de ikke så meget tillid til statsamtterne. Hvis det blev for svært, kunne det gå galt. Det var samme tankegang, som blev udmøntet i 1999, hvor ministeriet nærmest skulle fungere som barnepige for statsamtterne. Hvis det blev for kompliceret, eksempelvis læsning

af udskrifter fra Kriminalregistret, måtte sagen behandles af ministeriet, mens spørgsmål om alder og ophold kunne behandles af statsamterne. [10. december 2012, side 70]

Birgit Kleis udsendte brev af 21. december 1999 til statsamterne, hvor der lægges op til, at man vil orientere nærmere om det. Det gentages også i brevet af 4. februar 2000 til statsamterne. Hvad der herefter skete, ved han ikke.” [10. december 2012, side 76]

5.3 Interne møder i Indfødsretskontoret i perioden 1999-2007

I hele perioden har der været afholdt interne møder for embedsmændene i Indfødsretskontoret, og kommissionen har anmodet om journaliserede og ujournaliserede referater fra alle kontormøder, sagsbehandlermøder, teamledermøder eller lignende siden 1991.

En gennemgang af referaterne fra 1999-2007 viser, at der i perioden har været afholdt kontormøder, journalgruppemøder, sagsbehandlermøder, juristmøder og teamledermøder, hvor en lang række emner af betydning for sagsbehandlingen i Indfødsretskontoret er blevet drøftet, og hvor kontorets ledelse har givet instruktioner. I det følgende redegøres for de referater, hvor statsløse omtales.

Lovændringen i 1999 omtales i et referat af et sagsbehandlermøde i en mail af den 15. november 2000 udarbejdet af Rikke Steffensen:

”• I forbindelse med den lovændring, hvor der pr. 1. januar 2000 blev indført et krav om straffrihed i indfødsretslovens § 3, lovede vi Folketinget, at vi ville hastebehandle naturalisationsansøgninger fra de unge ansøgere, som efter lovændringen ville få afslag på at erklære pga. kriminalitet. Det er derfor, at disse tidligere 335-sager uddeles som hastesager til sagsbehandlerne. De pågældende skal naturligvis kun optages på det aktuelle lovforslag, hvis de opfylder alle naturalisationsbetingelserne.”

Det fremgår ikke af referatet, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen ikke skulle opfylde alle naturalisationsbetingelser.

Mette Johansen har forklaret, at

”Mailen er sendt, før hun begyndte i kontoret. Det er ikke noget, hun husker. Det er en generel instruks vedrørende unge, som kunne få indfødsret ved erklæring, og vedrører ikke specifikt statsløse. Det er rigtigt, at de statsløse også ville være omfattet af den generelle instruks, hvis disse sager blev fordelt som de øvrige sager. Hun har ikke kendskab til sagsbehandlingen i relation til statsløse børn.” [7. januar 2013, side 121-122]

Rikke Steffensen har foreholdt mailen forklaret, at

”hun ikke husker, hvad der lå i det. Hun kan se, at de havde lovet Folketinget at hastebehandle disse sager, og hun kan huske, at de holdt øje med disse sager i posten. Det ville være forkert at stille krav om, at statsløse omfattet af 1961-konventionen skulle opfylde alle betingelser. Hun mener ikke, at det var udtryk for, at de faktisk stillede dette krav. Det er udtryk for, at de ikke modtog mange af disse sager. Instruksen var målrettet de sager, de delte ud på det tidspunkt. De hastebehandlede alle sager med ansøgere, der tidligere havde kunnet erklære efter § 3, men som nu faldt ud af § 3 på grund af straffrihedskravet. Det var mange sager, som hun husker det. De statsløse var bare en delmængde. Instruksen tyder på, at de hastebehandlede de ansøgere, der havde fået afslag i statsamtterne og søgte om naturalisation, ved at dele dem ud til sagsbehandlerne. Det tyder også på, at det var dem, der skulle behandles efter de almindelige retningslinjer. Hun ved ikke hvor mange sager, der var med statsløse. Hun tror ikke, der var ret mange, idet de i så fald nok havde haft fokus på det i udarbejdelsen af retningslinjerne.” [7. januar 2013, side 131]

Statsløse omtales i referat af juristmøde den 18. november 2003. Det fremgik af referatet, at Oluf Engberg fortalte, at Else Theill Sørensen (KF) havde spurgt til Indfødsretsudvalgets praksis i forbindelse med behandlingen af statsløse ansøgere, og at Oluf Engberg havde oplyst, at det forhold, at en person er statsløs, kun var et moment i forbindelse med forelæggelsen, samt at opholdskravet var lempet for statsløse personer.

Det fremgik videre af referat af sagsbehandlermøde den 16. marts 2005 under overskriften ”Statsløse og opholdskravet i retningslinjerne”, at Niels Beckman redegjorde for forskellen mellem en de jure og en de facto statsløs og for beregningen af opholdskravet i forhold til retningslinjerne. Det fremgik, at en klar og mere fyldestgørende redegørelse ville blive udarbejdet og sat ind i sagsbehandlervejledningen.

I et referat af et sagsbehandlermøde den 22. oktober 2007 fremgik det under overskriften: "Hvornår er en person statsløs...":

"Hvis der i en sag fremgår forskellige oplysninger om en persons statsborgerskab, lægges oplysningerne på opholdstilladelser/dokumenter fra Udlændingesservice som udgangspunkt til grund. Hvis sagen omfatter mange modsatte oplysninger om pågældendes statsborgerskab, forelægges den for teamlederen. Der skal ikke bruges for meget tid på dette."

Ingen af referaterne ses at angå forpligtelserne efter 1961-konventionen.

5.4 Integrationsministeriets interne vejledninger til brug for medarbejdernes behandling af ansøgninger om naturalisation – 1999 til 2004

Af et udkast til referat af sagsbehandlermøde den 26. april 2000 hedder det angående behandlingen af ansøgninger om naturalisation:

"På mødet blev sagsgangen (indtil optagelse/afslag) ved behandling af 310-(og 311) sager gennemgået.

Sagsgangen er følgende:

- 1) Der påføres sagsbehandler og dannes forløb
- 2) Der trækkes CPR (inkl. børn og ægtefælle), CFR og KR (inkl. børn over 15 år)
- 3) Kan ansøgeren erklære?
- 4) Er betingelserne for naturalisation opfyldt?
- 5) Pas og opholdstilladelse checkes
- 6) Bilag ordnes
- 7) Underskrifter checkes: forside, pkt. 21, samtykkeerklæring, om børn ønskes omfattet
- 8) Er gebyr betalt?
- 9) Skal der påføres ambassade?
- 10) Udfyldelse af checkliste i systemet (er det nødvendigt??)

...

Undersøgelse af, om betingelserne for naturalisation er opfyldt (jf. ovenfor pkt.

4):

- KR (Husk især at lægge mærke til evt. indrejseforbud)
- CFR
- sprog (rapport)

- ophold (checkes ved hjælp af CPR, overgivelsesbrev m.v.; evt. historisk CPR. Der skal kun kigges i passet, hvis der er noget “mystisk”, f.eks. hvis ansøgeren har givet politiet oplysninger om opholdsafbrydelser).”

I referater af interne møder i Indfødsretskontoret fra 2. august 2000 til 20. marts 2001 blev en sagsbehandlervejledning omtalt flere gange. Det fremgik af referat af sagsbehandlermøde den 2. august 2000, at et første udkast til indholdsfortegnelse til sagsbehandlingsvejledning til brug for systematisering af de afsnit, som efterhånden blev udarbejdet og udleveret, var klar. Det fremgik videre af referat af sagsbehandlermøde den 20. marts 2001, som Rikke Steffensen udsendte pr. mail den 26. marts 2001, at samtlige afsnit til sagsbehandlingsmanualen nu var lagt på Indfødsretskontorets fælles edb-drev, hvorfra afsnittene kunne udskrives efter behov.

Af et referat af 16. oktober 2002 fremgik, at sagsbehandlermanualen ville blive revideret, når der var tid til det. Den omtales herefter i et referat af et sagsbehandlermøde den 25. marts 2003, hvoraf fremgik, at Frank Mathiesen var i gang med en revidering af sagsbehandlermanualen.

Af referat af sagsbehandlermøde den 21. august 2003 fremgik, at Oluf Engberg på mødet oplyste, at de reviderede afsnit til sagsbehandlervejledning snart var klar til at blive uddelt, men at afsnittet om sprog dog ikke ville komme foreløbigt, fordi der var ændringer på vej.

Kommissionen har modtaget uddrag af en sagsbehandlervejledning, som i overensstemmelse med oplysningerne i mødereferaterne synes at være opdateret løbende fra november 2000 til juni 2004.

Børnekonventionen var omtalt i sagsbehandlervejledningens afsnit II.B.3 om de grundlæggende betingelser. I afsnittet, der blev redigeret i juni 2004, hedder det:

”1. Grundlæggende opholdsbetingelser (§§ 5-7)

1.1. Bopæl her i landet og tidsubegrænset opholdstilladelse (§ 5)

Det fremgår af § 5, at det er en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren har “tidsubegrænset opholdstilladelse og bopæl her i landet”.

1.1.1. Bopæl her i landet

...

1.1.2. Tidsubegrænset opholdstilladelse

For det andet er det et krav, at ansøgeren har tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet, dvs. at "tidsubegrænset" skal være anført på opholdskortet.

Dette gælder dog ikke:

...

- Personer, der er omfattet af § 17, dvs. børn, der er født statsløse i Danmark.

...

De ovennævnte personer skal derfor alene have bopæl her i landet.

Opfylder ansøger kravet om opholdsperiodens længde, men har vedkomme-
de endnu ikke fået tidsubegrænset opholdstilladelse, forelægges sagen for en
jurist."

Af afsnit II.B.3 fremgik videre under punkt 2.2:

"2.2. Statsløse personer og flygtninge

Efter § 7 kan "*statsløse personer samt personer, der er anerkendt som flygtninge, og personer, som må sidestilles hermed*" optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse "*efter 8 års uafbrudt ophold her i landet*".

Statsløse er personer, der ikke har statsborgerskab i noget land. Det vil typisk dreje sig om statsløse palæstinensere, men det forekommer også, at personer med anden baggrund er statsløse.

...

2.3. Andre udlændinge

Efter § 7 skal "*andre udlændinge*" have opholdt sig "*her i landet uafbrudt i mindst 9 år*".

Sagsbehandlervejledningen indeholdt i afsnit II.B.8 vejledning om behandling af ansøgninger om selvstændig naturalisation af børn. Afsnittets punkt 2.3 havde overskriften "Børn født statsløse i Danmark", men det fremgik, at afsnittet endnu ikke var skrevet.

1961-konventionen var ikke omtalt i sagsbehandlervejledningen.

Lene Nielsen har i en redegørelse af 15. februar 2011 gennemgået vejledninger, sagsbehandlingsmanualer og lignende i perioden fra 1999-2010. I redegørelsen hedder det:

”I perioden fra 1999-2003 fandtes i Indfødsretskontoret ingen vejledninger eller manualer internt til brug for sagsbehandlernes behandling af naturalisationssager.

Sagsbehandlerne blev orienteret om eventuelle nye sagsbehandlingstiltag o.lign ved sagsbehandlingsmøder. Sagsbehandlerne brugte således mødereferater herfra som en form for vejledning.

Ifølge AWL udfærdigede Frank Mathiesen i 2003 en vejledning/sagsbehandlermanual. Denne manual er ikke journaliseret og kun enkelte sagsbehandlere til stede i Indfødsretskontoret i dag ligger inde med enkelte løsark herfra. Ved gennemgangen af disse ses spørgsmålet om statsløse og konventioner dog ikke berørt.”

AWL er initialerne på en kontorfunktionær.

I et notat fra den 15. februar 2011 ”Udkast til intern redegørelse for behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark” udarbejdet af Dorit Hørlyck hedder det om vejledninger og manualer til internt brug:

”I perioden fra 1999-2003 fandtes i Indfødsretskontoret ingen vejledninger eller manualer internt til brug for sagsbehandlernes behandling af naturalisationssager. I 2003 blev der ifølge oplysninger fra ældre kontormedarbejdere oprettet en vejledning, der dog kun delvist har kunnet findes frem.

Der fremgik intet om statsløse heraf.”

I ”Redegørelse til statsministeren om Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark” af 7. marts 2011 hedder det:

”Efter overførslerne i henholdsvis 1999 og 2004 indgik sager vedrørende statsløse personer født i Danmark således i Indfødsretskontorets almindelige sagsbehandling. Der ses ikke at være sket en skriftlig vejledning eller andre former for opfølgning i forhold til sagsbehandlerne i kontoret om de særlige rettigheder for personer omfattet af konventionen.

Der kan være sket en mundtlig vejledning af kontorets medarbejdere om de særlige rettigheder i konventionen. Da der har været tale om en løbende udskiftning af kontorets ansatte i den omhandlede periode, er dette ikke muligt at fastlægge nærmere, herunder om der er sket en tilstrækkelig vidensoverførsel mellem afdøende og tilkommende medarbejdere.

Hertil kommer, at der i perioden fra 1999 til 2007 har været tale om få sager vedrørende personer omfattet af konventionen, og at ansøgerne i vid udstrækning har opnået statsborgerskab, hvilket kan skyldes, at de pågældende har opfyldt betingelserne i de almindelige retningslinjer.”

Frank Mathiesen har foreholdt redegørelse fra Lene Nielsen fra 2011 forklaret, at

”han kan have arbejdet med en vejledning om sprog. Der er noget med sprogkravet, der får en klokke til at ringe. De havde problemer med at få lavet en samlet vejledning, fordi der var mange prøver, som ikke var omtalt i retningslinjerne, men var på samme eller højere niveau end dem, der var omtalt. Disse prøver blev forelagt for og godkendt af udvalget. Det var for risikabelt at lave firkantede regler, fordi der var denne udvikling i sprogkravet. Det betød, at han som overreferent fik forelagt flere sager. Han husker ikke drøftelser om statsløse børn i relation til sprogkrav eller i forhold til omtale i vejledningen.

Foreholdt vejledninger fra ekstraktens side 8537-8615 forklarede vidnet, at det ligner udkast til vejledninger, som ikke er færdige. Han husker, at de var i gang med dette arbejde. Han husker ikke afsnittet fra ekstraktens side 8556. Det er dateret den 16. marts 2001, altså under de tidligere retningslinjer. Afsnittet side 8585 kan være det dokument, de opgav af færdiggøre. Afsnittet side 8595 relaterer til de tidligere retningslinjer, ikke til 2002-aftalen.” [1. marts 2013, side 419]

Niels Beckman har foreholdt sagsbehandlervejledningens afsnit II.B.6. Danskundskaber mv. forklaret, at

”det var Rikke Steffensen og en eller to fuldmægtige, der behandlede disse sprogkrav. Det var han ikke involveret i. Foreholdt at Frank Mathiesen har forklaret, at man opgav at skrive en brugbar vejledning om sprogkravet i forlængelse af 2002-aftalen, forklarede vidnet, at det har han ingen erindring om. Foreholdt at Frank Mathiesen har forklaret, at sprogkravet var under forandring, fordi Indfødsretsudvalget løbende godkendte andre grundlag, og at det derfor var vanskeligt at håndtere vejledningsmæssigt, forklarede vidnet, at det, han kan huske, er, at niveauet for sprogkravet ofte var til debat. Ansøgerne

skulle godtgøre, at de opfyldte sprogkravet. Det var en vanskelig proces. De havde en række sager, som de måtte forelægge for Folketingets Indfødsretsudvalg for at spørge, om det var det rigtige niveau.” [1. marts 2013, side 423]

Rikke Steffensen har foreholdt sagsbehandlervejledningens afsnit II.B.3 – Ophold redigeret 15. juni 2004 forklaret, at

”hun ikke var ansat i Indfødsretskontoret i 2004. Hun kan genkende måden, vejledningen er stillet op på. De begyndte i hendes tid at få skrevet på en sagsbehandlervejledning i den rækkefølge, problemstillingerne kaldte på opmærksomheden.

Foreholdt ekstraktens side 8568 (II.B.3 – Ophold redigeret 15. juni 2004) ”2.2. Statsløse personer og flygtninge. Efter § 7 kan *”statsløse personer samt personer, der er anerkendt som flygtninge, og personer, som må sidestilles hermed” optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse “efter 8 års uafbrudt ophold her i landet.”* forklarede vidnet, at hun ikke kan huske, om denne tekst blev indføjet i vejledningen, mens hun var i kontoret. Hun mener, at der var en række ting, som de ikke skrev i sagsbehandlervejledningerne. Det var ting, der blev håndteret af udvalgte sagsbehandlere. Sagsbehandlervejledningen var målrettet de sagsbehandlere, der tog de fleste sager. Hendes bud på en forklaring på, hvorfor statsløse efter børnekonventionen og 1961-konventionen ikke er nævnt i vejledningen, er, at sagerne vedrørende disse konventioner blev behandlet af bestemte sagsbehandlere.” [7. januar 2013, side 132]

Oluf Engberg har forklaret, at

”Hoveddokumentet for sagsbehandling i kontoret var indfødsretsaftalen og retningslinjerne. Inden han læste ekstrakten, havde han en svag erindring om, at der muligvis var en vejledning, der supplerede indfødsretsaftalen. Han kan se, at vejledningen er med i ekstrakten. Det, han husker, er, at der var nedsat nogle arbejdsgrupper med et antal sagsbehandlere og en jurist, der skulle sørge for at ajourføre de enkelte kapitler. Han vil heller ikke udelukke, at han har godkendt nogle kapitler i vejledningen i den tid, han var i kontoret, men det er ikke noget, som han har nogen særlig erindring om. Han tror derfor ikke, at vejledningen har fyldt meget i den daglige sagsbehandling for hans vedkommende. ...

Foreholdt ekstraktens side 8568 (II.B.3 – Ophold redigeret 15. juni 2004) forklarede vidnet, at før han så ekstrakten, kunne han ikke huske afsnittet. Ved at genlæse kontorreferaterne husker han, hvor mange tekniske oplysninger

og hvor mange problemstillinger, der hele tiden skulle tages stilling til i disse sager. Han mener, at der som supplement til aftalen og vejledningen var en mappe, hvor alle de forskellige oplysninger blev samlet med henblik på at blive skrevet ind i vejledningen, når man kom dertil. I mappen var bl.a. praksis fra Indfødsretsudvalget. Han mener, at han havde en sådan mappe, hvor der var emneopdelinger med de forskellige områder, men han kan ikke huske, om der var noget med statsløse i den. Spørgsmålet om de statsløse blev først aktuelt for ham i 2004, da indfødsretsloven blev ændret. Han husker ikke, at der før det tidspunkt var en særlig anledning til at se på, om vejledningen var god nok på dette punkt.” [7. januar 2013, side 137-138]

5.5 Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 4. maj 2000 i sag 20 og den 7. juni 2000 i sag 22 (børnekonventionen)

Justitsministeriet behandlede i maj og juni 2000 tre ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen. Sagerne kan kort refereres således:

- | | |
|--------|--|
| Sag 20 | Statsløs palæstinenser, født ... Ansøgning af 23. marts 2000. Omfattet af børnekonventionen. Den 4. maj 2000 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 2000. |
| Sag 21 | Statsløs palæstinenser, født ... Ansøgning af 23. marts 2000. Omfattet af børnekonventionen. Den 4. maj 2000 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 2000. |
| Sag 22 | Statsløs palæstinenser, født ... Ansøgning af 10. maj 2000. Omfattet af børnekonventionen. Den 7. juni 2000 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 2000. |

5.6 Vejledning til forældre, der havde fået afslag på ansøgning om naturalisation til sig selv og deres børn, der var omfattet af børnekonventionen

Kommissionen har ved gennemgangen af ansøgningerne fra personer omfattet af konventionerne i nogle tilfælde konstateret, at ansøgernes forældre tidligere havde fået afslag. Kommissionen har stikprøvevis gennemgået fire af forældrenes sager for at konstatere, om ministeriet i forbindelse med afslagene havde vejledt om mulig-

heden for, at børnene selvstændigt kunne søge om indfødsret efter børnekonventionen.

Vejledningerne til medarbejderne i Indfødsretskontoret vedrørende behandling af ansøgninger om naturalisation ses ikke på noget tidspunkt i perioden at have indeholdt vejledning om, at de i forbindelse med afslag til ansøgere skulle vejlede om, at ansøgerens børn, der som bipersoner var omfattet af ansøgningen, kunne naturaliseres selvstændigt, hvis de var omfattet af børnekonventionen.

I den første sag, som kommissionen har undersøgt, indgav ansøgeren ansøgning i 1999. Det fremgik af ansøgningen, at ansøgeren og ansøgerens fraseparerede ægtefælle begge var født i Libanon og var statsløse palæstinensere, samt at de havde syv fælles børn, hvoraf de fire var født i Danmark og var under 18 år. Af en erklæring underskrevet af begge ægtefæller i april 1999 fremgik, at de havde krydset af ved ”Ønsker” i en erklæring med ordlyden ”Undertegnede ægtefæller erklærer, at vi ønsker, at vort barn, der bor her i landet, får dansk indfødsret sammen med faderen”. Tilsvarende fremgik det af politiets rapport af 15. april 1999 i anledning af ansøgningen, at ansøgeren ønskede alle syv børn omfattet af ansøgningen. Ved brev af 13. oktober 1999 orienterede ansøgeren ministeriet om, at separationen var bortfaldet. Den 11. juli 2000 fik ansøgeren afslag med den begrundelse, at han var sigtet i en straffesag. Afslaget var underskrevet af Rikke Steffensen, der den 15. juni 2000 var tiltrådt som chef for Indfødsretskontoret.

Efter oplysningerne i ansøgningen var børnene født i Danmark omfattet af børnekonventionen og således berettiget til selvstændigt at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Afslaget indeholdt ikke vejledning om dette, og det ses ikke af sagen, at ministeriet vejledte ansøgeren i forbindelse med afslaget.

Rikke Steffensen har foreholdt sagen forklaret, at

”hun ikke husker nogen konkrete sager. Hun tør ikke sige, om det blev overvejet at give vejledning om, at børnene kunne søge selvstændigt. Hun husker det ikke. Hun husker ikke den konkrete sag, og hun husker ikke, om de havde praksis for at give en sådan vejledning, således at det er hende, der har overset det i denne sag. Der er rigtigt, at der var ganske mange statsløse ansøgere, som ikke var omfattet af konventionerne. De havde nogle statsløse børn, som de optog efter bestemmelsen i cirkulæret. Hun husker ikke andre tilfælde som dette.” [7. januar 2013, side 132]

I den anden sag indgav ægtefællen til ansøgeren i den første sag ansøgning om naturalisation i 2002. Det fremgik af ansøgningen, at ansøgeren og ansøgerens ægtefælle var statsløse palæstinensere, og at ansøgeren havde syv børn, hvoraf fire børn var født efter, at ansøgeren var flyttet til Danmark. Ansøgeren ønskede, at børnene skulle være omfattet af ansøgningen. Der foreligger ikke udskrifter fra CPR-registret, men sagbehandleren har i 2003 anført på tjeklisten, at ansøgeren var libanesiske statsborger.

Integrationsministeriet meddelte den 5. juli 2004 afslag med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret dansk kundskaber mv. Afslaget var underskrevet af Trine Priess Sørensen.

Ansøgeren fik den 22. november 2006 på ny afslag med den begrundelse, at hun ikke opfyldte kravet om dokumentation af dansk kundskaber mv. Afslaget var underskrevet af Lene Nielsen.

På en udskrift fra CPR-registret af 22. oktober 2007 er ud for børnene født i Danmark med hånden skrevet "bip" (biperson). Af en anden udskrift af samme dato fremgik, at børnene var født i Danmark, men statsborgere i Libanon, samt at ansøgeren også selv var statsborger i Libanon. Det er sandsynligt, at både ansøgeren og børnene også i 2003 var registreret som libanesiske statsborgere i CPR-registret. Af sagsbehandlerens tjekliste af 23. oktober 2007 er der ved "Børn" noteret i alt fire bipersoner.

Ansøgeren fik på ny afslag den 10. januar 2008, denne gang efter forelæggelse for Indfødsretsudvalget, og den 16. november 2009. Afslagene var underskrevet af henholdsvis Lene Nielsen og Birgitte Borker Alberg.

Ansøgerens børn har fra oktober 2007 og formentlig også inden dette tidspunkt været registreret som libanesiske statsborgere. Uoverensstemmelsen mellem på den ene side oplysningerne i ansøgningen om, at børnenes forældre var statsløse, og at børnene var født i Danmark, og på den anden side registrering af statsborgerskab i CPR-registret ses ikke undersøgt nærmere.

Børnene ansøgte i december 2009 (sag 573, 574, 575 og 576), og i den forbindelse blev det lagt til grund, at børnene var født statsløse i Danmark. Alle børnene fik indfødsret i 2010. Børnene var således omfattet af børnekonventionen.

Afslagene til ansøgeren indeholdt ikke vejledning om, at børnene var berettiget til selvstændigt at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, og det ses ikke af sagen, at ministeriet vejledte ansøgeren om dette i forbindelse med afslagene.

Lene Nielsen har forespurgt, om de på noget tidspunkt overvejede, om de skulle vejlede denne type ansøgere om, at børnene kunne have en selvstændig ret, forklaret, at det var noget, de overvejede på et langt senere tidspunkt. Det var i 2010-2011, hvor de opdagede, at de ikke havde vejledt nok. [22. marts 2013, side 565]

Trine Priess Sørensen har forespurgt, om hun husker, at det blev drøftet i kontoret, at man skulle vejlede i sådanne tilfælde, forklaret, at det ikke var et tema, der blev drøftet. [13. marts 2013, side 467]

Allan Niebuhr har forespurgt, om der var andet i udvalgssammenhængen, som han mener, kommissionen bør vide, forklaret, at

”noget af det, som han syntes kunne frustrere lidt, var, at han var usikker på, om der var dispensationssager, der burde have været direkte på lovforslaget. Hvis man havde et statsløst par, der havde fået et statsløst barn i Danmark, var der efter hans mening ikke nogen tvivl om, at det pågældende barn havde ret til at få tilbudt dansk statsborgerskab, men når de fik en sådan sag som dispensationssag og i givet fald sagde nej til at give forældrene dispensation, fulgte barnet med som biperson i sagen, fordi barnet ikke var en selvstændig person i deres dispensationssag. Det skulle vel være sådan, at ministeriet gjorde forældrene bekendt med, at selvom de ikke kunne få dispensation og komme på lovforslaget, havde barnet stadig ret til selvstændigt at komme på lovforslaget. Forespurgt om det var en konkret problemstilling, som han kan huske, at udvalget sad med, forklarede vidnet, at det var noget af det, han var inde på tidligere, hvor han forklarede, at han var lidt usikker på, hvordan sagsbehandlingen i udvalget var. Han kan ikke huske en konkret sag, men det forekom. Udvalget havde flere gange sager med statsløse med børn, hvor der ikke var nok i vægtskålen til, at de pågældende fik dispensation. Forespurgt om det var noget, som han spurgte embedsmændene om, forklarede vidnet, at han nævnte det på det møde, hvor han gjorde opmærksom på, at han var usikker på deres sagsbehandling. Han gik ud fra, at hvis udvalget traf en direkte ulovlig beslutning i en dispensationssag, ville embedsmanden, der sad ved siden af, skride ind. Det gjorde hun ikke. Forespurgt om han husker, hvilket svar han fik, da han rejste problemstillingen, forklarede vidnet, at det var der, ministeren sagde, at det var en god idé at få det belyst nærmere. Forespurgt om han har en konkret erindring om, at de fik sager af den type, forklarede vidnet, at der helt klart var dispensationssager vedrørende forældre med børn. Både statsløse og ikke statsløse. Forespurgt om der var noget fremme om, at man skulle vejlede statsløse ansøgere om, at barnet kunne søge selvstændigt, forklarede vidnet, at det husker han ikke.

Forespurgt af kommissionens formand om hans tanke var, at man fra ministeriets side skulle kontakte forældrene, som skulle have afslag, og fortælle dem, at deres børn havde mulighed for at søge selvstændigt, forklarede vidnet, at det var præcist det, han mente, at man skulle gøre. Hvis man havde et statsløst forældrepar, der måske havde lavet noget kriminelt, betød det ikke, at barnet ikke stadig havde de samme rettigheder. Det var dog forældrene, der i sidste ende skulle bestemme, om barnet skulle søge dansk statsborgerskab. Der var lidt usikkerhed for ham om, hvad det betød for barnet, hvis de afslog dispensation for forældrene. Forespurgt om det var en diskussion, der fandt sted på mødet i august 2005, forklarede vidnet, at det var der, han gjorde opmærksom på, at han var usikker på sagsbehandlingen.” [28. januar 2013. side 283-284]

Dorit Hørlyck har foreholdt dette forklaret, at

”hun sagtens kan huske, at de havde et møde, og at Allan Niebuhr var opmærksom på de statsløse, men hun kan ikke huske, at det var præcis denne situation. Det har i flere år været sådan, at hvis statsløse, som ikke er født i Danmark, søgte om statsborgerskab og fik afslag, blev der i afslaget indføjet et afsnit om, at hvis de havde børn, som er født i Danmark, kan børnene blive optaget på lovforslaget uden yderligere under henvisning til § 17. Hun husker ikke præcist, hvornår det blev besluttet at indføje det afsnit, men det har været sådan i flere år. Foreholdt at der er tre til fire sager, hvor der ikke er blevet givet vejledning om, at børnene selvstændigt kunne søge indfødsret, forklarede vidnet, at hun ikke har haft tid til at undersøge det nærmere, og hun erindrer ikke, om det var i 2007, 2008 eller 2009. Det fremgår nu af fane 13 af sagsbehandlermanualen. Hun har ikke kunnet se længere tilbage end til begyndelsen af 2011. Hun forestiller sig, at de sendte en mail ud i kontoret om, at det skulle være sådan, men hun kan ikke komme det nærmere.” [29. maj 2013, side 1.080]

I den tredje sag indgav ansøgeren ansøgning i 1999. Det fremgik, at ansøgeren var født i Marokko og statsborger i dette land, at ansøgerens ægtefælle var statsløs palæstinenser, og at de havde tre fælles børn, der var født i Danmark og var under 18 år. Af udskrift fra CPR-registret fra 7. juli 2000 fremgik, at ansøgeren havde fire børn under 18 år, idet der senere var født yderligere et barn. Ansøgeren havde ikke udfyldt den rubrik i ansøgningsskemaet, hvor spørgsmålet om ansøgeren ønskede, at børn under 18 år skulle være omfattet af ansøgningen, var. Ansøgeren havde heller ikke svaret på, hvilke af børnene der ikke skulle være dansk statsborger. Af en erklæring af 7. juli 2000 fremgik, at ansøgeren og ansøgerens ægtefælle ønskede, at deres børn fik indfødsret sammen med ansøgeren. Ansøgeren fik den 9. november

2000 afslag med den begrundelse, at ansøgeren ikke beherskede det danske sprog godt nok.

Ansøgeren anmodede i et brev af 12. juni 2002 om, at sagen blev genoptaget. Sagen blev genoptaget. Der blev i den forbindelse den 15. august 2002 indhentet nye oplysninger fra CPR-registret, hvoraf det fremgik, at de tre ældste børn var født i Danmark, men var statsborgere i Marokko, mens det for så vidt angår det sidstfødte barn fremgik, at pågældende var født statsløs i Danmark.

Den 31. januar 2003 fik ansøgeren igen afslag med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret danskkundskaber mv. Afslaget var underskrevet af Maja Markman.

Efter oplysningerne i ansøgningen var det sidstfødte barn omfattet af ansøgningen, og oplysningerne i sagen viste, at barnet var omfattet af børnekonventionen og således berettiget til selvstændigt at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Afslaget indeholdt ikke vejledning om dette, og det ses ikke af sagen, at ministeriet vejledte ansøgeren om dette i forbindelse med afslaget.

Ved brev af 11. juli 2005 indsendte ansøgeren bevis for Prøve i Dansk 2 og anmodede om at få genoptaget sagen. Ministeriet genoptog behandlingen af sagen.

Den 10. oktober 2005 fik ansøgeren igen afslag med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret danskkundskaber mv., idet ansøgeren ikke havde opnået et karaktergennemsnit på mindst 6. Afslaget var underskrevet af Kirsas Reinholt.

Ved brev af 23. januar 2007 sendte ansøgeren en erklæring fra en speciallæge i psykiatri, og ministeriet genoptog behandlingen af sagen.

Den 28. juni 2007 fik ansøgeren igen afslag med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret danskkundskaber mv., ligesom ansøgeren ikke havde bestået en indfødsretsprøve. Det fremgik af afslaget, at oplysningerne i lægeerklæringerne ikke kunne føre til et andet resultat. Afslaget var underskrevet af Kirsas Reinholt.

Afslagene af 10. oktober 2005 og af 28. juni 2007 indeholdt ikke vejledning om, at ansøgerens barn født i 1999 var omfattet af børnekonventionen og således berettiget til selvstændigt at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, og det ses ikke af sagen, at ministeriet vejledte ansøgeren om dette i forbindelse med afslagene.

I den fjerde sag indgav ægtefællen til ansøgeren i den tredje sag ansøgning om naturalisation i 2001. Det fremgik, at ansøgeren var statsløs palæstinenser, at ansøgerens ægtefælle var marokkansk statsborger, og at ansøgeren havde fire børn født i Danmark. Ansøgeren havde ikke udfyldt rubrikken i ansøgningsskemaet om, hvorvidt ansøgeren ønskede, at børn under 18 år skulle være omfattet af ansøgningen. Ansøgeren fik den 5. marts 2003 afslag med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret danskkundskaber og ikke havde bestået indfødsretsprøven. Afslaget var underskrevet af Maja Markman. Der findes ikke i sagen en udskrift fra CPR-registret fra før dette tidspunkt, men det må antages, at det som i den forrige sag fremgik af registret, at det sidstfødte barn var født statsløs i Danmark.

Sagen blev genoptaget, efter at ansøgeren var fremkommet med nye oplysninger, og det blev besluttet, at sagen skulle forelægges for Folketingets Indfødsretsudvalg. På en tjekliste dateret 16. februar 2005 er anført bl.a., at der var fire børn, der var bipersoner til ansøgningen, hvoraf de tre var statsborgere i Marokko, og det ene barn var statsløs.

Folketingets Indfødsretsudvalg fandt, at ansøgeren ikke burde optages på et lovforslag, og ministeriet meddelte dette ved brev af 8. april 2005. Brevet var underskrevet af Niels Beckman.

Ansøgeren fremkom ved brev af 23. oktober 2006 med nye oplysninger og anmodede på ny om genoptagelse. Ministeriet genoptog sagen. Af udskrift fra CPR-registret af 19. juli 2007 fremgik, at de tre ældste børn var født i Danmark, men statsborgere i Marokko, mens det for så vidt angår det sidstfødte barn fremgik, at pågældende var født statsløs i Danmark. Den 14. december 2007 fik ansøgeren på ny afslag med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret danskkundskaber. Afslaget var underskrevet af Katrin Rán Dragsted.

Ved brev af 4. marts 2008 fremkom ansøgeren med nye oplysninger og anmodede om genoptagelse. Den 30. april 2008 fik ansøgeren igen afslag med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret danskkundskaber, og at ministeriet ikke på ny fandt grundlag for at forelægge ansøgningen for Folketingets Indfødsretsudvalg. Afslaget var underskrevet af Katrin Rán Dragsted.

Fra 2005 synes ministeriets sagsbehandling at have taget udgangspunkt i, at ansøgningen også omfattede ansøgerens børn. Efter de oplysninger, ministeriet var i besiddelse af eller kunne være kommet i besiddelse af, jf. ovennævnte sag, var det sidstfødte barn berettiget til selvstændigt at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Det ses ikke af sagen, at ministeriet vejledte ansøgeren om dette i forbindelse med afslagene.

Børnene i den tredje og fjerde sag ansøgte selvstændigt i januar 2010 (sagerne 580, 581, 582 og 583). De fik indfødsret i 2010. Sagsbehandleren havde den 8. februar 2010 noteret i sagerne vedrørende de tre ansøgere, som ministeriet i 2002 konstaterede var marokkanske statsborgere, at ansøgerne ”er født i Danmark i ægteskab af en statsløs far og en marokkansk mor. Ifølge landeblad og lovgivning i Marokko, modtaget i oktober 2006, erhverver barn af en marokkansk mor og en statsløs far kun marokkansk statsborgerskab, hvis barnet fødes i Marokko. ...”. I overensstemmelse hermed betragtede ministeriet de tre ansøgere som statsløse.

Katrin Rán Dragsted har foreholdt sagen, og at der var sager, hvor ansøgeren ikke var omfattet af 1961-konventionen og ikke opfyldte de almindelige betingelser, men havde børn, hvor et eller flere var statsløse født i Danmark, og hvor man ikke vejledte ansøgeren om, at børnene selvstændigt ville kunne søge, forklaret, at

”det var et problem. Der var et problem med børnene i det hele taget. Det var lidt kompliceret. De havde sager, hvor de statsløse børn søgte selvstændigt. Det var meningen, at de skulle behandle disse ansøgninger selvstændigt. Det var derfor, de udarbejdede disse vejledninger. Forespurgt om hun husker, om det var et tema i denne eller andre sager, forklarede vidnet, at hun ikke ved, hvad det er for en konkret sag, men det var noget, de var opmærksomme på. De var også opmærksomme på, at de skulle undersøge grundigt, om ansøgerne var statsløse. ... I den sag gik de meget grundigt ind i det. Forespurgt om temaet, om man skulle vejlede om det, var til drøftelse, forklarede vidnet, at de havde nogle standarder. Der var hele tiden mange diskussioner om, hvordan de kunne effektivisere. Da hun begyndte, var det noget med, at hvis man skulle indhente det ene, sendte man et brev, og hvis man skulle indhente det andet, sendte man et andet brev. Det var fuldstændigt absurd, men det var måske, fordi det var svært at få dem sat sammen. Det arbejdede de løbende på at forbedre. Jo bedre deres IT fungerede, jo nemmere blev det, men de havde meget store udfordringer på IT-området.” [13. marts 2013, side 458-459]

Maja Markman har forespurgt, om hun var bekendt med, hvorvidt man på dette tidspunkt overvejede, om man skulle vejlede ansøgerne om, at børnene kunne søge selvstændigt, da i hvert fald et af dem var identificeret som statsløst, forklaret, at

”det var hun ikke. Foreholdt at der på begge sager var udskrifter fra Det Centrale Personregister, hvor man fik identificeret det ene barn som statsløst og forespurgt, om hun har nogen erindring om det, forklarede vidnet, at hun har set udskrifterne fra Det Centrale Personregister, da hun behandlede sagerne, men hun tænkte ikke over, at der var et statsløst barn, og at der skulle vejledes.” [13. marts 2013, side 479]

Niels Beckman har foreholdt fra sagsbehandlerens tjekliste ”Følgende er tjekket af Ki den 16.2.05 ... Antal børn 4 hvoraf 3 er statsborger i Marokko 1 barn - Statsløs” og forespurgt, om de havde en praksis, hvorefter de ex officio skulle vejlede om muligheden for selvstændig naturalisation for børn, hvis man blev opmærksom på oplysninger i sagen, som forældreansøgeren ikke selv havde reageret på, forklaret, at

”det synes han, de havde. Han skrev ”børnekib § 3”. Efter hans opfattelse var der tradition for at gøre det, når de så, at der var andre muligheder. Han husker ikke, om det var skrevet ned. Han erindrer, at de oplyste ansøgerne om det, hvis der var alternative muligheder. Han kan se, at der ikke blev vejledt i denne sag, men det mener han, at de generelt gjorde.” [1. marts 2013, side 440]

5.7 Justitsministeriets vejledning om behandling af indfødsretssager til politiet fra juli 2000

Justitsministeriet udarbejdede i juli 2000 ”Vejledning om A. Behandling af ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation og B. Behandling af ansøgninger om bevarelse af dansk indfødsret” til politiet.

Det fremgik af vejledningen, at betingelserne for meddelelse af dansk indfødsret ved naturalisation fremgik af naturalisationscirkulæret (cirkulære nr. 90 af 16. juni 1999 om dansk indfødsret ved naturalisation), og at bestemmelserne i cirkulæret var udtryk for den praksis, som Folketingets Indfødsretsudvalg fulgte ved behandlingen af ansøgninger om naturalisation.

I afsnittet om behandling af ansøgninger om indfødsret ved naturalisation var anført, at politiets opgave i forbindelse med naturalisation bestod i dels at vejlede personer, der ønskede at ansøge om naturalisation, og dels at foretage den indledende behandling af de ansøgninger, der blev modtaget. Den videre behandling af ansøgningerne skulle foretages af Justitsministeriet og i enkelte tilfælde af Folketingets Indfødsretsudvalg.

Videre fremgik det af vejledningen, at der ifølge § 2, stk. 2, i naturalisationscirkulæret ikke i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om naturalisation burde fremsættes udtalelser, der kunne bevirke, at de pågældende frafaldt ønsket om at få ansøgningen behandlet. Politiet skulle vejlede om betingelserne for naturalisation, men måtte aldrig nægte at tage imod en ansøgning om naturalisation. Om baggrunden herfor fremgik det, at det var Folketinget, der traf den endelige afgørelse om tildeling af dansk indfødsret, og at Folketinget i konkrete tilfælde kunne beslutte,

at en ansøger skulle meddeles dansk indfødsret, uanset at den pågældende ikke opfyldte betingelserne i cirkulæret.

Det fremgik herefter af vejledningen, at politiet som led i den indledende behandling af ansøgningerne skulle vurdere, om der var mulighed for, at ansøgeren opfyldte betingelserne for at afgive erklæring efter indfødsretslovens bestemmelser herom. Vejledningen beskrev politiets opgaver i forbindelse med modtagelsen af ansøgninger om naturalisation, herunder at politiet skulle indkalde ansøgeren til en samtale og udfærdige en rapport på baggrund heraf. Vejledningen foreskrev med henvisning til naturalisationscirkulærets § 23, stk. 1, hvorefter det var en betingelse for naturalisation, at ansøgeren uden brug af omskrivninger eller andre sprog og med den accent, som er naturlig, kunne deltage ubesværet i en samtale på dansk, at politirapporten skulle afsluttes med en vurdering af ansøgerens danskundskaber.

Politiet skulle også tale med børn, hvis de var af tilstrækkelig alder og modenhed til at have egne synspunkter om deres statsborgerretlige forhold, jf. herved vejledningens afsnit 4.2 pkt. 4, hvori det hedder:

”Endvidere kræves efter FN-konventionen af 20. november 1989 om Barnets rettigheder, at et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, skal sikres retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet. Et barn, der er af tilstrækkelig modenhed og alder til at have egne synspunkter vedrørende sit statsborgerretlige tilhørsforhold, bør derfor give bemærkning på ansøgningen om, hvorvidt vedkommende ønsker at være omfattet af ansøgningen. Det er dog tilstrækkeligt, hvis det fremgår af politirapporten, at ansøgeren har oplyst, at børnene er indforstået med at få dansk statsborgerskab.”

I forbindelse med, at det var anført i vejledningen, at ansøgere om dansk indfødsret typisk ville være personer, der var fyldt 18 år, var det med henvisning til naturalisationscirkulærets kapitel 3 nævnt, at der dog i en række tilfælde var mulighed for, at børn under 18 år kunne naturaliseres selvstændigt. Ud over denne henvisning til naturalisationscirkulæret omtalte vejledningen ikke den særlige retsstilling, der gælder for statsløse omfattet af børnekonventionen.

Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen omtaltes ikke.

5.8 Justitsministeriets vejledning om behandling af indfødsretssager til statsamterne fra december 2000

Justitsministeriet udsendte den 20. december 2000 en cirkulæreskrivelse til samtlige statsamter, Overpræsidiets i København og Rigsombudsmanden i Grønland. Cirkulæreskrivelsen, der var underskrevet af Rikke Steffensen, var vedlagt nyt indhold til Justitsministeriets vejledning om behandling af indfødsretssager samt en hvidbog vedrørende lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret og forarbejderne hertil.

Ifølge cirkulæreskrivelsen var de væsentligste ændringer i forhold til en tidligere vejledning om behandling af indfødsretssager fra 1998 en følge af lov nr. 1102 af 29. december 1999 og fandtes i vejledningens afsnit 2.3. om erklæringsbetingelserne i indfødsretslovens § 3 og i afsnit 2.9. om afvisning af erklæringer. Endvidere havde ministeriet benyttet lejligheden til at foretage en fuldstændig revision af vejledningen.

I forbindelse med udsendelsen blev den midlertidige ordning, som var beskrevet i Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 21. december 1999, ophævet med virkning fra den 20. december 2000, således at statsamtet herefter selv skulle konstatere, om eventuelle tilførsler i Det Centrale Kriminalregister medførte, at en erklæring skulle afvises. Det fremgik, at statsamtet i de tilfælde, hvor en erklæring blev afvist på grund af kriminalitet, skulle vejlede den pågældende om muligheden for at blive dansk ved naturalisation og om, at den begærede kriminalitet kunne medføre en karenstid i forhold til erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation.

Afslutningsvis oplyste Justitsministeriet, at ministeriet overvejede at afholde seminarer for det personale i statsamterne, der beskæftigede sig med erklæringssager.

I vejledningen var erklæringsbestemmelsen i indfødsretslovens § 3 omtalt i afsnit 2.3. I afsnittet var betingelserne for afgivelse af erklæring om dansk indfødsret gennemgået. I vejledningen hed det om den situation, at det på erklæringstidspunktet fremgik af oplysningerne fra Kriminalregistret, at den pågældende var straffet eller sigtet:

”Hvis der på erklæringstidspunktet er tilført Kriminalregisteret oplysninger, som er til hinder for erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring, skal statsamtet afvise erklæringen og i stedet henvise den pågældende til at ansøge om dansk indfødsret ved naturalisation. Der henvises i øvrigt til afsnit 2.8. og 2.9.1. om behandling samt afvisning af erklæringer. Særligt om afvisning af erklæringer fra personer, der er statsløse, henvises til afsnit 2.9.2.”

I vejledningens afsnit 2.9.2. hedder det:

”2.9.2. Særligt om afvisning af erklæringer afgivet af personer, der er statsløse

I visse tilfælde er Danmark forpligtet til at meddele statsborgerskab til statsløse personer i medfør af FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed.

Forpligtelsen vedrører personer, som:

- 1) er født statsløse i Danmark og altid har været statsløse,
- 2) er fyldt 18 år, men ikke 21 år,
- 3) har haft bopæl i Danmark i de seneste 5 år eller i 10 år i alt,
- 4) ikke er idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover.

Det vil således kunne forekomme, at Danmark er forpligtet til at meddele statsløse personer dansk statsborgerskab, selv om de ikke opfylder de almindelige betingelser i § 3.

Ad 3): Det afgørende er, om den pågældende har haft bopæl her i landet enten i de seneste 5 år eller i 10 år i alt. Der er her alene tale om et bopælskrav, og det vil således kunne forekomme, at kravet om bopæl i de seneste 5 år er opfyldt, selv om opholdskravet i § 3 ikke er opfyldt. Det skyldes, at ferierejser mv. fratrækkes opholdstiden, mens disse ikke fratrækkes bopælsperioden.

Ad 4): Registreringer i Det Centrale Kriminalregister vedrørende frihedsstraffe på under 5 år eller vedrørende andre (mildere) sanktioner bringer således ikke den pågældende uden for konventionens anvendelsesområde.

Hvis en erklærende ikke opfylder betingelserne i § 3, men dog opfylder samtlige betingelser efter konventionen, skal statsamtet afvise erklæringen efter § 3 og samtidig videresende sagen til Justitsministeriet. Den pågældende person vil herefter i stedet blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Det skal fremgå af statsamtets meddelelse til den pågældende om afgørelsen, at hans sag straks videresendes til Justitsministeriet med henblik på optagelse på næste mulige lovforslag om indfødsrets meddelelse. Det bør endvidere fremgå, at den pågældende skal betale et gebyr på 1.000 kr. i forbindelse med

behandlingen af sagen som en naturalisationsansøgning. Beløbet opkræves af Indfødsretskontoret.

Hvis blot én af ovennævnte betingelser ikke er opfyldt, f.eks. hvis den pågældende er fyldt 21 år, behandles sagen som andre erklæringsager, og erklæringen afvises.”

Frank Mathiesen og Mette Johansen har forklaret, at de ikke husker den del af vejledningen til statsamterne, der vedrørte ansøgere omfattet af 1961-konventionen. [1. marts 2013, side 418] og [7. januar 2013, side 122]

Katrin Rán Dragsted har forespurgt, om det er en vejledning, hun kendte til, da hun var ansat i Indfødsretskontoret, forklaret, at

”det gjorde hun. Forespurgt om det er hendes opfattelse, at den var almindelig kendt i kontoret, forklarede vidnet, at kontoret var rekursinstans i forhold til erklæringsmuligheden, så den burde de kende. Foreholdt side 13588 ”2.9.2. *Særligt om afvisning af erklæringer afgivet af personer, der er statsløse*” og forespurgt om det var en viden, der var i kontoret, forklarede vidnet, at hun tror, at det skal forstås på den måde, at de ikke fik ret mange klagesager, men når de fik nogle, var det meningen, at man tog fat i vejledningen. Foreholdt side 13589 ”*Hvis en erklærende ikke opfylder betingelserne i § 3, men dog ...*” og forespurgt om der var en viden om, at der skulle ske forlods behandling af disse sager, forklarede vidnet, at de fik meget få af de sager. Det var 1999-cirkulæret, de arbejdede efter. Sagerne blev behandlet lidt anderledes efter dette cirkulære. Der var mulighed for, at man kunne optage folk, der ikke opfyldte sprogrkravet, uden forelæggelse for Indfødsretsudvalget. Der skete en løbende stramning af betingelserne. Dengang kunne man optage folk, der led af for eksempel PTSD uden forelæggelse. Foreholdt at vejledningen ikke blev ophævet ved 2002-aftalen, forklarede vidnet, at det var to forskellige ting. Foreholdt at vejledningen også gjaldt efter 2005-aftalen, forklarede vidnet, at det gjorde den bortset fra, at man formodede, at der ikke kom flere ansøgninger, når paragrafferne ikke var der mere. Foreholdt at § 3-erklæringsbestemmelsen stadig eksisterede, men blev begrænset med 2004-loven og forespurgt, om denne vejledning stadig gjaldt, forklarede vidnet, at hun mener, at den skulle have været lavet om, men hun ved ikke, om den blev det. Foreholdt kommissionens foreløbige arbejdsnotat af 18. januar 2013, hvorefter fremgår, at første afslag efter børnekonventionen blev givet i 2008, og at der var meget få sager omfattet af 1961-konventionen indtil 2007, hvor der kom ti afslag og forespurgt, om det var hendes opfattelse, at der i 2007 og 2008 var en praksis for ikke at overholde de to konventioner, forklarede vidnet, at der ikke var en fast praksis om

det. Forespurgt om der i stedet var en praksis om at overholde dem, forklarede vidnet, at det var der.” [13. marts 2013, side 459-460]

Maja Markman har forespurgt, om det er en vejledning, hun husker fra sin ansættelse, forklaret, at

”det er en vejledning, som hun antager, at hun har set. Hun kan ikke sige, at hun har set den, men det går hun kraftigt ud fra. Foreholdt samme dokument side 13588 ”2.9.2. *Særligt om afvisning af erklæringer afgivet af personer, der er statsløse*” og forespurgt, om det siger hende noget, forklarede vidnet, at det gør det ikke. Foreholdt at der udover den sag, hvor hun gav afslag i 2004, er givet afslag i en sag, hvor man kunne diskutere, om der var modstridende oplysninger om, hvorvidt barnet er født i Libanon eller Danmark og forespurgt, om det efter hendes opfattelse, da hun stoppede i 2006, var praksis at give afslag til ansøgere, som opfyldte betingelserne i 1961-konventionen, forklarede vidnet, at det var det ikke.” [13. marts 2013, side 488]

Niels Beckman har foreholdt vejledningen forklaret, at

”visse afsnit arbejdede han formentlig med, for eksempel afsnittet om andre landes lovgivninger. Det var i princippet hans domæneområde. Forespurgt om vejledningen om, at ansøgninger vedrørende kriminelle, der tidligere havde kunnet afgive erklæring, nu skulle indsendes til Indfødsretskontoret, gav dem anledning til overvejelser om en procedure til modtagelse af ansøgningerne, forklarede vidnet, at de vidste, at sagerne ville komme fra statsamterne. De ville automatisk opdage dem og handle derefter. Statsamterne ville givet fortælle dem, hvilke type sager det var. Han mener ikke, at der var nogle af disse sager på det tidspunkt. Når han modtog sagerne, noterede han det, han skulle på sagerne til brug for sagsbehandlerne. Når han var færdig med gennemgangen af de nye ansøgninger, afleverede han bunken i journalen, som fordelte sagerne til sagsbehandlerne, som kunne bemærke sig hans bemærkninger. De kunne komme til ham, hvis de havde spørgsmål. Foreholdt at Rikke Steffensen har forklaret, at hun mente, at ansøgningerne med statsløse børn blev lagt til en bestemt sagsbehandler, forklarede vidnet, at det kan han ikke erindre, at de gjorde. Som han husker det, var det ikke tilfældet. Foreholdt at Rikke Steffensen havde nævnt Karin, forklarede vidnet, at Karin Jørgensen var en meget kompetent HK-sagsbehandler, som vidste mange ting også om statsløse. Det var en, som han arbejdede tæt sammen med, men han mener ikke, at hun decideret tog sig af de statsløse børn. Foreholdt at Oluf Engberg har forklaret, at vidnet håndholdt sagerne og havde specielle sagsbehandlere, som han fordelte sagerne til, og efter sagsbehandlingen fik sagerne tilbage til resolution, forklare-

de vidnet, at han ikke håndholdt sagerne specielt. Han mener ikke, at han fik alle sagerne til resolution. Som han erindrer systemet, overtog sagsbehandlerne sagerne. De kunne rette henvendelse til ham, hvis der var tvivlsspørgsmål. Sagerne blev fordelt efter endetal som alle andre sager.

Forespurgt af advokat Hanne Rahbæk forklarede vidnet, at hvis han resolve-
de i en sag, ville han have skrevet i sagen.

Foreholdt ekstraktens side 13589 (Vejledning til Statsamterne fra december 2000) ”*Det skal fremgå af statsamtets meddelelse til den pågældende om afgørelsen, at hans sag straks videresendes til Justitsministeriet med henblik på optagelse på næste mulige lovforslag om indfødsrets meddelelse. ...*” af advokat Anders Valentin-Branth og forespurgt, om de havde drøftet en forlods behandling af disse sager, forklarede vidnet, at han helt bestemt mener, at det var noget, de gjorde og noget, som de havde lovet Folketinget. De sager, der kom fra statsamterne, blev behandlet, som om de kunne afgive erklæring. En erklæringssag ville typisk tage langt kortere tid end en naturalisationsansøgning. Dem, der havde haft muligheden for at afgive erklæring, men hvor muligheden ikke længe var til stede, skulle behandles forud for naturalisationsansøgningerne.” [1. marts 2013, side 430-431]

Rikke Steffensen har foreholdt vejledningen forklaret, at

”hun mener, at hun arbejdede meget med vejledningen. Hun har tænkt over, at det er Birgit Kleis’ initialer på vejledningen. Hun tror, at systemet automatisk hentede initialerne over fra sagsbehandleren på sagen. Det var kun, hvis man manuelt ændrede det, at der kom andre initialer på. Dette er tilsyneladende en sag, der blev oprettet allerede i Birgit Kleis’ tid. Hun mener, at hun har udarbejdet vejledningen sammen med fuldmægtige på kontoret. Hun husker ikke hvem.

Foreholdt ekstraktens side 13588 ... forklarede vidnet, at hun tror, at det kendskab til FN-konventionen fra 1961, som hun havde, fik hende til at vurdere, hvordan ansøgere efter konventionen skulle håndteres, men hun kan ikke huske det konkret. Det var en del af sagsbehandlerens jobopgave at vurdere, om den pågældende ansøger kunne få indfødsret ved erklæring. Hun vil derfor tro, at de havde kendskab til vejledningen til statsamterne, og at den indgik i det materiale, de arbejdede med. Hun husker ikke konkret, om hun på kontoret var med til at definere en sagskategori vedrørende kriminelle statsløse, som havde krav på indfødsret i henhold til konventionen. Hun mener, at der i sagens materiale mangler referater fra sagsbehandlermøder fra det tidspunkt,

hvor vejledningen blev sendt ud. Hun ville gerne have set, at de havde gennemgået spørgsmålet på et sagsbehandlermøde. Det ville have været naturligt.

Foreholdt ekstraktens side 13589 ... ”*Hvis en erklærende ikke opfylder betingelserne i § 3, men dog opfylder samtlige betingelser efter konventionen, skal statsamtet afvise erklæringen efter § 3 og samtidig videresende sagen til Justitsministeriet. ...*” forklarede vidnet, at de havde lavet en procedure for at sikre, at disse sager blev sendt direkte til ministeriet. De var meget opmærksomme på de sager, der blev sendt ind fra statsamtene. Det var ikke kun de statsløse, de skulle tage sig særligt af. Det var i det hele taget dem, der havde fået afvist erklæring. Man havde lovet Folketinget at hastebehandle disse sager i forbindelse med naturalisationsproceduren. Hun gætter på, at sager vedrørende statsløse er nogen af dem, de ville have holdt øje med i posten. Det ville være Niels Beckman eller hende, der skulle identificere dem. [7. januar 2013, side 124-125]

Hun tror, at vejledningen til statsamtene har været omtalt i kontoret og særligt for sagsbehandlerne, der som sagt skulle holde øje med, om ansøgerne kunne erklære og dermed komme ind i en hurtigere proces mod at blive dansk statsborger end naturalisationsprocessen. Det vil hun tro. Hun har kigget efter referater af sagsbehandlermøder fra dette tidspunkt, men de er desværre ikke i ekstrakten. Det ville have været naturligt at omtale vejledningen på et møde. Retssstillingen for de personer, der var omfattet af 1961-konventionen, blev ikke ændret efter 2002-aftalen. Hun mener ikke, at de havde sager vedrørende disse ansøgere. Hun har ikke kendskab til andet informationsmateriale end de informationsark, de lavede. De havde et informationsark omkring gæld til det offentlige. I denne periode var de nok mere optaget af at finde ud af, hvad de nye retningslinjer skulle indeholde, end af at lave informationsmateriale.

Foreholdt ekstraktens side 13588 og ekstraktens side 13589 (Vejledning fra Justitsministeriet til statsamtene af december 2000) ”... *Den pågældende person vil herefter i stedet blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.*” af advokat Anders Valentiner-Branth forklarede vidnet, at hun ikke kan huske at have haft overvejelser. Efter at have læst materialet i ekstrakten tænker hun, at man måske kunne sige, at bemærkningerne til 1999-lovændringen indebar, at det ikke var nødvendigt at forelægge sagen for Indfødsretsudvalget, idet man kunne optage de pågældende direkte på et lovforslag. Hun ville nok blive i tvivl med et nyt Indfødsretsudvalg, om man skyldte dem at forelægge sagerne. Hun mener, at børn blev optaget direkte, for de fremgik direkte af retningslinjerne.

... Det ser ud til, at de havde kontormøder ca. en gang om måneden og sagsbehandlermøder endnu jævnligere. På ekstraktens side 8029 er der et referat

af kontor-/sagsbehandlermøde fra den 13. december 2000. Ekstraktens side 8030 er dateret som et juristmøde fra den 26. januar 2001, men burde nok have været dateret i 2006 henset til referatets indhold. Der er, så vidt hun kan se, ikke referat af hverken kontor- eller sagsbehandlermøder fra januar eller februar 2001. Grunden til, at hun kiggede efter dem, var, at det var der, det ville have været relevant at omtale vejledningen til statsamterne. Af ekstraktens side 8033 ses, at næste sagsbehandlingsmøde skulle holdes den 28. marts 2001. Hun kan ikke garantere, at mødet blev holdt, men der er i hvert fald ikke noget referat med denne dato. På ekstraktens side 8036 står, at næste kontormøde skulle holdes onsdag den 30. maj 2001, hvorfra der også mangler et referat. På ekstraktens side 8037 fremgår, at næste kontormøde var onsdag den 3. oktober 2001, og heller ikke her er der noget referat.” [7. januar 2013, side 133-134]

På baggrund af Rikke Steffensens forklaring om muligt manglende mødereferater anmodede kommissionen Justitsministeriet om at undersøge, om der i Indfødsretskontoret/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.

Spørgsmålet om Indfødsretskontorets administrative opfølgning på ændringen af § 3 i indfødsretsloven ses ikke omtalt i disse referater.

Dorit Hørlyck har forespurgt, om hun har set vejledningen til statsamterne, forklaret, at

”det har hun sikkert. Forespurgt om det var en vejledning, som sagsbehandlerne havde i mappen, forklarede vidnet, at hun ikke tror, at de havde den i deres egne mapper. Det var en meget fin vejledning til statsamterne. Det havde været fint, hvis der også havde været lavet en til sagsbehandlerne. Forespurgt om det var en vejledning, som sagsbehandlerne kunne finde inspiration i, forklarede vidnet, at det kunne de godt, men det tror hun ikke, at de gjorde af sig selv. De havde nok at gøre med at sagsbehandle. Hvis de ikke fik at vide, hvor de skulle kigge, gjorde de det ikke. Forespurgt om sagsbehandlerne kiggede i den kommenterede indfødsretslov, forklarede vidnet, at hvis de havde brug for det og regnede med, at de kunne finde et svar på et spørgsmål, slog de vel op i den eller spurgte en kollega.” [20. marts 2013, side 544]

Henrik Grunnet har forklaret, at

”der var en vejledning til statsamterne. Den var rettet til myndighederne. Han synes, det var meget vigtigt på det tidspunkt og frem til erklæringsmuligheden blev afskaffet i 2004. Der var to sider af den sag. Der var bruger-/ansøgerhensynet, men der var også hensynet til, at man ikke gav indfødsret ved erklæring i videre omfang, end erklæringsmuligheden rakte.” [9. januar 2013, side 199]

5.9 Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 25. september 2000 i sag 23 (børnekonventionen)

Integrationsministeriet behandlede i september 2000 en ansøgning fra en ansøger omfattet af børnekonventionen. Det fremgik af sagen, at politiet havde fremhævet, at ansøgningen var omfattet af § 15 i cirkulære om dansk indfødsret ved naturalisation. Sagen kan kort refereres således:

Statsløs palæstinenser, født Ansøgning af 7. juni 2000. Omfattet af børnekonventionen. Af politirapport af 24. august 2000 fremgår, at ”Da ansøgeren er statsløs palæstinenser og født her i landet og bopæl her kan der naturaliseres jf. cirkulærets § 15, hvilket faderen og ansøgeren blev vejledt om”. Den 25. september 2000 optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 2001.

5.10 Regeringsskifte efter folketingsvalg 2001 og en ny udlændingepolitik

Efter folketingsvalget den 20. november 2001 dannede Venstre sammen med Det Konservative Folkeparti den 27. november 2001 regering med Anders Fogh Rasmussen som statsminister. Dansk Folkeparti fungerede som parlamentarisk grundlag for regeringen. I forbindelse med regeringsdannelsen blev Bertel Haarder udnævnt til minister for det nyoprettede Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration, hvortil indfødsretsområdet sammen med Indfødsretskontoret blev overført ved kongelig resolution.

Der blev udarbejdet et skriftligt grundlag for regeringen. I regeringsgrundlaget hedder det:

”Strammere regler for tildeling af dansk statsborgerskab

Regeringen ønsker at skærpe reglerne for tildeling af dansk statsborgerskab.

Det er regeringens opfattelse, at man skal gøre sig fortjent til at blive dansk statsborger. Der skal lægges mere vægt på ansøgernes danskkundskaber. Det bør være et krav, at man kan tale og læse dansk, således at man kan begå sig i det danske samfund. Det er et helt elementært krav, hvis man som indvanderer ønsker at være selvhjulpne.

Regeringen vil stramme kriterierne for opnåelse af statsborgerskab for straffede personer, således at det bliver sværere at opnå statsborgerskab. Personer, der har begået særligt grov kriminalitet, skal ikke kunne få dansk statsborgerskab.”

I forlængelse heraf udarbejdede regeringen ”En ny udlændingepolitik” af 17. januar 2002, hvori det indledningsvis blev slået fast, at Danmarks forpligtelser efter internationale konventioner mv. skulle respekteres:

”En ny udlændingepolitik

Regeringens udlændingepolitik hviler på tre grundlæggende hensyn.

Danmarks forpligtelser efter internationale konventioner m.v. skal respekteres.

Antallet af udlændinge, der kommer til Danmark, skal begrænses, og der skal stilles skærpede krav til selvforsørgelse.

De flygtninge og indvandrere, der bor i Danmark, skal integreres bedre og komme hurtigere i arbejde. Tilskyndelsen til selv at søge arbejde skal derfor styrkes.”

Udlændingepolitikken indeholdt et afsnit om indfødsret:

”Betingelserne for at opnå dansk indfødsret skal skærpes, så de mere præcist svarer til de forventninger, samfundet har til den enkeltes indsats for at blive en del af det danske samfund.

Der skal lægges større vægt på ansøgernes danskkundskaber. Det skal være et krav, at ansøgere kan tale og læse dansk, så han eller hun kan fungere aktivt som samfundsborger og passe et arbejde. Det skal endvidere være en betingelse for at få dansk indfødsret, at man har kendskab til danske samfundsforhold, retsprincipper og værdier.

Opfyldelsen af disse krav skal dokumenteres ved bevis fra en særlig prøve. Prøven vil kunne aflægges på landets sprogcentre uafhængig af undervisningen, men mod et gebyr, der dækker omkostningerne ved testen.

Den nuværende mulighed for dispensation fra sprogkravet for personer over 65 år ophæves.

Alle ansøgere om dansk indfødsret skal skrive under på, at de vil overholde dansk lovgivning og respektere grundlæggende danske retsprincipper, herunder menneskerettighederne.

Det skal være sværere for personer, der har begået kriminalitet, at få dansk indfødsret. Kriminalitet, der har givet to års ubetinget fængsel eller derover, skal helt udelukke fra dansk indfødsret. For personer, der er idømt lavere straf, skal karenstiden forlænges i forhold til det, der gælder i dag. Karenstiden vil være på mindst to år og vil være længere, jo mere alvorlig kriminalitet udlændingen har begået.

Det skal være en hovedregel, at udlændinge først kan få dansk indfødsret, når de har haft permanent opholdstilladelse i mindst to år. Det betyder, at man normalt kan få dansk indfødsret efter ni år. Dog skal statsløse, flygtninge og personer, der er dansk gift, kun have haft permanent opholdstilladelse i et år. Det betyder, at sådanne personer normalt kan få dansk indfødsret efter otte år.

Det skal ikke længere være muligt at få dansk indfødsret, hvis man har gæld til det offentlige.”

Kim Lunding har foreholdt, at der i regeringsgrundlaget fra 2001-2002 indgår ”En ny udlændingepolitik”, hvor der står ”Konventioner skal overholdes”, forklaret, at

”han havde kendskab til dette dokument. Det var regeringsgrundlaget. Den, der ikke kendte det på Slotsholmen, ville være ilde stedt. Han husker, at da Bertel Haarder trådte til, var det vigtigt for ham at sige dette, fordi Danmark var på vej ind i et EU-formandskab, hvor det var meget vigtigt, at der var tillid og respekt for formandskabet. På det tidspunkt var der megen blæst om regeringskonstellationen og det politiske flertal. Det var vigtigt for Bertel Haarder at understrege, idet han var formand for Europa Udvalget for liberale og borgerlige rettigheder. Det lå ham meget på sinde at sige, at det var noget, han respekterede. På det tidspunkt var vidnet en del af EU-formandskabet. Det fyldte indimellem også på pressemøderne, når de var i Bruxelles. Det var vigtigt for Bertel Haarder at understrege, at man respekterede de internationale

forpligtelser. Han sagde også flere gange, at de lå helt på linje med de vedtagelser på asylområdet, der var i EU. Der står også andre ting i regeringsgrundlaget. Det var den virkelighed, de arbejdede efter. Det var en balance på en knivsæg. Forespurgt om han husker situationer, hvor konventionssynsvinklen blev udfordret, forklarede vidnet, at det ikke var en hemmelighed, at regeringen var udfordret af Dansk Folkeparti på nogen af konventionspunkterne.” [25. april, side 784]

Niels Preisler har forklaret, at

”I slutningen af november 2001 kom den ny regering efter et folketingsvalg, hvor et meget væsentligt tema havde været udlændingepolitikken. Der var forventning om, at der ville ske nogle ganske voldsomme ændringer i udlændingepolitikken. Derfor blev de i ministeriet sat til at udarbejde et oplæg til en ny udlændingepolitik med meget kort frist. Oplægget var, så vidt han husker, færdigt inden jul. Der var en procedure i regeringen bagefter. Det resulterede i ”En ny udlændingepolitik” fra den 17. januar 2002.

... sådan en politik vedtaget i regeringen havde karakter af et opdrag eller en arbejdsbeskrivelse og angav retningslinjerne for det arbejde, som skulle udføres i ministeriet. Det drejede sig først og fremmest om en række ændringer på udlændingområdet, men i udlændingepolitikken på side 8 (ekstraktens side 13875) var der et afsnit, der udmøntede det, der allerede var berørt i regeringsgrundlaget om betingelserne for meddelelse af indfødsret. Han har anmodet om, at udlændingepolitikken blev fremlagt, for han synes, at det er vigtigt at understrege, at det allerførste, der stod i dette politiske udspil, var, at ”*Danmarks forpligtelser efter internationale konventioner m.v. skal respekteres.*” Det var en selvfølge, men blev understreget, fordi hele diskussionen om udlændingepolitikken, der havde været også før folketingsvalget, blev fulgt meget tæt af en række danske og udenlandske NGO’ere og menneskerettighedsinstitutter. Der var en kæmpe opmærksomhed om spørgsmålet om overholdelse af internationale forpligtelser, og hver gang et politisk forslag blev lanceret, kunne man forvente, at det ville blive gennemgået meget kritisk med henblik på en vurdering af, om det var i strid med, på kanten af eller tæt på internationale konventioner. Derfor var spørgsmålet om overholdelse af internationale forpligtelser noget, regeringen var meget bevidst om. Man havde udtrykket ”en fast og fair udlændingepolitik”, hvor det, at den skulle være fast, var et udtryk for stramningen, og det, at den skulle være fair, var et udtryk for dels, at stramningerne ikke skulle være urimelige, og dels at man naturligvis ville respektere internationale konventioner. Derfor fandt man det rigtigt at nævne det som det første af de tre grundlæggende hensyn, som en udlændingepolitik hvilede

på. Det var noget, der var fuldstændig krystalklart. Det var ikke til diskussion. Han tror ikke, at der var nogen minister, der var kommet godt af sted med på et regeringsmøde at foreslå, at man så stort på en international konvention. Det afgørende var, at der ikke måtte kunne sættes en plet på regeringen i denne sammenhæng.” [16. januar 2013, side 209-210]

Bertel Haarder har forklaret, at

”han var integrationsminister fra den 27. november 2001 til den 18. februar 2005. Han var samtidig europa- og udviklingsminister. Han har aldrig været medlem af Indfødsretsudvalget. Da han var medlem af Europaparlamentet, var han menneskerettighedsordfører. Han skulle i den forbindelse skrive rapporter om, hvorvidt menneskerettighederne blev overholdt i EU-landene. Han husker ikke, at indfødsret blev nævnt, og det førte ikke til studier i indfødsret. Det medførte, at der ikke var tvivl i hans sind, når han gentog igen og igen, at konventioner skulle overholdes.” [16. januar 2013, side 231-232]

Bertel Haarder har forespurgt, om han husker, at der i 2001 blev taget stilling til spørgsmålet, om konventionerne skulle fremgå direkte af loven, forklaret, at

”det husker han ikke. Hans mening om det, og det tror han også, han mente dengang, er, at der kan være sund fornuft i at bygge loven direkte på konventionen, fordi nogle gange ændres fortolkningen af konventionen. Han mener også, at de havde eksempler på, at der i forbindelse med inkorporering i lovgivningen nogle gange blev lagt noget oven på konventionen. Der er to grunde til at bygge loven direkte på konventionen. Dels kan fortolkningen af konventionen ændre sig gennem praksis, og dels risikerer man, at man lægger noget oven på eller trækker noget fra konventionen.” [16. januar 2013, side 237]

Anders Fogh Rasmussen har foreholdt ekstraktens side 6091 (Folketingsvedtagelse nr. V 36 af 15. januar 1998) ”*I den sammenhæng lægger Folketinget afgørende vægt på, - at opfylde internationale konventioner, - at sikre god forvaltningsskik i hele sagsforløbet (bl.a. offentlige og klare regler og kortere sagsbehandlingstid), - at krav om karenstid for tidligere straf principielt bør bygge på straffens strengthed. Folketinget opfordrer derfor regeringen til at fortsætte drøftelserne med partierne om et nyt grundlag for opnåelse af dansk statsborgerskab*” og forespurgt, om det var et dokument, han havde kendskab til, da hans regeringsperiode begyndte, forklaret, at

”han ikke har nogen erindring om, hvorvidt det konkrete dokument indgik, da de skrev regeringsgrundlaget i 2001, men han havde som medlem af Folketinget kendskab til vedtagelsen, da den blev vedtaget i 1998. Forespurgt om

regeringen fulgte principperne, forklarede vidnet, at det gjorde de absolut. Alle tre pinde var væsentlige for dem. Det var et kompromis, som Venstre var med i.

Foreholdt ekstraktens side 13868 (En ny udlændingepolitik af 17. januar 2002) *"På den baggrund fremlægger regeringen hermed følgende forslag til drøftelse med blandt andre kommunerne, der spiller en væsentlig rolle ..."* og at det for kommissionen er blevet omtalt som det politiske grundlag for regeringens ageren på området og forespurgt, om han kan beskrive dokumentets status, forklarede vidnet, at det kan han bekræfte. Det var et fuldstændig fast politisk grundlag. Det var oven i købet et vigtigt politisk dokument, fordi det var det, som den senere lovgivning byggede på. Det er en politisk aftale, ikke bare et diskussionsoplæg. Forespurgt om betydningen af "forslag til drøftelse" forklarede vidnet, at man ofte vil se som led i selv meget faste politiske aftaler, at der kan være dele af implementeringen i forhold til kommunerne, som man efterfølgende er nødt til at drøfte med – i dette tilfælde – kommunerne, som ikke var involveret i aftalens tilblivelse. Det ændrer ikke karakteren af dokumentet. Dette var en fuldstændig fast politisk aftale. Forespurgt om den blev til i samarbejde med Dansk Folkeparti, som var regeringens politiske grundlag, forklarede vidnet, at det blev den. Den blev til under forhandlinger under ledelse af den daværende integrationsminister. Forespurgt om han selv var involveret, forklarede vidnet, at det var han kun på det helt overordnede plan. Det var sådan, som han opfattede sin rolle som statsminister – at interessere sig for de brede linjer og regeringens overordnede prioriteter. Han uddelegerede til ministrene at udføre politikken i praksis på den enkeltes ministerområde. Derfor deltog han ikke i denne detailforhandling, men selvfølgelig interesserede han sig for det overordnede politiske billede.

Forespurgt om hvordan udlændingepolitikken vægtede for regeringen i det samlede politiske billede, forklarede vidnet, at den spillede en stor rolle, fordi et af de væsentlige punkter under valgkampen i november 2001 var udlændingepolitikken, og de var gået til valg på at stramme udlændingepolitikken. Den stramning kom klart til udtryk i denne politiske aftale, som blev indgået med Dansk Folkeparti. Han brugte i valgkampen udtrykket "fast og fair udlændingepolitik", når han talte om stramninger. Der var således på intet tidspunkt rejst tvivl om, at de stramninger skulle ske under fuld overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser, herunder internationale konventioner. Derfor var det ikke tilfældigt, at det står som allerførste punkt i den politiske aftale. Forespurgt om hvordan vægtningen af indfødsretspolitikken var, forklarede vidnet, at den var et punkt på linje med andre elementer af udlændingepolitikken. Man kan ikke sige, at den vejede tungere end andre elementer. De

betragede det som en helhed. De var af den opfattelse, at der generelt skulle ske en stramning. Det fremgår af aftalen, at der i stramningen også indgår elementer vedrørende indfødsret. Han synes ikke, man kan sige, at det vejede tungere end alle mulige andre elementer.

Foreholdt at det fremgår af sagen, at Dansk Folkeparti var meget interesserede i indfødsretsområdet, og at specielt Søren Krarup og Jesper Langballe lagde meget vægt på det og forespurgt, om der allerede fra begyndelsen var en forventning fra den kant, forklarede vidnet, at det var der sikkert, men der skulle flere til at indgå en aftale. For regeringen var det et balanceret hele, der var det afgørende. Forespurgt om dokumentet var udtryk for en balance mellem regeringens og Dansk Folkepartis synspunkter, forklarede vidnet, at det til syvende og sidst vil bero på en politisk vurdering. Man indgik ikke en aftale, uden at alle aftaleparter syntes, at der var noget i det, som gjorde, at det var værd at sætte sin signatur på aftalen. På det tidspunkt havde de parter, der indgik aftalen, følt, at den var et balanceret hele, som alle kunne leve med. Foreholdt samme dokument ”*Danmarks forpligtelser efter internationale konventioner m.v. skal respekteres.*” og forespurgt hvorfor man satte en sætning af den karakter ind på en meget fremhævet plads, forklarede vidnet, at det for det første var en selvfølge, at Danmarks internationale konventioner og forpligtelser skulle respekteres. I politik er det ofte sådan, at der kan være en politisk hensigt med at slå det selvfølgelige fast. Når man erindrer debatten i slutningen af 1990’erne og omkring det tidspunkt, der var valgkamp, blev der af og til rejst spørgsmål ved de internationale konventioner, men for dem var det aldrig et spørgsmål. For dem var det selvfølgeligt, at det, de skulle foretage sig, skulle ske inden for rammerne af fuld overholdelse af internationale konventioner. Derfor fandt de det fornuftigt at slå det fast, så det var hævet over enhver tvivl. Forespurgt om det havde baggrund i, at der var andre kredse, der havde udfordret dette standpunkt, eksempelvis Dansk Folkeparti, forklarede vidnet, at han egentlig ikke ville kalde det udfordre. Man skal forstå den særlige mekanisme i politik, at der er den reelle substans, som alle ved, man forholder sig til. Ved siden af er det andet spor, hvor man har noget ”at rumle med” af hensyn til sit bagland, hvor det kan være godt at sige nogle ting. Når man skulle indgå en aftale, kunne det være godt, at alle parter havde slået nogle principper fast. Han oplevede det sådan, at Dansk Folkeparti udmærket var klar over, at når det gjaldt overholdelse af internationale konventioner, kunne de ikke rokke regeringen. Det var selvfølgeligt; sådan var det. På den anden side kunne de sige, at regeringen ikke var til at rokke, men at de stadig havde deres opfattelse. I det lys kunne det være nyttigt for dem, at der stod det selvfølgelige, at de internationale konventioner skulle respekteres. På den måde kunne man koncentrere sig om det væsentlige, altså substansen i det. I det politiske miljø, han kommer

fra, er det med retsstatsprincippet meget afgørende. Det betyder blandt andet, at man overholder internationale konventioner. Hvis der er afsagt en dom, respekterer man dommen. Det kan være, at man ikke er tilfreds med alting, men så må man ændre det ad fordøren. Det skal ikke ændres ad bagdøren ved at omgå regler eller være kreativ i sin fortolkning. Det var derfor, sådanne ting var vigtige for dem at slå fast. Foreholdt at det at overholde konventioner er et klart udsagn, men når det skal praktiseres, er det måske ikke altid klart, hvad det betyder, og at kommissionen har hørt lidt forskellige udsagn om, at der var nogen, der havde den opfattelse, at regeringens tilgang til dette var, at vel skulle konventioner holdes, men heller ikke mere, forklarede vidnet, at på den måde, som det blev formuleret, kunne det antyde, at man alligevel prøvede at flytte stregen for overholdelse af konventionsforpligtelserne. Det vil han gerne afvise enhver gisning om. Det har aldrig nogensinde været til debat. Det blev aldrig diskuteret. Det var selvkært, at internationale konventioner skulle overholdes. Det var regeringens klare opfattelse, at de kunne foretage opstramninger af udlændingepolitikken med fuld respekt for de internationale konventioner.

Foreholdt at Peter Skaarup i et brev til integrationsministeren i forbindelse med 2002-aftalen antydede, at vidnet i forbindelse med valgkampen skulle have været inde på, at konventioner skulle overholdes, men kun til stregen og forespurgt, om han kan huske, om han var inde på det i forbindelse med valgkampen, forklarede vidnet, at det, der var bundlinjen, var, at konventionerne skulle overholdes.

...

Foreholdt ekstraktens side 13875 (En ny udlændingepolitik af 17. januar 2002) ”*Det skal være sværere for personer, der har begået kriminalitet, at få dansk indfødsret. Kriminalitet, der har givet to års ubetinget fængsel eller derover, skal helt udelukke fra dansk indfødsret. For personer, der er idømt lavere straf, skal karenperioden forlænges i forhold til det, der gælder i dag. Karenperioden vil være på mindst to år og vil være længere, jo mere alvorlig kriminalitet udlændingen har begået.*” og at det var elementer, der ikke ville være forenelige med 1961-konventionen, hvis man håndhævede vilkårene over for personer, som var omfattet af konventionen og forespurgt, om det på noget tidspunkt blev drøftet i noget forum, som han deltog i, forklarede vidnet, at det gjorde det ikke. Det ville også være usædvanligt, hvis sådanne detaljer var oppe i regeringen, koordinationsudvalget eller møder, han kunne have været leder af. Det har han ingen erindring om, men det ville bestemt være usædvanligt.

Foreholdt at der i den periode, hvor han var statsminister, blev gennemført to centrale indfødsretsftaler i 2002 og 2005 og en tredje i 2008, som er en udbygning, og forespurgt, hvorfor der ikke kom en bestemmelse med i ind-

fødsretsaftalerne om 1961-konventionens bestemmelse om opnåelse af indfødsret, forklarede vidnet, at det ikke var en sag, der var omkring hans bord. Foreholdt at man i 1999 lavede en ændring af indfødsretslovens § 3, hvor man indskrænkede adgangen til at erklære sig dansk statsborger sådan, at personer med en kriminel baggrund ikke kunne erklære sig dansk statsborger, og at man i den forbindelse skrev i lovbemærkningerne, at kriminelle ansøgere omfattet af 1961-konventionen fremover skulle optages direkte på lovforslag om indfødsret. I lovbemærkningerne var der en henvisning til, at man for så vidt angik børnekonventionen allerede havde en bestemmelse i indfødsretscirkulæret og forespurgt, om han havde kendskab til, hvorvidt man bevidst eller af politiske grunde undlod at medtage en tilsvarende bestemmelse for så vidt angår 1961-konventionen i 2002, forklarede vidnet, at det har han ikke noget kendskab til. Han var ikke involveret i drøftelser om det. Foreholdt at man før 2005-aftalen havde indsnævret erklæringsadgangen yderligere, så den kun omfattede nordiske statsborgere, og at der heller ikke kom en bestemmelse ind i indfødsretsaf-talen om konventionen og forespurgt, om det var noget, han på det tidspunkt fik kendskab til, forklarede vidnet, at det var det ikke. Det ville have været meget usædvanligt. Det fremgår formentlig af kommissionens arbejde indtil nu, at hele indfødsretsområdet kører på en lidt speciel facon i Folketinget, fordi ansøgere om indfødsret skal optages på et lovforslag. Derfor er det en lidt særlig konstruktion. Det kører i et selvstændigt forløb. Det ville være meget usædvanligt, hvis en statsminister blev blandet ind i det.” [21. maj 2013, side 961-965]

5.11 Ratifikation af Europarådskonventionen om statsborgerret

Danmark ratificerede som anført i kapitel 2 og 4 Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret ved kgl. resolution af 4. juni 2002.

Folketinget havde ved lov nr. 1018 af 23. december 1998 om ændring af lov om dansk indfødsret mv. givet samtykke til, at Danmark ratificerede konventionen. Inden Danmark kunne ratificere konventionen, skulle loven kundgøres på Færøerne. Rigsombudsmanden for Færøerne meddelte den 30. oktober 2001, at dette nu var sket.

Integrationsministeriet kunne herefter anmode Udenrigsministeriet om at foretage det fornødne med henblik på Danmarks ratifikation af konventionen.

Den 10. december 2001 fik Bertel Haarder forelagt en mappe til brug for godkendelse af et brev til Udenrigsministeriet om ratifikation af konventionen. I mappen, der var signeret af Niels Beckman og Niels Preisler, hedder det:

”Der vedlægges:

1. Brev til Udenrigsministeriet til godkendelse før afsendelse.

...

5. Lovforslag nr. L 69 om ændring af lov om dansk indfødsret mv., som blev vedtaget af Folketinget som lov nr. 1018 af 23. december 1998, hvorved Folketinget gav sit samtykke til ratifikation af Europarådskonventionen. Konventionen er optrykt som bilag 2 til lovforslaget.”

Niels Preisler havde understreget den sidste sætning og tilføjet:

”Konventionen fastslår bl.a.

- statsløshed skal undgås
- ingen må vilkårligt fratages sin nationalitet
- ingen diskrimination ved tildeling af statsborgerret.

Ingen begrænsninger m.h.t. opfyldelsen af reg.grl.

Indholdet af konventionen er nærmere beskrevet i det vedlagte lovforslag, side 4 f.”

Niels Preisler har foreholdt mappen forklaret, at

”dette blev skrevet mindre end 14 dage efter, regeringen var tiltrådt. Man skulle spore sig ind på, hvordan man forelagde sager for ministeren. Denne sag var politisk fuldstændig ukontroversiel. Den drejede sig om ratifikation på grundlag af en lov, der var blevet gennemført. Det var en ren ekspeditions-sag. Mavebæltet var ikke særligt oplysende. Det fremgik ikke, hvad sagen gik ud på. Derfor supplerede han med oplysning om, hvad konventionen gik ud på og den for så vidt helt afgørende oplysning til ministeren, så ministeren i virkeligheden ikke behøvede at interessere sig mere for sagen, nemlig at konventionen ikke medførte nogen begrænsninger med hensyn til opfyldelsen af regeringsgrundlaget. Mappen illustrerer, at det, der var regeringens fokus fra starten, var, at internationale konventioner skulle overholdes. Derfor var den oplysning, som ministeren havde allermest brug for i denne sag, at ratifikationen af denne konvention ikke gav vanskeligheder med opfyldelse af regeringsgrundlaget.” [16. januar 2013, side 230]

5.12 Henlæggelse den 20. marts 2002 i sag 26, 27, 28 og 29 (børnekonventionen)

Integrationsministeriet behandlede i marts 2002 ansøgninger fra fire ansøgere omfattet af børnekonventionen. Ansøgningerne blev ikke færdigbehandlet, fordi ansøgerne fik indfødsret som bipersoner, da deres mor fik indfødsret.

Sagerne kan kort refereres således:

Statsløse palæstinensere, født ..., ..., ... og ... Ansøgning af 20. februar 2002. Omfattet af børnekonventionen. Sagerne henlagt den 20. marts 2002, da ansøgerne fik indfødsret som bipersoner til moren.

5.13 Indfødsrets aftalen af 7. maj 2002

Ifølge det forlig, der var indgået i 1999 af Venstre, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti om retningslinjerne for meddelelse af dansk indfødsret ved naturalisation, skulle forliget genforhandles efter den 1. juli 2002.

Forliget omtalte ikke betydningen af et mellemkommende folketingsvalg, og spørgsmålet blev drøftet i et møde den 13. december 2001, hvor Inge Dahl-Sørensen (V) og Søren Krarup (DF) deltog. Foranlediget heraf skrev Bertel Haarder den 10. januar 2002 således til Søren Krarup:

”Inge Dahl-Sørensen har orienteret mig om, at I på et møde den 13. december 2001 har drøftet, om det indfødsretsforlig, som Venstre var med til at indgå i 1999, ikke burde være anset for bortfaldet ved valget.

Det fremgår af forligets tekst, at forliget kan genforhandles efter den 1. juli 2002. Der er intet forbehold for et mellemkommende folketingsvalg – uanset at et sådant nødvendigvis måtte komme inden denne dato. Forliget er derfor bindende for forligspartierne indtil da – uanset valget og uanset regerings-skiftet. Jeg kan tilføje, at det ikke er usædvanligt, at der på den måde indgås politiske forlig med rækkevidde udover en folketingsperiode.

Det betyder for det første, at vi i ministeriet er fortsat med at behandle ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation efter de retningslinier, som er

indeholdt i forliget. For det andet betyder det efter min mening også, at vi er forpligtet til at fremsætte de tre årlige lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Jeg vil ikke lægge skjul på, at jeg også gerne havde set, at tingene var anderledes, men nu er det, som det er, og jeg har derfor valgt i stedet at bruge kræfterne på at overveje indholdet af et nyt forlig.

Inge Dahl-Sørensen har sendt mig dit oplæg "Strammere regler for tildeling af dansk statsborgerskab". Som du ved, er en skærpelse af indfødsretsbestemmelserne en del af regeringsgrundlaget, og jeg kan oplyse, at jeg arbejder med nogle af de samme opstrammingsmuligheder, som du har nævnt i dit oplæg – men det kommer vi til at tale meget mere om.

Jeg kan dog allerede nu oplyse, at jeg vil lægge op til betydelige stramninger i retningslinjerne for naturalisation – primært i forhold til personer, som har begået kriminalitet, har gæld til det offentlige eller ikke behersker dansk på et niveau, så de kan klare sig i det danske samfund."

Regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti indledte herefter forhandlinger med Dansk Folkeparti om en ny indfødsretsaf tale, og den 7. maj 2002 indgik regeringspartierne en ny indfødsretsaf tale med Dansk Folkeparti. Aftalen fastlagde de fremtidige generelle retningslinjer for integrationsministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse.

5.13.1 Grundlaget for en ny aftale om indfødsret

Som grundlag for ministeriets overvejelser og forberedelse af forhandlingerne af en ny indfødsretsaf tale udarbejdede Indfødsretskontoret en række notater og oplæg.

Blandt disse notater mv. var bl.a. "Notits vedrørende oplysninger om ansøgerens kriminelle forhold", "Notits vedrørende videregivelse af oplysninger om ansøgerens kriminalitet", to oplæg til ændrede retningslinjer for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation med henholdsvis overskrifterne "Opholdskravet" og "Gæld til det offentlige", "Notat om Danmarks internationale forpligtelser vedrørende betingelserne for meddelelse af statsborgerskab – kravet til selvforsørgelse" og "Notits om Danmarks internationale forpligtelser i forhold til flygtninges erhvervelse af indfødsret".

Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen var ikke omtalt i disse notater.

Mette Johansen har foreholdt ekstraktens side 6483 (Notat om Danmarks internationale forpligtelser vedrørende betingelserne for meddelelse af statsborgerskab – kravet om selvforsørgelse af 1. maj 2002) forklaret, at

”hun ikke husker at have skrevet notatet, men hun kan se, at det har hun. Hun kan se, at hun har glemt 1961-konventionen, som formentlig burde have været nævnt i første afsnit. Det er en klar fejl. Det var Europarådskonventionen, der fyldte mest i kontoret. Den kan hun huske at have hørt om. De andre konventioner kan hun ikke huske at have hørt om. I deres notater var det også Europarådskonventionen, som de generelt henviste til. Det var den generelle statsborgerretskonvention, som gjaldt for alle, mens statsløsekonventionen var mere begrænset. Hun tror, at det var Rikke Steffensen, der gav hende opgaven. Det var Rikke Steffensen, Frank Mathiesen og vidnet, der arbejdede med de nye retningslinjer. Hun husker ikke, om der var nogen, der gav hende instruktioner eller vejledning i forbindelse med opgaven.

... Hvis hun havde været opmærksom på FN-konventionen fra 1961, da hun skrev notatet om selvforsørgelse af 1. maj 2002, burde hun have skrevet det samme, som Frank Mathiesen skrev i sit notat om kriminalitet, nemlig at kravet om selvforsørgelse ikke kunne stilles i forhold til statsløse. Hun er ikke sikker på, at en sådan bemærkning ville have slået igennem i forhold til de generelle vejledninger. Hun husker ikke, hvem hun afleverede notatet til. Hvis hun skal ræsonnere sig frem til noget, vil hun tro, at hun afleverede det til Rikke Steffensen, men det tør hun ikke sige med sikkerhed. Hun ved ikke, hvilken skæbne notaterne fik. Hun havde en fornemmelse af, at det var interne notater, men hun ved ikke, hvad de er blevet brugt til ud over at lave den samlede aftale.” [7. januar 2013, side 119-120]

Frank Mathiesen har foreholdt ”Oplæg til ændrede retningslinier for erhvervelse af indfødsret, Opholdkravet” forklaret, at

”han ikke husker, hvornår notatet er lavet. Han husker heller ikke at have lavet det, men det han har nok, siden hans initialer står på det. Han husker ikke, hvorfor man ændrede cirkulærets bestemmelse om opholdskrav.” [1. marts 2013, side 419]

Rikke Steffensen har forklaret, at

”de ... gik i gang i god tid med at lave nogle forskellige oplæg omkring naturalisationsbetingelserne. Hun ved ikke hvor langt op i huset, oplæggen kom. Hun tror, at hun havde drøftelser undervejs med afdelingschefen og departe-

mentschefen om, hvilke oplæg de skulle lave. Hun mener også, at det pludselig gik meget stærkt, fordi forhandlingerne om et nyt indfødsretsforlig blev kædet sammen med forhandlingerne om en ændret udlændingelov. Debatten i Folketinget tydede på dette. Hun blev ringet op en eftermiddag eller aften og fik besked om, at hun skulle komme på arbejde, fordi man var i gang med forhandlinger med Dansk Folkeparti. Det var den 6. maj 2002, hvor en politiker i Holland, Pim Fortuyn, blev skudt. Det passer godt sammen med, at det var den 7. maj 2002, at aftalen blev indgået. Det gik meget stærkt til sidst. Det var både vidnet, afdelingschefen, departementschefen og ministeren, der sad med ved forhandlingsbordet. Hun var ikke med hele tiden. Hun forlod lokalet, når det var udlændingeloven, der blev drøftet.

De gjorde sig løbende overvejelser om, hvordan de fik orienteret bedre om reglerne. De gjorde sig også løbende overvejelser om, hvad de turde sige, fordi det var Folketinget, der sad med den endelige afgørelse. De havde rigtig mange ansøgere, der ringede og spurgte, hvordan deres ansøgning ville ende, når de nu var optaget på lovforslaget. Det skete nogle gange i Folketinget, at der var ansøgere, der blev taget af lovforslaget igen eller foreslået taget af. Det var meget specielt. De gjorde sig umage med at sige til alle, at man endelig skulle søge. Intet måtte afholde dem fra at søge. Det, mener hun, stod i retningslinjerne. De gjorde også meget ud af at vejlede om, at det var Folketinget, der bestemte, hvem der skulle have dansk indfødsret. Hun kan ikke huske, om der var overvejelser om at indføje en bestemmelse i cirkulæret om FN-konventionen fra 1961, men det havde været naturligt. Hun gætter på, at hvis det havde været en almindelig revision, hvor de skrev tingene igennem og samlede det op, som skulle samles op, havde de nok også fået FN-konventionen fra 1961 med. Der var ikke noget til hinder for, at man tog det med, men hun tror, at der var fokus på noget andet. [7. januar 2013, side 129-130]

Foreholdt ekstraktens side 6460 (Oplæg til ændrede retningslinier for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation – opholdskravet) forklarede vidnet, at det var hende, der strukturerede arbejdet med revisionen af retningslinjerne. De gik i gang med forberedelserne i god tid, fordi de vidste, at retningslinjerne fra 1999 udløb 1. juli 2002. Oplæggene redegjorde for, hvad reglerne var dengang, hvad der stod i regeringsgrundlaget, og hvad der var fremsat beslutningsforslag om. Det var for at prøve at foregribe begivenhedernes gang. Det kan godt passe, at hun fordelte de forskellige kriterier til forskellige fuldmægtige. Hun mener, at de arbejdede med at lave en sagsbehandlingsvejledning. De havde forskellige grupper, hvor en fuldmægtig stod for hver gruppe, og det ville være naturligt at følge samme idé her. Der var et regeringsudspil, der blandt andet omtalte indfødsret. Hun tror, at det var deres guideline.

Foreholdt ekstraktens side 6461”... *foreslås en generel skærpelse af de krav til opholdsperiodens længde, som stilles ved erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation. ... Det skal med andre ord sikres, at der på naturalisationsområdet ikke stilles lempeligere opholdskrav i forhold til en eller flere persongrupper, som er omfattet af udlændingelovens hovedregel om, at tidsubegrænset opholdstilladelse først kan opnås efter 7 års lovligt ophold. ... Hovedreglen kunne f.eks. være to år fra tidspunktet for meddelelse af tidsubegrænset ophold og et lempeligere opholdskrav på et år for blandt andre statsløse personer, flygtninge og personer, der er dansk gift.*” forklarede vidnet, at hun mener, at det var tanken at beregne opholdstiden fra tidspunktet for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, men det endte det ikke med.

Foreholdt ekstraktens side 6473 (Notits om Danmarks internationale forpligtelser i forhold til flygtninges erhvervelse af indfødsret af 18. april 2002) forklarede vidnet, at hun ikke husker at have skrevet notitsen. I notaterne om kriminalitet og vandelskrav er der også flettet noget ind. Hun mener, at de alle arbejdede ret hårdt for at forberede de ny retningslinjer samtidig med, at de arbejdede med de konkrete sager og et par lovforslag. Hun kan genkalde sig, at man i 1999-retningslinjerne havde nedsat opholdskravet med 1 år i forhold til statsløse. Det, der skitseres her, er, at man kunne lempe på andre områder, enten ved et lavere ansøgningsgebyr eller en lettelse af sprogkravet. Hun ved ikke, om det var udtryk for, at man fra ministerens eller regeringens side ikke ville have andre ting på bordet.

Foreholdt ekstraktens side 6512 (Retningslinier for naturalisation – 2: Ophold) ”§7. *Statsborgere fra de nordiske lande kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter 2 års uafbrudt ophold. Personer, der er anerkendt som flygtninge, personer, der må sidestilles hermed, og statsløse personer, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter 8 års uafbrudt ophold. Andre udlændinge kan optages efter 9 års uafbrudt ophold.*” forklarede vidnet, at det er en skærpelse i forhold til 1999-retningslinjerne. Hun tror ikke, at de har frarådet, at man gjorde det på den måde. Det er der ikke noget, der tyder på i det materiale, som hun har set. Hun kan se, at de nogle steder har skrevet, at det af Europarådskonventionen fremgik, at man maksimalt kunne kræve 10 års ophold, og at der skulle stilles lempede krav til visse persongrupper. Hun tør ikke sige, om der var overvejelser om 1961-konventionen. De 18-21-årige, der ikke længere kunne erklære, ville typisk opfylde det 10-årige opholdskrav. Hvis de var kommet i den situation, at en person, der ikke kunne erklære, ikke opfyldte kravet om 8 års uafbrudt ophold, ville de have forelagt sagen for Indfødsretsudvalget. Hvis kriminalitet ville føre til karenstid, ville de også have forelagt sagen for Indfødsretsudvalget.

...

Foreholdt ekstraktens side 6483 (Notat om Danmarks internationale forpligtelser vedrørende betingelserne for meddelelse af statsborgerskab – kravet om selvforsørgelse af 1. maj 2002) forklarede vidnet, at hun ikke husker notatet, men hun har sikkert set det. Det kan have været en forglemmelse, at 1961-konventionen ikke er med i notatet. Ellers har fokus været et andet sted. Hun kan ikke huske, om selvforsørgelse fremgik af regeringsgrundlaget eller først dukkede op senere. Hun mener, at det kom senere. Notatet er også dateret 1. maj 2002. Efter det tidligere cirkulære ville en afdragsordning, der var overholdt, ikke være til hinder for naturalisation. Nu måtte man slet ikke have gæld til det offentlige. Der kom også, så vidt hun husker, krav om, at man skulle afgive erklæring om selvforsørgelse. Hun husker ikke, om de havde 1999-lovforslaget fremme, da de arbejdede med retningslinjerne. Hun kan se, at i den mappe med materiale, som hun havde samlet til sig selv og beholdt efterfølgende, var 1999-lovændringen og forslaget med bemærkningerne med. Der er ingen notater i mappen.” [7. januar 2013, side 126-128]

Henrik Grunnet har foreholdt ekstraktens side 6512 (Retningslinier for naturalisation – 2: Ophold, § 7) forklaret, at

”han husker, at de arbejdede med det. Dette handler om de almindelige betingelser, og der er en vis forskel eller begunstigelse af de statsløse i den sammenhæng. Det er et spørgsmål, der er adskilt fra spørgsmålet om 1961-konventionens statsløse, der er født i Danmark. Der er ingen bestemmelse om 1961-konventionen i cirkulæret, men § 7 tager ikke sigte på at gøre op med 1961-konventionen. Det stod helt fast, at 1961-konventionen skulle respekteres. Det fremgik også af vejledningen, der blev sendt til statsamterne i 2000. [9. januar 2013, side 180-181]

Foreholdt ekstraktens side 6460 (Oplæg til ændrede retningslinier for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation – Opholdskravet) og side 6463 (Oplæg til ændrede retningslinier for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation – Gæld til det offentlige) af advokat Hanne Rahbæk forklarede vidnet, at han så det, der gik til ministeren. Han kan ikke sige med 100 procent sikkerhed, at disse udgaver af papiret var dem, han så. Hvis det har en klar sammenhæng med et mavebælte, som der har været flere tilfælde af, vil han kunne sige det. Der er ingen tvivl om, at der blev arbejdet med oplæggene. Det er muligt, at departementschefen, men ikke nødvendigvis ministeren, har set notaterne. Det kan han ikke sige, hvis der ikke ligger noget nærmere om det.” [9. januar 2013, side 200-201]

Niels Preisler har foreholdt ekstraktens side 6483 (Notat af 1. maj 2002 om Danmarks internationale forpligtelser vedrørende betingelserne for meddelelse af statsborgerskab – kravet om selvforsørgelse) forklaret vidnet, at

”han givet har set notatet, men han husker ikke ekspeditionen. Han husker ikke, om 1961-konventionen var til diskussion i relation til kravet om selvforsørgelse.” [16. januar 2013, side 214]

Frank Mathiesen udarbejdede et udateret oplæg til ændrede retningslinjer for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation med overskriften ”Kriminalitet”. Oplægget indeholdt et forslag om en generel skærpelse af de karenstider, der gjaldt for ansøgere, der havde begået kriminalitet. I oplægget, der er journaliseret med datoen 5. december 2001, blev de gældende krav til vandel i indfødsretscirkulæret gennemgået. Oplægget indeholdt videre en gennemgang af de ønsker om skærpede vandelkrav, der fremgik af regeringsgrundlaget. Efter disse afsnit hedder det i oplægget:

”2. Internationale forpligtelser

Danmark har ratificeret FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed. Efter denne konvention er Danmark forpligtet til at meddele statsborgerskab til unge mellem 18 og 21 år, der er født statsløse i Danmark og altid har været statsløse, hvis de pågældende har haft fast bopæl i Danmark i de seneste 5 år eller i mindst 10 år i alt, uanset om den pågældende er idømt en frihedsstraf på op til 5 år.

3. Forslag til ændringer

3.1. Forlængelse af karenstiderne

Det foreslås, at karenstiderne generelt skærpes, således at de strækker sig fra 2 år fra gerningstidspunktet for advarsler for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer til mindst 16 år fra løsladelsestidspunktet for domme på ubetinget fængsel i 3 år eller derover, dog således at 4 års fængsel eller derover udelukker naturalisation. De enkelte forslag kan aflæses i 5. kolonne i vedlagte bilag.

Samtidig foreslås en ændring af udgangspunktet for beregningen af karenstiden for tiltalefrafald og betingede domme.

Det bemærkes, at der skal formuleres en undtagelsesbestemmelse for de personer, der er omfattet af forpligtelsen efter FN-konventionen om begrænsning af statsløshed, jf. nærmere punkt 2.”

Frank Mathiesen har foreholdt oplægget forklaret, at

”han ikke husker at have udarbejdet dette notat. Kriminalitet var et af de overordnede emner. Han husker ikke, om det var særlig politisk fokus på dette krav. Foreholdt ”Bemærkninger til oplæg af 13. december 2001 fra Dansk Folkeparti til strammere regler for tildeling af dansk statsborgerskab” fra Rikke Steffensen af 18. marts 2002, ekstraktens side 6472, forklarede vidnet, at han ikke husker dette dokument eller at have modtaget særlige instrukser om udarbejdelsen af sit notat. Det er mere end 10 år siden.

... Han husker ikke den konkrete udarbejdelse af [oplægget] eller hvorfor, der ikke blev indsat en bestemmelse som foreslået. Han husker ikke at have drøftet dette med kontorchefen eller andre. Han husker heller ikke, om han dengang var bekendt med bemærkningerne til ændringen af § 3 i 1999-loven, ekstraktens side 6200. De kan have været en inspiration til hans forslag, men han ved det ikke.” [1. marts 2013, side 419-420]

Niels Beckman har foreholdt oplægget forklaret, at

”Frank Mathiesen kan have drøftet notatet med ham, men han husker det ikke. Han husker ikke, om de drøftede 1961-konventionen i relation til disse krav. Han kan ikke erindre, at han på noget tidspunkt i forbindelse med disse oplæg sagde, at det ville være hensigtsmæssigt at få en bestemmelse med ind i cirkulæret, men han mener, at det for ham var en selvfølge, at man burde have det med i de politiske forhandlinger. Han kan huske, at Rikke Steffensen en mandag i maj 2002 sagde til ham, at der var indgået et politisk forlig. De var spændt på, hvad aftalen udmøntede sig i. Han måtte konstatere, at der ikke var en bestemmelse med om konventionerne. Han husker ikke, om han reagerede på det. Han kan huske, at han tænkte ved sig selv, at der ikke kom nogen bestemmelse med om 1961-konventionen i cirkulæret. Det havde været naturligt, at der kom en bestemmelse med, men det afhang af det politiske klima og af de politiske forhandlinger. Han ved ikke, om temaet blev taget op. Han var som nævnt ikke involveret i det. Foreholdt at Torsten Hesselbjerg har forklaret om 1999-lovændringen bl.a., at *”Han opfatter bemærkningerne fuldstændig på samme måde, som det med de statsløse børn. De opfyldte pligten efter børnekonventionen ved indfødsretscirkulæret § 3, stk. 2, senere i § 15 og senere igen i § 17. Det er den model, der lægges op til i bemærkningerne til lovforslaget. Det relevante spørgsmål er, hvorfor man, da man ændrede naturalisationscirkulæret 2002 – efter at han havde forladt ministeriet – ikke ændrede cirkulæret på samme måde, som man gjorde i forbindelse med implementeringen af børnekonventionen. Det var meningen, at der skulle etableres en cirkulæreordning fuldstændig som med*

børnene.” forklarede vidnet, at det også var hans indtryk af, hvad der skulle ske. Han mener, at de lavede et notat efterfølgende om, hvordan FN-konventionen skulle implementeres i dansk ret ud over, hvad der stod i lovbemærkningerne. De diskuterede i kontoret, hvordan de skulle håndtere denne situation. Ikke dagligt, men det var hele tiden på dagsordenen. Han husker, at der blev lavet et notat om § 3. Han mener, at det var Jeppe Torp Vestentoft, der lavede notatet. Det var et notat, der skulle være i kontoret for at minde om, at der var denne problematik. Det var noget, de hele tiden talte om i kontoret. Man kunne hente notatet frem og se, hvilke konklusioner de var kommet frem til på det tidspunkt, og hvordan man ville agere. Da de måtte konstatere, at FN-konventionen ikke var kommet med i retningslinjerne, måtte de have en reminder. De skulle sørge for, at det var noget, der hele tiden var oppe ved overfladen, og han mener, at det var i den forbindelse, notatet blev lavet.

Forespurgt af kommissionens formand om han husker, hvad der stod i notatet, herunder om der stod, hvordan de skulle håndtere sagerne, når de blev modtaget, forklarede vidnet, at han mener, at notatet lagde op til, at der var forskellige løsningsmodeller, som han og Birgit Kleis i sin tid havde lagt op til i 1999 i forbindelse med den første ændring af § 3. Man kunne enten omtale FN konventionen i indfødsretsloven, eller man kunne lave en bestemmelse i naturalisationscirkulæret ligesom bestemmelsen vedrørende børnekonventionen. Han mener, at det var det, notatet lagde op til, men han husker det ikke præcist. Notatet er formentlig Jeppe Torp Vestentofts notat fra 2003.

Forespurgt af kommissionens udspørger forklarede vidnet, at der ikke skete en skærpelse af sprogkravene til børn i 2002. Der var ikke noget sprogkrav til børn.” [1. marts 2013, side 421-422]

Rikke Steffensen har foreholdt oplægget forklaret, at

”hun ikke husker at have set notatet, men det tror hun, at hun har. Hun husker ikke, om de drøftede 1961-konventionen i forhold til vandelskravet.

... Hun har ingen erindring om, hvorfor afsnittet i notatet om FN-konventionen ikke er kommet med i aftalen. Hun tror, at de har haft fokus på andre ting, da cirkulæret skulle færdiggøres, og de har ikke husket at tage det med. Hun husker ikke, om det blev drøftet med hendes afdelingschef eller behandlet politisk.” [7. januar 2013, side 127]

Henrik Grunnet har foreholdt oplægget forklaret, at

”overvejelsen var helt naturlig. Det er et oplæg, og han ved ikke præcist, hvilken tilværelse det har haft i forhold til de konkrete forhandlinger. Det kunne være gjort til en del af aftalen. Første gang, konventionsforpligtelserne nævnes direkte i aftalen, er i 2005. Dansk Folkeparti ville have en udredning af rækkevidden af FN’s konvention fra 1961. De ville have uddybet, om man sørgede for kun at give indfødsret – sådan opfattede han det, uden at det blev formuleret så direkte – når det var nødvendigt. Der var en fast antagelse om, at regeringen stod fuldstændig fast på, at konventionen skulle efterleves. Efter hans opfattelse ville det ikke have ændret på administrationen, hvis konventionsbestemmelser om statsløse født i Danmark havde stået i cirkulærskrivelsen. Retsgrundlaget var fuldstændig det samme. Cirkulæreskrivelsen retter sig til myndighederne på området, ikke til borgerne. Reguleringen af adgang til indfødsret for personer omfattet af 1961-konventionen var en særegen konstruktion. Man kunne forestille sig, at man regulerede det på en anden måde, eksempelvis at man med respekt af grundlovens § 44 havde en bekendtgørelsesform. Aftalen er forpligtende for administrationen i Indfødsretskontoret. Når der skulle formuleres en undtagelsesbestemmelse, tænkte man på aftalen. Cirkulæret formidler aftalen. Når noget stod i cirkulæret, betød det, at man uden forelæggelse for Indfødsretsudvalget kunne optage en person på lovforslaget, der havde krav på indfødsret efter børnekonventionen. I den virkelige verden var forskellen ikke stor, fordi man alligevel ville oplyse Indfødsretsudvalget om, at visse personer var optaget på lovforslaget på baggrund af cirkulærets § 17. Når der var tale om en situation, hvor vedkommende var optaget på lovforslaget efter 1961-konventionen, ville man oplyse det samme over for udvalget. Det var Folketinget, der skulle afgøre det. Det er først og fremmest aftalen, der danner rammen. Det er den politiske aftale om naturalisation, der udgør grundlaget for administration. Den betyder, at et flertal i Folketinget må forventes at stemme for, at de personer, som er omfattet af aftalen, opnår Indfødsret. Omvendt legitimerer aftalen også, at der kan gives afslag på indfødsret, når betingelserne ikke er opfyldt. Det er i så henseende en tilkendegivelse om, at Folketinget ikke vil være indstillet på at give indfødsret. Det er den primære retsvirkning af aftalen, som kommunikerer via cirkulærskrivelsen. De personkredse, der er defineret i aftalen, skal ikke forelægges individuelt for udvalget, men hver eneste person bliver listet på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Han kender ikke alle detaljerne i forbindelse med lovforslags behandling, fordi det foregik fra kontorets side, men der blev udarbejdet lister til godkendelse, som blev sendt til udvalget. I listerne blev det belyst på hvilket grundlag, hver enkelt ansøger var optaget. Udvalget fik oplyst, at vedkommende var optaget på grundlag af FN-konventionen om begrænsning af statsløshed. Alle sager

kunne potentielt behandles af udvalget, men de sager, der blev materielt behandlet, var de sager, man i daglig tale kaldte dispensationssager, det vil sige sager, hvor man skulle overveje, om der skulle dispenseres fra de almindelige krav. En sag om tildeling af indfødsret på baggrund af 1961-konventionen skulle ikke bringes op til forhandling i Indfødsretsudvalget. Den skulle bare sættes på lovforslaget, og der skulle orienteres om det. Det var muligt, at udvalget ønskede nærmere belysning af en sådan sag. Hvis det var en person, der var straffet med fire års fængsel, kunne der være en politiker, som ønskede at få nærmere oplysning om den begåede kriminalitet, selvom konventionsforpligtelsen var klar. Det er til syvende og sidst Folketinget, som skal afgøre, om man vil respektere konventionen i det enkelte tilfælde.” [9. januar 2013, side 181-182]

Niels Preisler har foreholdt oplægget forklaret, at

”han ikke husker at have set notatet, men han er sikker på, at han har set notatet. Det indgik i de politiske forhandlinger. Det blev ikke uddelt til udvalget, men spørgsmålet er, om det blev givet til Dansk Folkeparti under forhandlingerne. Normalt ville man først have et møde med regeringspartiernes ordførere om, hvor man ville give sig, og hvor man skulle stå fast. Han tror, at notatet først blev sendt til regeringens ordførere og derefter til Dansk Folkeparti, men det er et gæt. Det ville have været naturligt. Sådanne papirer dannede baggrund for forhandlingen, men under forhandlingerne ”tæskede” man ikke rundt i alle notaterne. De kom ikke frem, og man kom slet ikke ind på dem. Der kunne være enkelte detaljer, hvor man fandt anledning til at finde noget frem. Notaterne var tænkt som baggrundsorientering ved forhandlingerne. Der var ikke tvivl om, at FN-konventionen skulle respekteres. Det er rigtigt, at man ikke skrev 1961-konventionen ind i indfødsretsaftalen på samme måde som børnekonventionen, men det havde ikke nogen retlig betydning. 1961-konventionens bestemmelser om tildeling af indfødsret blev ikke mere gyldige af, at de kom til at stå i en vejledning eller et cirkulære. De gjaldt i forvejen, og de blev efterlevet af forvaltningen. Forligspartierne var ikke i tvivl om, at konventionen gjaldt. I 2003 skrev en medarbejder i Indfødsretskontoret sammen med en tidligere chef for Indfødsretskontoret den kommenterede indfødsretslov. I den bog skrev forfatterne, at hvis ansøgere omfattet af 1961-konventionen ikke kunne blive dansk ved at afgive erklæring, skulle de uden betingelser optages på et forslag til lov om indfødsrets meddelelse. Der var ikke nogen tvivl om, hvad der gjaldt i forhold til konventionen. Det blev aldrig anfægtet, heller ikke af Dansk Folkeparti, at der var nogen, der måtte optages uden at opfylde de almindelige betingelser for naturalisation. Talmæssigt var der ikke særlig mange ansøgere omfattet af konventionen. Konventionen var et lille hjørne af

indfødsretsområdet. Det var ikke kontroversielt. Alle var enige om, at konventionen skulle respekteres. Både før og efter aftalen. Det ordensmæssige aspekt at få konventionen med i aftalen, var ikke – i den overvældende travlhed, der var – væsentligt. Det var en formssag, ikke noget indholdsmæssigt. Der blev ikke i den tid, han var departementschef i Integrationsministeriet, afvist personer, som man vidste, var statsløse og opfyldte betingelserne. Den manglende optagelse i aftalen havde ikke den virkning. Han ved godt, der var en sag, hvor man fejlagtigt lagde til grund, at personen havde et statsborgerskab, men i virkeligheden var statsløs, men det var en faktafejl og ikke en forkert anvendelse af konventionen.” [16. januar 2013, side 214-215]

Bertel Haarder har foreholdt oplægget forklaret, at

”hvis han har set oplægget, vil det bære hans initialer, i hvert fald på ”forklædet”. Han husker temaet. Det var noget, der optog alle partier i Folketinget. Hvor skulle grænsen gå, og om man virkelig skulle give statsborgerskab til nogen, som ikke ville Danmark noget godt, eller ikke rettede ind efter, hvordan det var i Danmark. Det er en diskussion, der vil køre til evig tid. Det er også derfor, at man har overladt til Folketinget i hvert enkelt tilfælde at bestemme, hvem der skal have statsborgerskab. Han er helt sikker på, at Dansk Folkeparti ønskede en større stramning, end regeringen ville levere. Foreholdt samme dokument side 6458 ”2. Internationale forpligtelser” og forespurgt om han på det tidspunkt var bekendt med, hvad 1961-konventionen betød, forklarede vidnet, at det ikke var nødvendigt for ham at sætte sig ind i, hvad der stod i 1961-konventionen, og hvad der måtte være kommet til senere. Der var også børnekonventionen. Han havde en tryk og velbegrundet forventning om, at hans ministerium ville overholde konventionerne. Det var nok for ham. Hans signaler var klokkeklare i den henseende. Foreholdt samme dokument side 6459 ”Det bemærkes, at der skal formuleres en undtagelsesbestemmelse for de personer, der er omfattet af forpligtelsen efter FN-konventionen om begrænsning af statsløshed, jf. nærmere punkt 2.” og forespurgt om nogen nævnte for ham, at man burde formulere en form for undtagelsesbestemmelse, forklarede vidnet, at det eneste, han husker, er, at det var bekendt for alle i ministeriet, at der var særlige regler for statsløse. Hvad de nærmere gik ud på, var han nok ikke bevidst om, herunder hvor grænsen skulle sættes og aldersgrænser osv., men at der var særlige regler for statsløse for at undgå, at mennesker slet ikke havde et statsborgerskab, var tydeligt. I et af de papirer, han fik, fremgår, at hans departementschef i et par punkter skrev, at Danmark var forpligtet til at undgå statsløshed. Det var et ”forklæde”, hvor departementschefen havde skrevet i hånden. Han kan huske det for sit indre blik, fordi han så det for ganske nylig, ellers ville han ikke kunne huske det. Forespurgt om det blev bragt op, hvilken

type bestemmelse det skulle være, forklarede vidnet, at han ikke har nogen erindring om, at der skulle have været en sådan bestemmelse, og at han eller departementschefen skulle have sat en streg over det, men de var begge meget bevidste om, at konventionerne skulle overholdes. Han betragtede det som ret ligegyldigt, om tingene stod i en lovparagraf eller bemærkningerne, fordi det, som stod i bemærkningerne, var det, man fortalte Folketinget i forbindelse med, at man vedtog paragrafferne. Hvis det var skrevet i bemærkningerne, at det var en forudsætning, eller at det indgik i den samlede løsning, så gjaldt det. Man kunne ikke administrere sig ud af de bemærkninger, man havde givet Folketinget i forbindelse med lovforslaget. Derfor syntes han ikke, at det var vigtigt, om det stod i en paragraf eller en bemærkning. Forespurgt om det indgik i de politiske forhandlinger, forklarede vidnet, at hvis Søren Krarup eller Jesper Langballe havde rejst spørgsmålet om de statsløse, havde de fået meget klar besked om, at for dem gjaldt særlige regler. Det skrev de også i bemærkningerne. Det er vigtigt, at han ikke gør sin hukommelse bedre end den er. Det, man husker, er der, man har diskuteret eller været uenige. Der var ikke tale om, at de sad og trak tov om formuleringer om statsløse. Der var ikke noget ”at raffe om”. Konventionerne skulle overholdes. Forespurgt om han mærkede et pres fra Dansk Folkeparti for at begrænse adgangen til dansk statsborgerskab, forklarede vidnet, at der var stor opmærksomhed om det. Han husker, at Hans Engell, som vist allerede på det tidspunkt var blevet ansat på Ekstra Bladet, udlovede flere kasser øl til ham, hvis han var i stand til at gennemføre regeringens udlændingepolitik og samtidig overholde konventionerne. De to kasser øl skylder Hans Engell stadigvæk. Det, der var metoden, var at bygge lovgivningen direkte på konventionerne, så kunne man komme videre, end man var kommet i Hans Engells tid som justitsminister. Forespurgt om han husker, om Dansk Folkeparti talte imod de statsløses interesser, forklarede vidnet, at han ikke er sikker på, at statsløse var et vigtigt emne for Dansk Folkeparti. For dem var det noget meget mere generelt. De mente simpelthen, der var for mange, der fik statsborgerskab, og at Danmark var ved at blive forandret og blive til en indvandrer nation. Det var de imod. Han og regeringen var ikke enig i deres synspunkt om, at Danmark var ved at blive en indvandrer nation.” [16. januar 2013, side 234-236]

I de akter, som kommissionen har modtaget, findes et dokument med overskriften ”Bemærkninger til oplæg af 13. december 2001 fra Dansk Folkeparti til strammere regler for tildeling af dansk statsborgerskab”. Initialerne ”RST” er anført i forbindelse med journalnummeret. Kommissionen er ikke i besiddelse af det nævnte oplæg, men i dokumentet, der er dateret den 18. marts 2002, hedder det:

”Ad 1) Besvaret ved ministerens brev af 10. januar 2002 til Søren Krarup.

Ad 2) Muligheden for at få dansk indfødsret ved erklæring består kun for helt afgrænsede persongrupper, som utvivlsomt opfylder nogle objektive konstaterbare betingelser. Udover danskfødte og statsborgere i andre nordiske lande drejer det sig om unge ustraffede udlændinge under 23 år, der har boet her i mindst 10 år. Erklæringsmuligheden er den administrativt enkle løsning på at give dansk indfødsret til nærmere afgrænsede persongrupper. Der er en betydelig ressourcebesparelse ved at opretholde disse personers mulighed for at erklære. Den nordiske aftale forpligter i øvrigt Danmark til at give nordiske statsborgere adgang til at få dansk indfødsret ved erklæring. I 2000 fik omkring 1.500 personer dansk indfødsret ved erklæring.

Ad 3) Efter Europarådskonventionen om statsborgerret skal enhver kontraherende stats nationale lovgivning give mulighed for naturalisation af personer med lovligt og fast ophold i det pågældende land. Der kan højst kræves fast ophold i en periode på ti år, før en ansøgning kan indgives.

Ad 4) Efter FN-konventionen om begrænsning af statsløshed er Danmark forpligtet til at meddele statsborgerskab til unge mellem 18 og 21 år, der er født statsløse i Danmark og altid har været statsløse, hvis de pågældende har haft fast bopæl i Danmark i de seneste 5 år eller i mindst 10 år i alt, uanset om de pågældende er idømt en frihedsstraf på op til 5 år.

Ad 5) Det vil utvivlsomt være muligt at indhente oplysninger fra ansøgers bopælskommune om, hvorvidt ansøgeren aktuelt modtager offentlige ydelser. Derimod vil det formentlig være vanskeligt at indhente oplysninger om en ansøgers tidligere modtagelse af offentlige ydelser.

Ad 6) Oplysninger om ansøgers gæld til det offentlige indhentes i dag fra Told- og Skatteregioner og kommuner på baggrund af registreringer i Det Centrale Fordringsregister. Det vil formentlig være vanskeligt at indhente oplysninger om en ansøgers tidligere gæld til det offentlige.

Ad 7) ...

Ad 8) Efter Europarådskonventionen om statsborgerret kan der ikke ske frakendelse af statsborgerret på grund af almene kriminelle handlinger uanset kriminalitetens alvor.

Ad 9) Regeringen har ved lovforslag nr. L 33 foreslået, at der i indfødsretsloven indføres en generel bestemmelse, der giver mulighed for ved dom at frakende en person dansk indfødsret, hvis den pågældende har handlet svigagtigt i for-

bindelse med erhvervelsen, og det svigagtige forhold har været bestemmende for, at den pågældende fik dansk indfødsret.”

Rikke Steffensen har foreholdt bemærkningerne til oplægget forklaret, at

”hun ikke kan genkende papiret, men hun tror, det er rigtigt, at det er hende, der har skrevet det. Hun husker ikke, hvad der stod i Dansk Folkepartis oplæg pkt. 2. Hun ville gerne have set oplægget fra den 13. december 2001. Det kunne tyde på, at der var en overvejelse om helt at afskaffe erklæringsmuligheden. Hun husker ikke, hvad pkt. 4 udsprang af. Hun husker heller ikke, om hun har været med til politiske drøftelser om oplægget. De havde en del lovforslag, der blev behandlet i Folketinget på dette tidspunkt, og der kom nogle tilkendegivelser om, hvad man mente om retningslinjerne. Hun husker ikke, om Dansk Folkeparti var imod at give indfødsret til personer omfattet af konventionen.” [7. januar 2013, side 125]

Henrik Grunnet har foreholdt bemærkningerne til oplægget forklaret, at

”han mener, at regeringens udspil lå tidligere. Han mener, at der var en omtale af det i regeringsgrundlaget, der var meget udførlig. Han kan ikke forestille sig, at regeringsgrundlaget var forhandlet med Dansk Folkeparti. Det har han selvfølgelig ikke nogen konkret viden om, men regeringen fastlagde selv sin linje. Hele tankesættet om, at der skulle ske noget på indfødsretsområdet, udsprang ikke af et ønske fra Dansk Folkeparti. Han husker ikke brevet af 13. december 2001 fra Dansk Folkeparti, men han husker tydeligt, at der var et ret udførligt brev. Det var omtalt, at der var erklæringsmuligheden. Som det senere har vist sig, var Dansk Folkeparti principielt imod, at man kunne opnå indfødsret ved erklæring. Han antager, at det var det, der gav anledning til omtalen. Det var ikke en materiel betragtning om, at der skulle ske en ændring i forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Ordningen, hvorefter man ved den stedlige statsforvaltning kunne opnå indfødsret ved erklæring under visse objektive afgrænsede betingelser, stammer vist fra 1700-tallet, og den blev videreført uantastet efter grundlovens § 44. Det, man ønskede, var, at tildeling af indfødsret under alle omstændigheder, også selvom det skulle finde sted i overensstemmelse med de internationale konventioner, blev gjort til et folketingsanliggende i videst muligt omfang. Det var ønsket fra Dansk Folkeparti. Det var ikke nødvendigvis nogen materiel betragtning i forhold til afgørelse af, om der skulle tildeles indfødsret. Afdelingen blev involveret for at fremkomme med faglige bemærkninger. Det bærer notatet også præg af. Forhandlingsforløbet var ikke lagt i faste rammer. Der var uformelle kontakter og nogle egentlige forhandlinger. Han husker det som om, at han var med til de fleste forhand-

linger. Det var forskelligt fra sag til sag og fra minister til minister, hvor mange embedsmænd de ville have med til forhandlinger. Det var helt klart og ikke mindst på indfødsretsområdet, at når det gjaldt faglige bidrag, skulle der præsenteres noget meget præcist, fordi ministerens rolle er særlig på dette område. Der var ikke nogen af de papirer, som gik til ministeren, som han ikke så.

...

Foreholdt ekstraktens side 6472 (Bemærkninger til oplæg af 13. december 2001 fra Dansk Folkeparti til strammere regler for tildeling af dansk statsborgerskab af 18. marts 2002) forklarede vidnet, at det omtaler 1961-konventionen, fordi oplægget givetvis gav anledning til det. Oplægget gav ikke anledning til drøftelser om optagelse af bestemmelser i cirkulæret. Det kunne bestemt være en overvejelse, men på den anden side var der ingen tvivl om, at man skulle efterleve konventionen i den praktiske administration. Der skulle ske en forudgående underretning af Indfødsretsudvalget. Det skete sådan set meget omhyggeligt, idet der i forbindelse med alle lovforslag blev givet en orientering af udvalget." [9. januar 2013, side 179-181]

Niels Preisler har foreholdt dokumentet forklaret, at

"som han husker det, fik de allerede 14 dage efter regeringens tiltræden et oplæg fra Dansk Folkeparti, hvor partiet meddelte sine ønsker. Dansk Folkeparti var meget optaget af spørgsmålet om betingelserne for meddelelse af indfødsret, og de var utålmodige for at komme i gang med forhandlingerne. Han husker ikke, at dette oplæg spillede en rolle i forbindelsen med udarbejdelsen af regeringens politiske oplæg. De tog udgangspunkt i regeringsgrundlaget, da de lavede det politiske oplæg af 17. januar 2002. De fyldte kød og blod på det og præciserede, hvordan oplægget kunne udmøntes. Han kan ikke huske, om de i den proces tog hensyn til, hvad der var politisk muligt, og hvad Dansk Folkeparti ønskede. Det vil dog ikke være unaturligt. Han har på fornemmelsen, at Dansk Folkepartis oplæg af 13. december 2001 måske havde mere karakter af principper end af et velbeskrevet politisk oplæg. Foreholdt "Ad 2) ..." forklarede vidnet, at det er et eksempel på, at Dansk Folkepartis oplæg ikke har påvirket det politiske oplæg fra den 17. januar 2002. Han har ikke nogen erindring om det, men under alle omstændigheder fyldte spørgsmålet om afskaffelsen af § 3 ikke meget. Han tror, at deres afvisning var præget af, at de vidste, at der var en kæmpe sagspukkel af ubehandlede naturalisationssager, og af tanken om, at den ville blive forøget ved en afskaffelse af erklæringsbestemmelsen. De betragtede den som en hensigtsmæssig og enkel måde at undgå en besværlig ekspedition af mange ansøgninger om indfødsret ved naturalisation. Derfor afviste de den. Foreholdt "Ad. 3) *Efter Europarådskonventionen om statsborgerret skal enhver kontraherende stats nationale lovgivning give mulighed*

for naturalisation af personer med lovligt og fast ophold i det pågældende land. Der kan højst kræves fast ophold i en periode på ti år, før en ansøgning kan indgives.” og side 13875 (En ny udlændingepolitik af 17. januar 2002) *”Det skal være en hovedregel, at udlændinge først kan få dansk indfødsret, når de har haft permanent opholdstilladelse i mindst to år. Det betyder, at man normalt kan få dansk indfødsret efter ni år. Dog skal statsløse, flygtninge og personer, der er dansk gift, kun have haft permanent opholdstilladelse i et år. Det betyder, at sådanne personer normalt kan få dansk indfødsret efter otte år.”* forklarede vidnet, at han vil tro, at de har sagt, at de var nødt til at have et lidt lempeligere opholdskrav for statsløse. Det var vel forklaringen på det. 1961-konventionen var ikke til diskussion i relation til opholdskravet, men de skulle forklare Dansk Folkeparti, at de var nødt til at have lempeligere krav for statsløse. Dansk Folkeparti stillede spørgsmål til alt, der kunne opfattes som lempelser.” [16. januar 2013, side 213-214]

Bertel Haarder har foreholdt dokumentet og forespurgt, om Dansk Folkeparti havde fremsat ønske om at afskaffe erklæringsbestemmelsen i § 3 i indfødsretsloven, forklaret, at

”han ingen erindring har om det, men det er ikke usandsynligt, at Søren Krarup fandt det mærkeligt, at man havde en særlig gruppe, der bare skulle afgive en erklæring. Han er helt sikker på, at det ikke interesserede ham ret meget. Det, der interesserede ham, var, at konventionerne blev overholdt. Derimod interesserede det ham ikke, om man fik sin ret ved erklæring eller ved at komme på et lovforslag. Det overlod han til juristerne, og hvis det kom ud på et, så var det ikke vigtigt. Foreholdt at Dansk Folkeparti tidligere havde fremsat forslag om helt at afskaffe erklæringsbestemmelsen, mens de forslag, som Venstre var involveret i, var modifikationer af erklæringsbestemmelsen, forklarede vidnet, at han ikke var klar over det dengang. I stedet for at fortolke konventionerne og putte dem ind i dansk indpakning, lod de lovgivningen hvile direkte på konventionerne. Han kan ikke udelukke, at der var ønske fra Dansk Folkeparti om at fjerne erklæringsbestemmelsen. Hans syn på sagen var uden tvivl, at de skulle overholde konventionerne, og han var ikke optaget af, om de kunne gøre det med eller uden erklæringsbestemmelsen.” [16. januar 2013, side 234]

1961-konventionen og børnekonventionen var i øvrigt ikke nævnt i det skriftlige materiale, der blev udarbejdet som led i forberedelsen af forhandlingerne om en ny indfødsretsafale.

Indfødsretskontoret udarbejdede den 3. maj 2002 en oversigt over de stramninger, der da var i det foreliggende udkast til indfødsretsaf tale. Det fremgår af oversigten, at der var tale om stramninger på otte områder:

- ”1. Forlængelse af krav om opholdsperiode med 2 år for langt de fleste persongrupper
2. Forlængelse af karenstider efter kriminalitet med gennemsnitligt 60 pct.
3. Ufravigeligt krav om ikke at have forfalden gæld til det offentlige
4. Skærpet krav til dansk kundskaber og kendskab til samfundsforhold
5. Afskaffelse af dispensation fra krav om dansk kundskaber for personer over 65 år
6. Krav om erklæring om at ville overholde dansk lovgivning
7. Krav om erklæring om tidligere gæld
8. Krav om erklæring om modtagelse af løbende ydelser efter aktivloven”

Frank Mathiesen har om indfødsretsaf talen fra 2002 forklaret, at

”han var med til at forberede 2002-af talen sammen med Mette Johansen og Rikke Steffensen. De havde kort tid til at lave det. Han kan ikke huske detaljerne. Der var kommet en ny regering, og der var nogle andre forventninger til området, men han husker ikke, hvad der var af politiske udmeldinger.” [1. marts 2013, side 419]

Mette Johansen har om indfødsretsaf talen fra 2002 forklaret, at

”For så vidt angår kontorets arbejde i forbindelse med indgåelsen af indfødsretsaf talen fra 2002 husker hun særligt, at hun arbejdede med skærpelsen af sprogkravet. Bestillingen var, at de skulle se på, hvordan man kunne skærpe reglerne for meddelelse af dansk indfødsret. De undersøgte, om det var muligt at skærpe opholds-, sprog- og kriminalitetskravet. Opgaverne var delt blandt flere fuldmægtige, og hun arbejdede med sprogkravet. De havde møder med Undervisningsministeriet med henblik på, hvordan man kunne tilrettelægge danskprøverne. [7. januar 2013, side 118]

Foreholdt ekstrakten side 6200 (bemærkninger til 1999-lovforslaget) forklarede vidnet, at hun har en erindring om, at de fik at vide, at loven var ændret i 1999, og at der var særlige ændringer af erklæringsreglen, men hun kan ikke huske, om der var fokus på statsløse. Hun husker ikke, at det har været et tema, at der skulle optages bestemmelser om de statsløse i indfødsretscirkulæret.” [7. januar 2013, side 120]

Niels Beckman har om indfødsretsaftalen fra 2002 forklaret, at

”han ingen indflydelse havde på 2002-aftalens tilblivelse. Han deltog ikke i nogen af de ekspeditioner, som kontoret var involveret i. Han hørte heller ikke noget om de politiske forhandlinger.” [1. marts 2013, side 421]

Rikke Steffensen har om bemærkningerne i forslaget til lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret forklaret, at

”hun har været bekendt med bemærkningerne i lovforslaget. Hun har skrevet om FN-konventionen fra 1961 i det notat, der tidligere var fremme, og i vejledningen til statsamterne. Før hun så ekstraktmaterialet, kunne hun ikke huske, at der havde været en overvejelse om, at FN-konventionen fra 1961 skulle med i retningslinjerne i 2002. Hun kan se af de to linjer, hun tidligere fik fremvist, at i hvert fald én har overvejet det, og hun har formentlig også set det. Hun ved ikke, hvorfor det ikke er endt sådan. Hun kan ikke huske, om det var til diskussion, om de statsløse omfattet af FN-konventionen fra 1961 skulle medtages i retningslinjerne. Hvis der var nogen, der havde sagt til hende, at hun ikke måtte tage en sådan bestemmelse med, ville det have gjort så stort et indtryk, at hun ville kunne huske det. Den dag, hvor de skulle behandle en konkret sag vedrørende en statsløse omfattet af konventionen, ville de skulle tænke over, hvordan de ville gøre. Det naturlige for hende ville være at forelægge sagen for Folketingets Indfødsretsudvalg og sige: ”Her har vi én, der ikke direkte opfylder de nye retningslinjer, men vedkommende har et krav efter konventionen”. Hun mener ikke, det var udtryk for en egentlig beslutning om ikke at etablere en ordning vedrørende FN-konventionen fra 1961 svarende til den, der var etableret i forbindelse med ratifikationen af børnekonventionen. [7. januar 2013, side 128-129]

Forespurgt af kommissionens formand forklarede vidnet, at hun ikke tror, at det ville have været et problem at få det igennem politisk at indsætte en bestemmelse i indfødsretsaftalen om personer omfattet af 1961-konventionen, hvis de havde tænkt på det. Hun tror ikke, at hun havde nogen fornemmelse af, at der var nogen, der ønskede, at de ikke skulle overholde konventio-

nen. Hun erindrer ikke, at der var noget i sagsbehandlervejledningerne om 1961-konventionen. Hun var blevet inspireret til at lave en sagsbehandlervejledning, da hun var i kontoret i efteråret 1999, fordi hendes oplevelse var, at hvis der opstod tvivl om et spørgsmål, kunne der gå meget tid med at forsøge at få det afklaret ved samtaler på tværs af sagsbehandlerne. Det ville derfor være en god idé, hvis de havde nogle ret klare retningslinjer til sagsbehandlerne. Hvis hun tænker i dag, om noget af det første, hun ville gøre, var at skrive noget ind i vejledningen om statsløse omfattet af 1961-konventionen, tror hun ikke, at hun ville gøre det. Det skyldes, at sagsbehandlerne ikke havde de sager. Først og fremmest blev disse sager håndteret af statsamterne, og i det omfang, de blev sendt ind, kom de som en videresendelse fra statsamterne, hvorfor det ikke var svært at være opmærksom på dem.” [7. januar 2013, side 134]

Oluf Engberg har forklaret, at

”Med 2002-aftalen blev der indført krav om, at ansøgere om naturalisation skulle dokumentere dansk kundskaber. Det var noget af det, der fyldte mest i den tid, han var i kontoret, og krævede allermest opmærksomhed fra ham for at navigere rigtigt i forhold til Indfødsretsudvalget. Han kan ikke huske, at der var spørgsmål til konventionen. Han kan huske, at det var Dansk Folkepartis politik, at nogle af konventionerne var unødigt snærende i forhold til den politik, de ønskede at føre. Han hørte imidlertid ikke Dansk Folkeparti sige, at de ikke skulle overholde konventionen, men der var et ønske om, at man på en anden måde kunne komme ud af de forpligtelser, der lå i konventionen. Han satte sig også selv ind i retsområdet. Der er forskellige måder at sætte sig ind i et retsområde på. Man kan læse det hele fra A-Z, og andre tager det, som sagerne kommer. Han er nok et sted midt imellem. Han læste aftalen og den litteratur, der var på området. Der var muligvis en kommenteret indfødsretslov, men det kan han ikke huske. Han satte sig ind i, hvad der gjaldt af hovedstrømninger i forhold til området. Han har formentlig læst 1999-loven, men han dyrkede den ikke. En del af det at være ny kontorchef var at sætte sig ind i retsgrundlaget. Meget af arbejdet i Indfødsretskontoret foregik i forhold til Indfødsretsudvalget, men indfødsretsloven var også en væsentlig del af retsgrundlaget. Det mener han, at han satte sig ind i.” [7. januar 2013, side 138-139]

Henrik Grunnet har om indfødsretsaftalen fra 2002 forklaret, at

”I praksis havde det ikke den store betydning, om bestemmelsen om indfødsret for statsløse født her i landet i 1961-konventionen stod i aftalen eller cirkulæret. Han er enig i, at det kunne være hensigtsmæssigt, men det havde ingen betydning for retsgrundlaget. I virkeligheden regulerer aftalen/cirkulæ-

reskrivelsen først og fremmest under hvilke omstændigheder, man kan give et såkaldt afslag, nemlig når der ikke er et grundlag for at tildele indfødsret. Det primære sigte var at lette sagsbehandlingen og undgå, at alle sager skulle forelægges for Folketinget. Aftalen skal altså give grundlag for, at der i administrationen kan ske en sortering af sagerne, således at dem, som med sikkerhed ikke kan opnå indfødsret, kan få det at vide, uden at Folketinget bliver involveret. Det var, hvad der skete i de sager, hvor der blev meddelt afslag. Med hensyn til kommunikation mener han, at det var vejledningstiltag, der skulle til. Da der blev stillet krav om indfødsretsprøve, kunne der være grund til at vejlede om, hvem der skulle gå op til prøven. Det var ikke naturligt at skrive i cirkulæret. Forespurgt om det var ligegyldigt, at en bestemmelse om 1961-konventionen stod i cirkulæret, hvis der havde været vejledt om 1961-konventionen i en vejledning i stedet for, forklarede vidnet, at man om den samlede vejledning omkring indfødsret, efterhånden som der kom indfødsretsprøve, måtte sige, at den også indeholdt en række andre aspekter, herunder nærmere information om, hvordan man gik op til indfødsretsprøven og alt det, som samlet set fra en brugersynsvinkel var vigtigt at vide. Det var ikke formålet med cirkulæreskrivelsen at løfte en vejledningsopgave for borgerne. Cirkulæret er først og fremmest en instruks til myndighederne. Når man administrerede indfødsretssager i Indfødsretskontoret, så man efter, hvad der stod i aftalen, men ikke kun på denne. Aftalen var en guide for hvilke personer, der kunne optages direkte på lovforslaget, og hvilke personer man skulle forelægge for Indfødsretsudvalget. Forespurgt om det kunne have en kommunikativ effekt i forhold til administrationen at skrive en bestemmelse om 1961-konventionen i et cirkulære, forklarede vidnet, at det kunne bestemt have været hensigtsmæssigt skrive en sådan bestemmelse i cirkulæret. Han gik ikke imod det. Han kan ikke forklare, hvorfor der i skyndingen ikke er kommet en bestemmelse med i aftalen. Det har han ikke nogen mening om. Det kunne have været hensigtsmæssigt, men det er hans pointe, at det ikke var styrende for, hvilket retsgrundlag der ville blive anvendt ved behandlingen af sagerne. Det var muligt at nøjes med § 17 i indfødsretsaftalen om implementeringen af børnekonventionen, indtil erklæringsmuligheden blev afskaffet i 1999. Det var på det tidspunkt, at det havde været mest nærliggende at skrive en bestemmelse om 1961-konventionen ind i aftalen. Det er et aftalemæssigt spørgsmål, om det skulle være på den måde, eller om man ønskede, at sagerne skulle bringes op for Indfødsretsudvalget med mere konkret orientering. Det sikrede man i hvert fald 100 procent ved, at 1961-konventionen ikke var en direkte del af aftalen. Det er derfor, han holder fast i, at det, der kommunikerer i cirkulæreskrivelsen, er den politiske aftale, og den har han som embedsmand ikke direkte eller indirekte indflydelse på. Ved at det ikke er en del af aftalen, har man sikret sig, at udvalget hver eneste gang får en konkret underretning. Det er skrevet alle steder, så det er

virksomheden af, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen ikke er omhandlet direkte i aftalen. Det er Folketingets anliggende. Der skal også være en vis forudsigelighed. Hvis man politisk enes om en særpraksis af en eller anden art, kan den forekomme ved siden af det, der står i aftalen, således at flere end dem, der fremgår af aftalen, får indfødsret. Man skal huske på, at det er et anderledes lovgivningsmæssigt "set up" i og med, at det først er, når loven vedtages, at det er besluttet, hvem der får indfødsret. Hovedfokus i cirkulæreskrivelsen er at afgrænse under hvilke betingelser, der ikke kan opnås indfødsret.

Forespurgt af kommissionens formand om han konkret husker nogle overvejelser om enten en lovregulering eller en regulering via naturalisationscirkulæret fra 2002 forklarede vidnet, at han udmærket husker det, der står på ekstraktens side 6459 (Oplæg til ændrede retningslinier for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation – Kriminalitet). Notatet er ikke dateret, men det var det, der var overvejselsen i 2002. På dette tidspunkt var der ikke anden anledning til at skrive 1961-konventionens bestemmelse ind i aftalen end den, at der skulle indgås en aftale. Det var ikke til diskussion at ændre forståelsen af konventionen. Han husker ikke overvejselsen, men oplægget er udtryk for, at der var en forventning om, at der på et tidspunkt skulle ske en manifestering af 1961-konventionens bestemmelser i selve aftaleteksten. Den næste og mere oplagte mulighed var, da erklæringsmuligheden helt blev fjernet i 2004. Han husker ikke, hvorfor det ikke kom med i 2002. Han kan kun forklare det, men han har ikke nogen erindring om det. Den mest oplagte forklaring er, at det slet ikke var i fokus. Det havde ikke betydning for aftalen politisk set. Der var ingen, der havde intentioner om at ændre retsstillingen på området. Det kunne man naturligvis heller ikke på grund af de konventionsforpligtelser, som regeringen fra første færd var fuldstændig fast på at overholde. Forklaringen er vel, at "det nåede man ikke rundt om". Man må kunne se på sagen, om notatet kom til ministeren. Han har ikke drøftet spørgsmålet med ministeren, og han har heller ikke selv resolveret, at det ikke skulle ske.

Foreholdt ekstraktens side 6200 (Bemærkninger til forslag til lov nr. 1102 af 29. december 1999) af kommissionens udspørger forklarede vidnet, at han arbejdede på den måde, at han orienterede sig i forhold til det, der kunne være relevant. Han tror bestemt, at han har haft lovforslaget fremme i forbindelse med arbejdet med indfødsretsaftalen fra 2002. De internationale forpligtelser var gentaget i talrige dokumenter. Der var også anledning til at gøre sig bekendt med lovforslaget i anden sammenhæng, blandt andet i forbindelse med Europarådskonventionen, hvor han har gået lovforslaget igennem. Det er han sikker på. Forespurgt om han kunne huske, om det var til diskussion, at der var noget i lovforslaget, som man skulle forholde sig til, forklarede vidnet, at han

mener, det var fuldstændig sådan, det blev efterlevet. For eksempel i vejledningen til statsamterne var der lagt op til, at hvis man havde modtaget en sag, hvor ansøgeren faldt uden for erklæringsområdet og derfor ikke kunne afgive erklæring, skulle man afvise erklæringen og samtidig indbringe ansøgningen for Indfødsretskontoret. Forespurgt om han har deltaget i eller har nogen erindring om, hvorvidt det har været drøftet, om man på grundlag af bemærkningerne skulle gøre et tiltag i forhold til aftalen, forklarede vidnet, at han ikke mener, at bemærkningerne til lovforslaget nødvendiggjorde, at man gjorde 1961-konventionens bestemmelse til en del af aftalen. Det var ikke noget ”issue”, der blev drøftet. Det har ikke på noget tidspunkt været drøftet i forhold til den politiske aftaleindgåelse. Folketinget blev orienteret om efterlevelsen af konventionen i bemærkningerne i 1999. Der ville være anledning til at orientere Folketinget, hvis man ville følge en anden fremgangsmåde, men det var der ikke tale om. Den næste anledning til at orientere Folketinget på det område var ved lovforslaget i 2004. Han læser ikke bemærkningerne i lovforslaget således, at der henvises til cirkulæreordningen for så vidt angår børnekonventionen. Der henvises til, at det er praksis at medtage ansøgere på lovforslaget om indfødsrets meddelelse. Det hele skal læses i den kontekst, at der før ændringerne fra 1999 og senere i 2004 var en erklæringsadgang, som nu var væk på området. Det er det, der er baggrunden for formuleringen. Når man skrev ”tilsvarende ordning” var det at optage ansøgere omfattet af 1961-konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Sådan læser han det. Der henvises til retningslinjerne, men det var som forklaring på, hvordan man gjorde det for så vidt angik børn, der var omfattet af FN-konventionen om barnets rettigheder. Man gengav, hvordan det var implementeret i aftalen. Der står ikke noget om, at man ville gøre noget tilsvarende for så vidt angik 1961-konventionen. Han læser ikke bemærkningerne på den måde, at der skulle være en forpligtelse til at medtage en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretsaftalen. Noget andet er, at overvejelsen kunne være relevant, hvilket notatet fra 2002 er udtryk for. Han er ikke i tvivl om, at det har været Torsten Hesselbjergs tanke, at cirkulæret skulle ændres i overensstemmelse med denne ordning, når han har forklaret dette. Det er meget sandsynligt, at det også har været Rikke Steffensen tanke. Han mener bare ikke, at det, der står i bemærkningerne til lovforslaget, forpligtede til at gøre det. Forespurgt om forklaringen er et ræsonnement forklarede vidnet, at han ræsonnerer, at hvis man mente, at man var forpligtet til at optage en bestemmelse i indfødsretsaftalen, ville man givetvis også have taget initiativ til det. Noget andet er, at det meget vel kunne have været intentionen.” [9. januar 2013, side 182-185]

Niels Preisler har om indfødsrets aftalen fra 2002 forklaret, at

”I afsnittet om indfødsret [i En ny udlændingepolitik af 17. januar 2002] var beskrevet de hensyn, som skulle varetages, og det førte til, at man i foråret 2002 indledte drøftelser med Dansk Folkeparti om en ny indfødsrets aftale. Det foregik vistnok parallelt med, at man drøftede det større emne om ændringer i udlændingelovgivningen. Der var en deadline i den forstand, at den gamle aftale udløb den 1. juli 2002. Disse drøftelser var intense og langvarige. De viste, at regeringen og Dansk Folkeparti stod langt fra hinanden, og at man på en række punkter ikke kunne nå til enighed. Det drejede sig om kravet om danskkundskaber, hvor regeringen mente, at man skulle kunne dispensere i en række tilfælde, for eksempel for ansøgere, som på grund af psykiske handicap ikke ville være i stand til at lære dansk. Det ville Dansk Folkeparti ikke. Det drejede sig om kriminalitet, hvor Dansk Folkeparti ønskede nogle skrappe betingelser, end regeringen ville gå med til. Man skal forestille sig, at det var første gang, at en regering havde Dansk Folkeparti som parlamentarisk grundlag med hele opmærksomheden, der var om det. Det var fuldstændig afgørende, at man fandt frem til en løsning med Dansk Folkeparti. Et sammenbrud i disse forhandlinger ville have kastet lange skygger over det fremtidige regeringssamarbejde. Det, man gjorde, var, at man i stedet for en aftale om betingelserne for meddelelse af indfødsret ved naturalisation lavede en aftale om betingelserne for optagelse på regeringens lovforslag om meddelelse af indfødsret. Det vil sige, at der var forståelse for, at Dansk Folkeparti ikke ville beklage sig over, at regeringen fremsatte et lovforslag med personer, der opfyldte de og de kriterier, men samtidig aftalte man to ting. Man aftalte – sagt lidt forenklet – at der skulle fremsendes lister til Indfødsretsudvalget over personer, der havde begået kriminalitet og nogle andre forhold med henblik på, at det blev muligt at fremsætte private ændringsforslag. Altså med henblik på, at Dansk Folkeparti kunne fremsætte ændringsforslag om, at de og de personer skulle udgå af lovforslaget. Det kunne man gøre, fordi man vidste, at der ikke ville være flertal for et sådant ændringsforslag, fordi regeringens mindre skrappe betingelser ville have støtte fra den anden side af folketingsalen. Det var den måde, det problem blev løst på. Samtidig forbeholdt regeringen sig muligheden for at forelægge sager, der ikke opfyldte de generelle betingelser for Indfødsretsudvalget. Man kan sige, at det var en slags åbent ægteskab med frihed for begge parter til at have en anden opfattelse. Det kan bedst illustreres ved, at der et sted i materialet er en sammenstilling med de hidtil gældende regler på den ene side og den nye aftale, hvor man fremhævede ændringerne med fed på den anden.

Foreholdt ekstraktens side 6505 ([Indfødsrets aftalen fra 1999] Retningslinier for naturalisation 1: Indledning og generelle bestemmelser) forklarede vidnet, at der i de hidtidige regler stod ”... *Retningslinierne beskriver den praksis, som Folketingets Indfødsretsudvalg følger i forbindelse med behandlingen af ansøgnin- ger om naturalisation.*”, hvilket var de betingelser, der gjaldt. Opfyldte man disse betingelser, fik man indfødsret ved lov. Det, aftalen i 2002 kom til at gå ud på, var, at ”*Det aftales ... at der fastlægges følgende generelle retningslinier for integrationsministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse ...*”. Det var om udarbejdelse af lovforslaget. Senere blev der skrevet ”*Med hensyn til anden fase bemærkes, at Integrationsministeriet til brug for Folketingets behandling af hvert lovforslag leverer forskellige oversigter om ansøgerne og besvarer udvalgs- spørgsmål. Disse oplysninger kan danne baggrund for fremsættelse af private ændringsforslag om udtagelse af enkeltpersoner af lovforslaget.*” Det var en anvisning af, hvordan man kunne gøre, fordi regeringen og Dansk Folkeparti ikke kunne blive enige om betingelserne, men man lavede en liste over de numre, der ikke opfyldte Dansk Folkepartis krav med henblik på, at Dansk Folkeparti kunne fremsætte ændringsforslag. Det var det, der blev beskrevet her. På den måde blev det politiske problem løst ved, at man ændrede lidt på den måde, man administrerede området på. Herved fik man en aftale, selvom man ikke var enige. Forhandlingerne foregik på den måde, at han og de øvrige embedsmænd, der deltog i forhandlingerne sammen med ministeren, tog udgangspunkt i de gældende regler og fokuserede på de punkter, de ønskede at ændre. Langt hen ad vejen var der enighed om kriminalitetskravet og om afgivelse af en erklæring om, at ansøgeren ville overholde og respektere samfundets værdier og normer. Hver gang et forslag blev fremsat, blev der forinden udarbejdet et notat om, hvad det gik ud på, hvad det indebar og forholdet til internationale konventioner. For hvert eneste element i den nye aftale blev der af Indfødsrets-kontoret udarbejdet en beskrivelse af forslaget, herunder en vurdering af, om forslaget holdt sig inden for de internationale konventioner. Det gjorde de, fordi hvis de ikke gjorde det, var forslagene ikke aktuelle. Han blev på et tidligt tidspunkt bekendt med, at statsløse- og børnekonventionen satte grænser for, hvor langt man kunne gå. Børnekonventionen var omtalt i de gældende retningslinjer, og statsløsekonventionen var omtalt i nogle af de dokumenter, som blev lagt til ministeren. Det var ikke noget, som ministeren, han eller andre i embedsværket interesserede sig synderligt for, fordi det var irrelevant for det, der var genstand for de politiske drøftelser. Det havde ikke noget at gøre med de spørgsmål, de drøftede. Han mindes ikke, at der var forhandlinger om konventionerne overhovedet, for der var ikke noget at forhandle om. Det berørte heller ikke temaerne om stramning af kravene til danskundskaber, opholdskravet, kriminalitet, erklæring og så videre, som blev drøftet. Det andet kom de slet ikke ind på. I øvrigt var det talmæssigt et lavt antal personer,

som konventionerne var relevante for. Konventionerne var i enhver henseende uden for det, der var fokus for forhandlingerne. I nogle af de papirer, der var fremme, var der det forbehold, at stramningerne ikke kunne håndhæves over for statsløse. Det kunne man ikke gøre noget ved. Derfor var der ingen grund til at diskutere det. Det er muligt, men det er spekulation, at de blev spurgt om, hvor mange det drejede sig om, hvortil de svarede, at det drejede sig om meget få, men det kan han ikke huske med sikkerhed. Det var ikke et problematiseret tema. Navnlig på udlændingområdet interesserede Dansk Folkeparti sig i 2003-2004 for konventionerne, fordi de ønskede flere stramninger og blev afvist af politiske grunde og sommetider med en bemærkning om, at det ville stride mod den og den konvention. Dansk Folkeparti begyndte da at sige, at de ville have en undersøgelse af konventionerne, men det var på udlændingelovsområdet. Under disse forhandlinger har han ingen erindring om, at det spillede nogen rolle. [16. januar 2013, side 210-212]

Foreholdt ekstraktens side 6200 (bemærkninger til forslaget til 1999-loven om ændring af indfødsretsloven) forklarede vidnet, at bemærkningerne var administrationsgrundlaget, og det var de fortsat efter aftalen fra 2002. Det naturlige havde været at nævne 1961-konventionen i aftalen i 2002 på samme måde som børnekonventionen som et generelt forbehold. Den kom imidlertid ikke med i aftalen. Det var en ordensmæssig ting, at konventionen ikke kom med, men det havde ikke nogen retsvirkning. Det havde heller ikke nogen faktisk virkning. Man administrerede, som om konventionen stod i aftalen. Det ville have været naturligt at tage den med, men han var ikke opmærksom på den. Konventionen lå helt udenfor det, der var fokus på i forhandlingerne. Indfødsretscirkulæret var ikke i sig selv retsskabende. Det har karakter af vejledning. Det er mere vigtigt, at konventionen blev udmøntet i en vejledning til statsamtterne, der administrerede erklæringsbestemmelsen. Han har efterfølgende læst, at der blev udarbejdet en vejledning, der var gældende, indtil man ændrede reglerne og afskaffede erklæringsmuligheden.

... det var et generelt og meget principielt spørgsmål, hvordan man skulle sikre, at internationale konventioner overholdes i Danmark. En måde at gøre det på er, som med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ved lov at inkorporere konventionen, således at den bliver gældende dansk ret. Det synes nogen, er en god idé, og andre synes, at der er en dårlig idé. De der synes, at det er en dårlig idé, henviser blandt andet til, at det betyder, at man underskriver en hvilken som helst afgørelse, der måtte blive afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvilke kunne ligge meget fjernt fra det, som man forestillede sig, da man tiltrådte konventionen. Det er en generel politisk diskussion, som der sikkert fra tid til anden har været overvejelser om

i regeringen. Det har overhovedet ikke været et tema i forhold til 1961-konventionen, fordi reglerne var krystalklare. Der var ikke nogen tvivl om, at unge statsløse, der var født i Danmark og opfyldte opholdskravene, skulle optages uden at opfylde de almindelige betingelser. Det stod bare ikke i cirkulæret. Ordensmæssigt kan man kritisere det, men det har ikke nogen indholdsmæssig betydning. Efterhånden som antallet af statsløse, der blev omfattet af bestemmelsen, steg – det var ganske få, det drejede sig om – kom der et helt andet vejledningshensyn. Det blev betonet meget stærkere i slutningen af det forrige årti, at man skulle styrke vejledningsforpligtelsen over for borgeren. Der var imidlertid ganske få medarbejdere i kontoret, og de var fuldstændig opmærksomme på 1961-konventionen. Nye medarbejdere fik et eksemplar af den kommenterede indfødsretslov. Internt var der ikke noget kommunikationshensyn, men han er helt enig i, at det ordensmæssigt havde været bedre, og at det i en senere vejledningskontekst ville have været hensigtsmæssigt, hvis der var medtaget en bestemmelse om konventionen i cirkulæret. Han vil bare understrege, at det ikke ville have haft en retlig betydning, og det havde heller ikke en faktisk betydning i de første fem år i Integrationsministeriet.” [16. januar 2013, side 215-216]

Bertel Haarder har om indfødsretsaftalen fra 2002 forklaret, at

”han kan huske, at det blev lidt sent på aftenen, og han sagde på et tidspunkt til Jesper Langballe, at man ikke skulle tro, at han var præst. Han kan ikke huske, om det var den 6. eller 13. maj 2002, men der var et møde, der varede længere end de andre. Det var der, at udtalelsen faldt. Så vidt han husker, kom der ikke meget ud af den drøftelse, fordi han stod fast. Den aftale, der kom ud af det, var det, han vil kalde en stemmeaftale, fordi der ikke var noget forlig, som bandt begge parter. Det var en stemmeaftale, hvor Dansk Folkeparti udtrykkeligt fik lov til at stille ændringsforslag, som han forventede ville blive stemt ned af den anden del af Folketinget. Ligesom han sommetider med Dansk Folkeparti kunne stemme den anden del af Folketinget ned. Det syntes han egentlig var smart. Det gav Dansk Folkeparti mulighed for at markere deres synspunkter, uden at det bandt regeringen. Det tror han, begge parter havde det godt med. [16. januar 2013, side 232-233]

Foreholdt ekstraktens side 6200 (bemærkninger til forslag til lov nr. 1102 af 29. december 1999) forklarede vidnet, at han vil tro, at Socialdemokraterne stemte for lovforslaget. Han mener også, at hans parti stemte for det. Forespurgt om bemærkningerne indgik i forhandlingerne om 2002-aftalen, og om der var anledning til at etablere en ordning med en cirkulærebestemmelse vedrørende 1961-konventionen svarende til den, der var etableret vedrørende bør-

nekonventionen, således som det var indikeret i bemærkningerne, forklarede vidnet, at han ikke kan besvare spørgsmålet, men at han håber, at Niels Preisler har fået samme spørgsmål, for så vil han henholde sig til Niels Preislers svar. Som minister er man optaget af, hvad der kommer ud af maskinen; om man overholdt konventionerne eller ikke. Han var ikke meget interesseret i, om konventionen blev opfyldt ved, at de pågældende fik indfødsret ved erklæring eller ved at blive optaget på et lovforslag. I de tilfælde, hvor der var bestemmelser, der gav flere rettigheder, end man var forpligtet til efter konventionerne, kunne man godt have kigget på det. Det var konventionerne, der var grænsen for, hvad de kunne flytte rundt på og stille af krav. Foreholdt at Torsten Hesselbjerg har forklaret, at det havde været en god idé, hvis man havde lavet en bestemmelse i cirkulæret om rettighederne efter 1961-konventionen, og at Michael Lunn forklarede, at man kan undre sig over, at det ikke blev gjort, forklarede vidnet, at det afgørende var, at konventionerne blev overholdt. At statsløse havde særlige rettigheder, var ikke noget nyt; det var selv han klar over dengang. Han er ikke sikker på, om det har haft den store betydning, om rettighederne efter konventionen stod i bemærkningerne eller cirkulæret. Han kan ikke sige, om det kunne have en betydning i det tilfælde, hvor en mindre erfaren embedsmand pludselig skulle administrere området. Det skal andre svare på. Ministre er ikke inde i den slags detaljer. Det, der kunne være interessant, var selvfølgelig, om det var et resultat af en forhandling med Dansk Folkeparti, at det blev taget ud. Det vil han afvise. Det, de drøftede, var spørgsmålet, om man skulle slippe for sprogkrav, hvis man var meget syg og så videre. Det var i den forbindelse, at de berømte ord om, at man ikke skulle tro, at Søren Krarup var præst, faldt. Det handlede om særlige regler om syge. Det kan han huske. Han tror, at det var det spørgsmål, som det meste af tiden gik med den aften.” [16. januar 2013, side 236-237]

5.13.2 Indfødsrets aftalen af 7. maj 2002

Regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti indgik herefter som anført ovenfor den 7. maj 2002 en ny indfødsrets aftale med Dansk Folkeparti.

Aftalen bestod af ni kapitler: et indledende kapitel, der indeholdt overordnede betragtninger om aftalen, og otte kapitler, der indeholdt retningslinjerne for Integrationsministeriets udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse. Herudover var der to bilag til aftalen vedrørende henholdsvis særlige retningslinjer vedrørende opgørelsen af varigheden af ophold i Danmark og retningslinjer for personer, der var straffede.

I aftalens indledning og kapitel 1 hed det:

”AFTALE OM INDFØDSRET:

Det aftales mellem Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti, at der fastlægges følgende generelle retningslinier for integrationsministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation). Retningslinierne offentliggøres.

Kapitel 1
Indledning

Efter grundlovens § 44 kan ingen udlænding få dansk indfødsret uden ved lov. Naturalisation beror derfor udelukkende på lovgivningsmagtens bestemmelse. Lovforslag fremsættes to gange årligt af integrationsministeren.

Retningslinierne beskriver de krav, der skal være opfyldt for, at regeringen uden forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg optager en ansøger på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Personer, der er optaget på regeringens lovforslag om indfødsrets meddelelse, vil derfor enten opfylde kravene i disse retningslinier eller være optaget på lovforslaget efter forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg.

Myndighederne må ikke i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om naturalisation eller ved vejledning af personer, der vil indgive en sådan ansøgning søge at bevirke, at de pågældende frafalder deres ønske om at få ansøgningen behandlet.

Behandlingen af ansøgninger om dansk indfødsret foregår i to faser. Første fase varetages af Integrationsministeriet efter retningslinierne. Anden fase består i Folketingets behandling af lovforslag om indfødsrets meddelelse.

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.

Med hensyn til anden fase bemærkes, at Integrationsministeriet til brug for Folketingets behandling af hvert lovforslag leverer forskellige oversigter om ansøgerne og besvarer udvalgs spørgsmål. Disse oplysninger kan danne baggrund for fremsættelse af private ændringsforslag om udtagelse af enkeltpersoner af lovforslaget.”

Aftalen omtalte ikke ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Aftalen indebar en mindre sproglig ændring af § 15 i aftalen fra 1999 om ansøgere omfattet af børnekonventionen, der nu var medtaget i aftalens § 17. I stedet for formuleringen:

”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.”

fik bestemmelsen i den ny aftales § 17 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.”

Integrationsministeren orienterede ved breve af 7. juni 2002 Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti om, at regeringspartierne med Dansk Folkeparti havde opnået enighed om de fremtidige kriterier for udarbejdelsen af forslag til lov om meddelelse af dansk indfødsret.

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

Integrationsministeriet sendte ved cirkulæreskrivelse af 12. juni 2002 (cirkulæreskrivelse nr. 55 af 12. juni 2002) aftalen med bilag til samtlige politimestre, Politidirektøren i København, samtlige statsamter, Københavns Overpræsidium, Rigsombudsmanden i Grønland og Rigsombudsmanden på Færøerne. I cirkulæreskrivelsen hedder det:

”Nye retningslinier for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

1. Den 7. maj 2002 indgik regeringspartierne og Dansk Folkeparti en aftale om indfødsret. Ved aftalen fastlægges de fremtidige generelle retningslinier for

integrationsministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation). Aftalen er optrykt som bilag til denne cirkulæreskrivelse.

Efter aftalens § 31, stk. 1, træder retningslinierne i kraft den 1. juli 2002 og gælder for behandlingen af alle ansøgninger om naturalisation uanset tidspunktet for ansøgningens indgivelse.

Ansøgere, der fremover optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, skal således opfylde de krav, der er beskrevet i de nye retningslinier. Det følger dog af aftalen, at ansøgninger, der er modtaget i Integrationsministeriet inden den 1. marts 2001, og som ikke er færdigbehandlet af grunde, som ikke kan tilregnes ansøgeren, fortsat vil kunne behandles efter de hidtidige retningslinier, hvis krav om ophold og eventuel karenstid efter kriminalitet var opfyldt pr. 1. marts 2002, jf. aftalens § 31, stk. 2.

2. Ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation skal fortsat indgives til politiet i den politikreds, hvor ansøgeren bor, jf. aftalens § 26.

Ved modtagelsen af ansøgninger skal politiet som hidtil gennemgå oplysningerne i ansøgningsskemaet med ansøgeren. Det er i de nye retningslinier præciseret, at politiet i den forbindelse skal sørge for, at ansøgeren har forstået betydningen af, at oplysninger og erklæringer afgives på tro og love, jf. aftalens § 27. Det bør således indskræpes ansøgeren, at det er forbundet med strafansvar at afgive falsk erklæring på tro og love, og at det efter indfødsretslovens § 8 A er muligt ved dom at frakende dansk indfødsret, hvis indfødsretten er erhvervet ved svig.

3. Efter de nye retningslinier er det ikke længere politiet, der skal vurdere ansøgerens dansk kundskaber. Dansk kundskaber skal i stedet dokumenteres ved bevis for en prøve fra et sprogcenter eller det øvrige uddannelsessystem. Prøven skal som minimum være på niveau med sprogcentrenes Almenprøve 1.

De nye retningslinier medfører, at ansøgninger, der fremover sendes til Integrationsministeriet, ikke skal vedlægges en vurdering af ansøgerens dansk kundskaber.

Der skal dog gennemføres samtaler i de sager, hvor ansøgere vil kunne være omfattet af overgangsbestemmelsen i aftalens § 31, stk. 2, og ansøgningen dermed vil skulle behandles efter de hidtidige retningslinier. Dette gælder for det første sager, hvor Indfødsretskontoret allerede har anmodet politiet om at foretage en fornyet vurdering af ansøgerens dansk kundskaber. Herudover vil

det i en kortere periode kunne forekomme, at Indfødsretskontoret i enkelte sager anmoder politikredsene om at foretage en fornyet vurdering af dansk-kundskaber.

4. Muligheden for at få dansk indfødsret ved afgivelse af erklæringer herom over for statsamterne er ikke berørt af aftalen, der således ikke vil medføre ændringer af indfødsretsloven.

5. Med aftalens ikrafttræden ophæves Justitsministeriets cirkulære nr. 90 af 16. juni 1999 om dansk indfødsret ved naturalisation. Samtidig ophæves Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 9. januar 1998 vedrørende politiets vurdering af ansøgernes sprogfærdigheder i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation.”

Mette Johansen har foreholdt cirkulæreskrivelsen forklaret, at

”hun ikke husker, at det blev drøftet at nævne statsløse i brevene. Det var en meget lille gruppe. Hun husker ikke, om de indgik i den almindelige fordeling.” [7. januar 2013, side 120]

5.13.2.2 Brev af 12. juni 2002 til Folketingets Indfødsretsudvalg

Ved brev ligeledes af 12. juni 2002 sendte integrationsministeren cirkulæreskrivelsen til Folketingets Indfødsretsudvalg til orientering. I brevet hedder det:

”Antallet af årlige lovforslag om indfødsrets meddelelse reduceres efter aftalen til to.

I forhold til det nuværende naturalisationscirkulære indebærer aftalen herudover en forlængelse af den krævede opholdsperiode med to år for de fleste persongrupper og en forlængelse af karenstid efter kriminalitet. Endvidere er kravene til personer med forfalden gæld til det offentlige skærpet, og dansk-kundskaber vil fremover skulle dokumenteres ved bevis for en prøve, der som minimum skal være på niveau med sprogcentrenes Almenprøve 1. Endelig skal ansøgeren love troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund og erklære at ville overholde dansk lovgivning og respektere grundlæggende danske retsprincipper.

Det er praksis, at Integrationsministeriet umiddelbart efter 1. behandlingen af et lovforslag om indfødsrets meddelelse sender en række oversigter over personer på lovforslaget til Folketingets Indfødsretsudvalg til brug for udvalgs-

behandlingen af lovforslaget. Ved aftalens § 30 er det fastsat, hvilke oversigter Integrationsministeriet fremover sender til udvalget. Disse oversigter kan danne baggrund for fremsættelse af private ændringsforslag om udtagelse af enkeltpersoner af lovforslaget.

Efter aftalens § 31, stk. 1, træder retningslinierne i kraft den 1. juli 2002 og gælder for behandlingen af alle ansøgninger om naturalisation uanset tidspunktet for ansøgningens indgivelse.

Ansøgere, der fremover optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, skal således som udgangspunkt opfylde de krav, der er beskrevet i de nye retningslinier.

Efter aftalens § 31, stk. 2, vil ansøgninger, der er modtaget i Integrationsministeriet inden den 1. marts 2001, og som ikke er færdigbehandlet af grunde, som ikke kan tilregnes ansøgeren, dog fortsat skulle behandles efter de hidtidige retningslinier, hvis krav om ophold og eventuel karenstid efter kriminalitet var opfyldt pr. 1. marts 2002. Ansøgere, som opfylder disse betingelser, vil således fremover kunne optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse efter de hidtidige retningslinier.

Overgangsbestemmelsen vil blandt andet indebære, at omkring 100 ansøgninger, der afventer Indfødsretsudvalgets stillingtagen, vil skulle forelægges for udvalget i henhold til de hidtidige retningslinier.

Indfødsretskontoret vil hurtigst muligt igangsætte sagsbehandlingen efter de nye retningslinier. Det betyder, at ansøgere, som opfylder betingelserne i de nye retningslinier, allerede på nuværende tidspunkt vil blive optaget på det lovforslag om indfødsrets meddelelse, som forventes fremsat i oktober 2002. Afslag til ansøgere, der ikke opfylder de nye retningslinier, vil først blive meddelt efter den 1. juli 2002.

Integrationsministeren vil i efteråret 2002 tage initiativ til en tilpasning af danskundervisningen, således at personer, der fremover består sprogcentrenes Almenprøve 1, i overensstemmelse med aftalen har det nødvendige kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie.”

5.13.2.3 Orienteringsbrev til ansøgerne om de nye retningslinjer

Integrationsministeriet sendte i slutningen af juni 2002 et brev til ansøgerne i samtlige verserende ansøgningssager og informerede om de nye retningslinjer, herunder om de ændrede krav til dansk kundskaber mv.

Mette Johansen har foreholdt et udkast til orienteringsbrevet til ansøgerne forklaret, at

”Det kan godt være hende, der har skrevet udkastet, men hun er ikke sikker. Hun husker ikke, om der var overvejelser om at informere om, at personer, der var omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen, ikke skulle opfylde disse krav.” [7. januar 2013, side 120]

Rikke Steffensen har foreholdt et udkast til orienteringsbrevet til ansøgerne forklaret, at

”brevet ... skulle sendes til de 11.000 ansøgere, der kun havde fået en bekræftelse på, at ansøgningen var modtaget. Der burde ikke ligge nogen omfattet af 1961-konventionen blandt disse sager. De sager fra statsamtene, hvor ansøgerne ikke kunne erklære, skulle sorteres fra og hastebehandles. Man kan se af forskellige mødereferater, at de gjorde rigtig meget for at afslutte sagsbehandlingen på alt, hvad de kunne, frem til de nye regler trådte i kraft, så sager med ansøgere omfattet af 1961-konventionen burde ikke være blandt de 11.000 sager. Hun kan ikke huske det i dag, men systemet burde være sådan, at f.eks. børn omfattet af den særlige bestemmelse i cirkulæret også skulle være taget fra og behandlet, således at de heller ikke fik brevet.” [7. januar 2013, side 129]

Henrik Grunnet har foreholdt et udkast til orienteringsbrev til ansøgerne, at

”brevet med bilag skulle sendes til ansøgerne i alle verserende sager, herunder de statsløse. Han er enig i, at de nævnte betingelser gik ud over, hvad man kunne forlange efter 1961-konventionen. Papiret startede med at betone, at det var en kort gennemgang af betingelserne i retningslinjerne. Formålet med papiret var ikke at gøre op med Danmarks konventionsforpligtelser. Børnekonventionen nævnes heller ikke i papiret. Det var en ekstern information til de ansøgere, hvis sager verserede på dette tidspunkt. Hvis der var ansøgere omfattet af 1961-konventionen imellem, ville de stadig få brevet, men de ville i givet fald få den retsstilling, som både børnekonventionen og 1961-konventionen gav dem i forhold til den konkrete sagsbehandling. Brevet og bilaget var en kort gennemgang af betingelserne og kunne ikke indeholde alle de forbehold, som kunne anføres. Der blev således heller ikke omtalt dispensati-

onsmuligheder, eksempelvis for dem, der var afskåret fra at opfylde krav om danskkundskaber på grund af handicap eller sygdom. Formålet var hurtigt at give vigtig information til de mange, der havde interesse i hovedlinjerne.” [9. januar 2013, side 186]

Niels Preisler har foreholdt et udkast til orienteringsbrev til ansøgerne forklaret, at

”Han syntes, som han skrev til kontoret, at de måtte gøre bedre rede for, hvordan borgerne kunne opfylde kravene. Det første gik på, at orienteringsskrivelsen til borgerne skulle være mere fyldestgørende. Det næste gik på, at han ikke syntes, at man kunne sende et brev, der var så vigtigt, før indfødsretsordførerne var orienteret om, at det var sådan, de agtede at håndtere det. Han mener, at man simpelthen behandlede de statsløse forlods, og at der ikke var nogen statsløse i sagspuklen. De blev taget med under den gamle ordning ud fra den betragtning, at de havde større behov for at få et pas end dem, der havde et udenlandsk pas. Selvom man ikke havde fået alle statsløse med, ville det ud af 11.000 ansøgere måske være fire eller fem personer. Det ville informationsmæssigt være helt ”misset” at sende en kringlet konventionsinformation til 11.000 personer, når informationen kun havde relevans for fire til fem personer. Det blev ikke drøftet, om man skulle gøre det. De tænkte sikkert overhovedet ikke på det. Det, de tænkte på, var, at det var en kedelig sag, hvor folk havde søgt i god tid, og mens deres ansøgning havde ”ligget på varmeapparaterne” i ministeriet, ændrede de reglerne, så det blev vanskeligere, og ansøgerne fik ansøgningen tilbage i hovedet. Det var ikke helt ukontroversielt. Derfor var han meget opmærksom på, at ansøgerne blev ordentligt informeret, og at indfødsretsordførerne blev orienteret om, hvad de ville gøre, således at de kunne gøre indsigelser.” [16. januar 2013, side 217-218]

5.13.2.4 Kontormøde i Indfødsretskontoret den 10. juli 2002 om bl.a. dansk-krav til børn

Ifølge indfødsretsaftalens § 25, stk. 1, skulle ansøgere om naturalisation dokumentere, at de havde de fornødne danskkundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ved bevis for én af følgende prøver fra sprogcentre og det øvrige uddannelsessystem: 1) Sprogcentrenes Almenprøve 1, Sprogcentrenes Almenprøve 2, DAF- og DUF-modulprøver eller Studieprøven, 2) VUC: Dansk som andetsprog, Dansk 1 og Dansk 2 eller HF i dansk, 3) Folkeskolens afgangsprøve 9. eller 10. klasse eller 4) Gymnasiale uddannelser (det almene gymnasium og det tekniske gymnasium).

Aftalen angav ikke særskilt, hvilke danskkrav der skulle stilles til børn, som kunne søge om selvstændig naturalisering. Spørgsmålet blev drøftet på et kontormøde i Indfødsretskontoret den 10. juli 2002. I referatet af mødet hedder det:

”Selvstændige ansøgninger fra børn:

Da det ikke fremgår af cirkulæret hvilke danskkundskaber disse skal have, kan vi indhente en udtalelse fra skolen, hvor barnet går. Når udtalelsen er modtaget, lægges sagen til en jurist, der vurderer om sagen evt. skal forelægges udvalget.”

Mette Johansen har foreholdt referatet forklaret, at

”det ikke umiddelbart siger hende noget. Når hun ser det, tænker hun, at der tales om børn i almindelighed. Man har ikke specifikt taget stilling til statsløse børn, men hun kan ikke huske, om hun deltog i mødet. Hvis sagerne med de statsløse børn havnede ved sagsbehandlerne, hvilket hun som nævnt ikke kan huske, om de gjorde, kan man forestille sig, at de ville behandle disse sager på samme måde som de andre sager.” [7. januar 2013, side 121]

Jeppe Torp Vestentoft har forklaret, at

”dette kontormøde blev holdt før hans ansættelse. Han mener ikke, der fandtes et papir om det specifikke hjørne af sagsbehandlingen, som de statsløse udgjorde.” [9. januar 2013, side 160]

5.13.2.5 Brev af 3. oktober 2002 om dokumentation af danskkundskaber

Efter ordlyden af indfødsretsaftalens § 25 kunne børn, der ikke havde aflagt en af de beskrevne prøver i dansk eller var forhindret i at lære dansk eller ude af stand til at tale på grund af psykisk eller fysisk handicap, kun optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse efter konkret forelæggelse for Indfødsretsudvalget. Ifølge § 25, stk. 4, 2. pkt., skulle ansøgninger forelægges for udvalget, hvor ganske særlige forhold, f.eks. af familiemæssig karakter, kunne tale for, at der blev meddelt den pågældende ansøger indfødsret.

Efter forelæggelse af en række sager for Indfødsretsudvalget indstillede integrationsminister Bertel Haarder ved brev af 3. oktober 2002 til udvalget, hvordan dokumentationskravet for danskkundskaber kunne tilpasses ansøgernes baggrund. I brevet, der tillige var underskrevet af Oluf Engberg, hedder det for så vidt angår børn:

”Efter retningsliniernes § 18 er udgangspunktet, at børn kun kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de ikke har mulighed for at blive optaget på et lovforslag som biperson til én af forældrene.

Børn kan dog i nogle særlige situationer optages selvstændigt på et lovforslag om indfødsrets meddelelse som hovedpersoner, jf. nærmere retningsliniernes §§ 14-17. Det er i den forbindelse en forudsætning, at disse børn som udgangspunkt opfylder bl.a. betingelserne i retningsliniernes § 25, stk. 1, om danskkundskaber mv.

Børn, der har bestået Folkeskolens afgangsprøve 9. eller 10. klasse, opfylder retningsliniernes § 25, stk. 1.

For så vidt angår børn under 12 år fortsætter den hidtidige praksis, således at der ikke stilles krav om dokumentation for danskkundskaber mv.

For så vidt angår børn, der er fyldt 12 år – men som endnu ikke har bestået Folkeskolens afgangsprøve 9. eller 10. klasse – anses en udtalelse fra ansøgerens skole om, at ansøgerens danskkundskaber, kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie er på et niveau svarende til dét, der kan forventes af et barn på den pågældende ansøgers alderstrin, som tilstrækkelig dokumentation for danskkundskaber mv.”

Det fremgik således af det citerede 2. afsnit, at bl.a. børn omfattet af § 17 i aftalen som udgangspunkt skulle opfylde sprogkravet.

Folketingets Indfødsretsudvalg fulgte indstillingen.

I tilknytning til brevet er der afgivet forklaringer af Frank Mathiesen, Niels Beckman, Oluf Engberg og Henrik Grunnet.

Frank Mathiesen har forklaret, at han ikke husker, om man var indstillet på at stille sprogkrav over for statsløse børn. [1. marts 2013, side 420]

Niels Beckman har forklaret, at

”der ikke står, at børn skal opfylde sprogkravet, men at de som udgangspunkt skal opfylde sprogkravet. Det er en væsentlig forskel. Som udgangspunkt betyder, at det er hovedreglen, men at der er undtagelser fra hovedreglen. Man kunne ikke stille sprogkrav i forhold til § 17. Dette var et notat, der handlede om sprogkrav i forbindelse med de almindelige betingelser for naturalisation.

Det var ikke et notat om, hvilke undtagelser der findes fra det almindelige sprogkrav som betingelse for naturalisation. Der ville hele tiden være nogle undtagelser, men for ikke hele tiden at skulle beskrive undtagelser, der kunne være irrelevante i forhold til hovednotatet, skrev man som udgangspunkt. Det var ganske almindelig praksis, at man gjorde det. De, som arbejdede med det, vidste godt, hvad der stod. For dem var det ikke en formulering, der indebar, at man stillede sprogkrav til børn efter § 17. For ham var der aldrig tvivl om, at der ikke kunne stilles sprogkrav til børn. Han arbejdede på en vejledning til statsamterne i 1999 eller 2000 sammen med Birgit Kleis. Som han husker det, var det hovedsagelig fuldmægtigene, der udarbejdede kontorvejledninger, visdomsfaner og sagsbehandlermanualer. De kom helt givet med nogle udkast, som de helt givet ved juristmøder kiggede igennem og kom med kommentarer og bemærkninger til. Han kan ikke nærmere huske det.” [1. marts 2013, side 423]

Oluf Engberg har forklaret, at

”Den liste over danskprøver eller danskbeviser, man havde i indfødsretsaftalen, var ikke fyldestgørende. Rikke Steffensen oplyste, at listen var lavet i hast med inddragelse af Undervisningsministeriet i forbindelse med 2002-aftalen. Listen var ikke tænkt igennem i forhold til alle typer dokumentation for danskkundskaber, idet der var et antal danskprøver, der var tilstrækkelig dokumentation for ansøgers danskkundskaber, som ikke var med på listen. I stort set hele hans kontorchefid blev der arbejdet med at rette op på dette, fordi der hele tiden kom ansøgere, der kunne dokumentere danskkundskaber på en anden måde. Hvis en ansøger havde en danskprøve, som stod på listen, var Indfødsretskontoret bemyndiget til at optage ansøgeren på lovforslaget. Konsekvensen af, at listen var for kort, var, at de forelagde et meget stort antal sager for Indfødsretsudvalget, hvor ansøgeren havde en anden form for dokumentation. Hvis man gennemgår forelæggelserne for de to år, han var i kontoret, vil man se, at en stor del handlede om disse ansøgere.

Foreholdt ekstraktens side 6728 (Integrationsministeriets brev af 3. oktober 2002 til Folketingets Indfødsretsudvalg) ”a. *Børn Efter retningsliniernes § 18 er udgangspunktet, at børn kun kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de ikke har mulighed for at blive optaget på et lovforslag som biperson til én afførældrene. Børn kan dog i nogle særlige situationer optages selvstændigt på et lovforslag om indfødsrets meddelelse som hovedpersoner, jf. nærmere retningsliniernes §§ 14-17. Det er i den forbindelse en forudsætning, at disse børn som udgangspunkt opfylder bl.a. betingelserne i retningsliniernes § 25, stk. 1, om danskkundskaber mv.*” forklarede vidnet, at som det står, ser det ud som om, at det

er forkert. Den pæne udlægning er, at det kan hænge sammen med et andet forhold, nemlig den måde konventionerne blev betragtet i sagsbehandlerrækkefølgen. Når man gik listen med betingelserne igennem, kunne man begynde eller slutte med konventionerne. Begyndte man med at vurdere, om betingelserne var opfyldt, var det fint og uforholdent at henvise til konventionerne. Begyndte man med at konstatere, om ansøgeren var omfattet af konventionerne, så ”ryddede det bulen”, og man behøvede ikke at vurdere resten af betingelserne, måske med undtagelse af kriminalitet. Han har en idé om – på baggrund af det, som han har læst i ekstraktmaterialet – at den første praksis blev fulgt af nogle sagsbehandlere. Han kan ikke huske, at det er noget, de har drøftet. Et administrativt synspunkt og hensynet til ansøgerne kunne tale for at starte med konventionsindgangen, men den funktion, som kontoret havde i forhold til at servicere et udvalg, som lagde stor vægt på, at ansøgerne kunne dansk, kunne tale for den anden tilgang – at man så, hvor langt man kunne komme med de almindelige krav og brugte konventionerne som sikkerhedsnet. Han er ikke klar over, om der var en klar praksis i kontoret på det punkt. Det er eftertænkning, efter han har læst materialet. Han husker ikke at have været involveret i overvejelser af den type.” [7. januar 2013, side 139-140]

Henrik Grunnet har forklaret, at

”han går ud fra, at det ikke var et tema i forhold til orientering af udvalget, at statsløse børn skulle opfylde kravet om dansk kundskaber. Hvis man ville hævde, at et barn, som havde krav på indfødsret efter § 17, skulle opfylde betingelserne om dansk kundskaber, skulle det bringes op, fordi det ville være en fravigelse af retningslinjerne. Han kan ikke forestille sig, at det ville ske på denne måde. Det er skrevet lidt forenklet i brevet af 3. oktober 2002, fordi det ikke var et krav. Han kan ikke se, om brevet har tilknytning til den tidligere nævnte sag. Foreholdt at brevet er fundet i sagen, forklarede vidnet, at det rent tidsmæssigt ikke passer sammen, da brevet er dateret 3. oktober 2002. Ved hvert lovforslag om indfødsrets meddelelse blev der givet en generel orientering til Indfødsretsudvalget. Orienteringen bestod særlig i dispensationslisten med ansøgninger, som ønskedes forelagt for Indfødsretsudvalget. Det var utvivlsomt rigtigt, at børn normalt skulle dokumentere dansk kundskaber på den måde, som var aftalt. Det gjaldt ikke, når det var en sag, der var omfattet af børnekonventionen. Det kunne have været skrevet mere udførligt, men brevet indeholdt kun en grundlæggende oversigt over retsstillingen. Det var hovedsporet, der blev beskrevet, men man kan diskutere, om man kan skrive det på den måde. Hvis det var meningen at redegøre præcist for, hvad der gjaldt for dem, der havde krav på indfødsret efter børnekonventionen, ville det ikke være rigtigt at skrive det på den måde. Forespurgt om man kunne få den opfattelse,

at der ikke var nogen, der blev optaget uden at opfylde kravet om danskkundskaber, forklarede vidnet, at sådan var det ikke. Det viser praksis også. Det var ikke altid, man blev mødt med krav om at opfylde betingelserne om danskkundskaber. Sådan var det ikke i den praktiske forvaltning. Det afgørende for ham er, at man forstod og vidste dette i administrationen. Der var ikke nogen, der rent faktisk blev stillet over for kravet, hvilket er det afgørende.” [9. januar 2013, side 187-188]

5.13.2.6 Notat af 4. oktober 2002 om konsekvenserne af 2002-aftalen for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Integrationsministeriet sendte den 7. oktober 2002 et ”Notat om konsekvenserne af de ændrede retningslinier for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse” af 4. oktober 2002 til Folketingets Indfødsretsudvalg. Notatet indeholdt en oversigt over de væsentligste ændringer i forhold til de indtil den 1. juli 2002 gældende retningslinjer for så vidt angår opholdskrav, karenstid efter kriminalitet samt krav om danskkundskaber mv. og et skøn over, hvilken betydning disse ændringer aktuelt havde haft. I notatet hedder det:

”1. Opholdskravet

Det generelle opholdskrav, der fremgår af retningsliniernes § 7, er forlænget fra 6 til 8 år for anerkendte flygtninge, statsløse mv. og fra 7 til 9 år for andre udlændinge. For dansk gifte ansøgere er opholdskravet ligeledes forhøjet med 2 år, jf. retningsliniernes § 8.

...

Indfødsretskontoret har siden de nye retningsliniers ikrafttræden i ca. 550 sager meddelt, at ansøgeren ikke kan blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, fordi den pågældende ikke opfyldte kravet til ophold.

I samtlige disse sager er ansøgning indgivet, før de nye retningslinjer trådte i kraft, og lægges det til grund, at personer normalt ikke vil ansøge om dansk statsborgerskab, før betingelserne herfor er opfyldt, må det antages, at hovedparten af det nævnte antal kan tilskrives skærperne af opholdskravene.

...

2. Kravet om udløb af karenstid efter kriminalitet

Det følger af retningsliniernes § 19, at ansøgere, der er straffet, som hovedregel ikke kan naturaliseres før udløbet af en vis periode (karenstid). Nærmere bestemmelser om karenstiden i relation til straffens størrelse findes i retnings-

linjerne bilag 2. Dog kan personer, der er idømt udvisning for bestandig eller idømt ubetinget frihedsstraf i 2 år eller derover, ikke optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, jf. retningslinjernes § 19, stk. 1.

De nye retningslinier indebærer generelt en forlængelse af karenstiderne.

Som eksempler kan nævnes, at karenstiden for bødestrafte generelt er forlænget med 1 år, mens karenstiden for frihedsstraffe i forskellige tilfælde er forlænget med 3, 4 eller 8 år.

Indfødsretskontoret har siden de nye retningsliniers ikrafttræden i ca. 120 sager meddelt, at ansøgeren ikke kan blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, fordi karenstiden for den pågældendes kriminalitet ikke var udløbet.

På samme måde som nævnt ovenfor om opholdskravene er ansøgningerne indgivet før de nye retningslinier trådte i kraft, og lægges det til grund, at personer normalt ikke vil ansøge om dansk statsborgerskab, før betingelserne herfor er opfyldt, må det antages, at hovedparten af det nævnte antal kan tilskrives de gennemførte forlængelser af karenstider for kriminalitet.

...

3. Kravet om danskkundskaber

Efter de tidligere retningslinier var det en betingelse for at få dansk indfødsret ved naturalisation, 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. Vurderingen af, om ansøgeren opfyldte dette krav, blev foretaget af politiet på baggrund af en samtale med ansøgeren.

Efter retningslinjernes § 25, stk. 1, er det nu en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren dokumenterer danskkundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ved bevis for en nærmere angiven prøve, der som minimum er på niveau med sprogcentrenes Almenprøve 1.

Efter § 25, stk. 2, kan en ansøger, der ikke opfylder betingelsen i stk. 1, dog optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis den pågældende på grund af psykisk sygdom, f.eks. som følge af tortur, ikke vil være i stand til at lære dansk i tilstrækkelig grad, eller hvis den pågældende på grund af fysisk eller psykisk sygdom eller handicap er ude afstand til at tale, eller kun i ringe

grad besidder et talesprog. Denne bestemmelse er i alt væsentligt en videreførelse af de tidligere retningslinjer, dog således, at personer, der er over 65 år og har opholdt sig i Danmark i mindst 15 år, ikke længere automatisk er undtaget fra kravene om danskkundskaber mv.

Efter § 25, stk. 4, skal ansøgeren, der ikke opfylder betingelserne i § 25, stk. 1 eller 2, ikke optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, medmindre det er besluttet af Indfødsretsudvalget. Ansøgninger forelægges for udvalget, hvor ganske særlige forhold, f.eks. af familiemæssig karakter, kan tale for, at der meddeles den pågældende dansk indfødsret.

Endvidere vil der i medfør af § 25, stk. 4, kunne forelægges ansøgninger fra personer, der på grund af sygdom mv., som ikke er omfattet af § 25, stk. 2, ikke kan lære dansk på det forlangte niveau.

Indfødsretsudvalget vil således i disse sager konkret kunne tage stilling til, om den pågældende skal optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Indfødsretskontoret sendte i slutningen af juni 2002 et brev i samtlige verserende ansøgningssager og informerede om de nye retningslinjer, herunder om de ændrede krav til danskkundskaber m.v. Indfødsretskontoret har siden kun i meget begrænset omfang modtaget dokumentation for, at de nye krav til danskkundskaber m.v. er opfyldt.

Dette forhold må formentlig navnlig tilskrives, at sprogcentrenes danskprøver kun afholdes to gange årligt (maj-juni og november-december), og ansøgere, der ikke i forvejen har en sådan prøve, har derfor tidligst mulighed for at aflægge prøve i november-december 2002.

Det er på denne baggrund for tidligt at sige noget mere sikkert om, i hvilket omfang de skærpede krav til danskkundskaber m.v. på sigt vil indebære en stigning i antallet af personer, der ikke optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse med den begrundelse, at kravene i § 25, stk. 1, ikke er opfyldt.”

Oluf Engberg har foreholdt notatet forklaret, at

”der var stor politisk interesse for at følge med i, om antallet af nye naturaliserede statsborgere faldt, således som det var den politiske forventning, at det ville gøre efter 2002-aftalen. Der blev løbende sendt statistikker til Indfødsretsudvalget, som skulle vise, om det gik i den politisk ønskede retning. Han kan ikke huske, om det blev overvejet at nævne børnekonventionen eller

1961-konventionen i notatet, men selv med den viden, han har i dag, er han i tvivl om, hvorvidt han ville nævne dem her, fordi formålet med brevet var at fortælle om konsekvenserne af aftalen. Brevet og notatet er ikke så meget en gennemgang af reglerne, men mere en oplysning om hvor mange mennesker, der blev danske statsborgere. Indfødsretsaftalen fra 2002 var hoveddokumentet for sagsbehandlingen; det helt afgørende papir for hans færden i indfødsretskontoret, hans ledelse af kontoret og forholdet til udvalget. Han tror, at det er det papir, som han har ”botaniseret” i oftest i sin tid i kontoret.” [7. januar 2013, side 141]

5.14 Fremsendelse den 21. januar 2003 af notat til Folketingets Indfødsretsudvalg om Danmarks internationale forpligtelser på statsborgerskabsområdet

Ved spørgsmål nr. 10 af 5. december 2002 anmodede Folketingets Indfødsretsudvalg integrationsministeren om at oplyse, hvad internationale konventioner indeholder om tildeling af dansk statsborgerskab. I et svar af 21. januar 2003 underskrevet af Bertel Haarder og Niels Beckman henviste Integrationsministeriet til et vedlagt notat af 17. december 2002 om Danmarks internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet.

Notatet indeholdt en kort beskrivelse af FN-konventionen om flygtninges retsstilling, FN-konventionen om statsløse personers retsstilling, FN-konventionen om gifte kvinders statsborgerskab, 1961-konventionen, Europarådskonventionen om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret mv., Europarådskonventionen om statsborgerret og Den nordiske aftale om gennemførelsen af visse bestemmelser om statsborgerret.

I notatets afsnit 2.4 hedder det om 1961-konventionen:

”Danmark ratificerede i 1977 De Forenede Nationers konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed.

2.4.1. Konventionens artikel 1 forpligter de kontraherende stater til at give statsborgerret til personer, der er født på det pågældende lands område, og som ellers ville blive statsløse. Statsborgerret til sådanne personer skal gives ved fødsel, i henhold til lov, eller efter ansøgning. Ansøgning kan gøres afhængig af, at ansøgning indgives inden for et nærmere fastsat tidsrum, begyndende senest med 18-års alderen og ophørende tidligst med 21-års alderen, og at den

pågældende har haft fast bopæl i den kontraherende stat i en nærmere fastsat periode, der højst må være på 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller på 10 år i alt. Derudover kan der stilles krav om, at den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller derover, og at den pågældende altid har været statsløs (artikel 1).

Efter denne konvention er Danmark således forpligtet til at meddele statsborgerskab til unge mellem 18 og 21 år, der er født statsløse i Danmark og altid har været statsløse, hvis de pågældende har haft fast bopæl i Danmark i de seneste 5 år eller i mindst 10 år i alt, uanset om de pågældende er idømt en frihedsstraf på op til 5 år.

2.4.2. Konventionens artikel 8 forpligter de kontraherende stater til ikke at fratage nogen person statsborgerretten, hvis en sådan fratagelse ville gøre den pågældende statsløs. Det gælder dog ikke, hvis statsborgerretten er opnået ved "urigtige anbringender eller svig". Statsborgerret kan kun fratages med hjemmel i love, der giver den pågældende rimelig lejlighed til at gøre indsigelser gældende for en domstol eller anden uafhængig instans."

5.15 Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 3. januar 2003 i sag 30, 31 og 32 (børnekonventionen)

Integrationsministeriet behandlede i januar 2003 ansøgninger fra tre ansøgere omfattet af børnekonventionen. Det fremgik af et notat på sagen, at sagsbehandleren var opmærksom på, at ansøgerne var omfattet af § 17 i indfødsrets aftalen. Sagerne kan kort refereres således:

Statsløse palæstinensere, født ..., ... og ... Ansøgning af 2. oktober 2002. Omfattet af børnekonventionen. På checklisten er anført "BARN § 17". Den 3. januar 2003 optaget på lovforslag. Ansøgerne fik indfødsret den ... 2003.

Niels Preisler har foreholdt referat af bl.a. sag 30-32 forklaret, at

"da sagen kom op, var han meget optaget af, om der allerede, mens han var departementschef i Integrationsministeriet, skulle have været sager, hvor man i strid med konventionen havde nægtet statsløse indfødsret. Han er blevet stærkt beroliget ved at se af gennemgangen af sagerne, at der i ingen af disse sager er tale om, at statsløse er blevet nægtet indfødsret i strid med konventionen. Der

var nogle enkelte sager, hvor man lagde forkerte oplysninger til grund, men ellers var der ikke i tiden fra 2001 og frem til februar 2005 sager, hvor man handlede i strid med konventionen.” [16. januar 2013, side 228-229]

5.16 Vejledning af borgere på integrationsministeriets hjemmeside – marts 2003

Justitsministeriet har i et brev af 15. oktober 2012 til kommissionen oplyst, at der, så vidt det er ministeriet bekendt, første gang blev vejledt om rettigheder for statsløse omfattet af 1961-konventionen på Integrationsministeriets hjemmeside den 12. januar 2011, og at der ud over et link til det gældende indfødsretscirkulære på hjemmesiden ikke før den 12. januar 2011 i øvrigt var en vejledning, der specielt var rettet mod børn omfattet af børnekonventionen.

Integrationsministeriet har i andre sammenhænge vejledt borgerne på ministeriets hjemmeside på et tidligere tidspunkt. Der var således henvist til ministeriets hjemmeside i referater af sagsbehandlermøder og kontormøder i Indfødsretskontoret allerede i 2003.

I referat af sagsbehandlermøde den 25. marts 2003 hedder det således:

”Vores hjemmeside

Lisbeth og Morten går i gang med hjemmesiden en gang i næste uge. De har ca. 30 FAQ ‘s svar.”

Jeppe Torp Vestentoft har forklaret, at

”han tror, at der var en hjemmeside, da han kom, men den var ikke særligt omfattende i forhold til i dag. Det mener han ikke, ministeriets hjemmeside var i det hele taget. Han tror, at det var en ekstern hjemmeside, der var tænkt på.” [9. januar 2013, side 161]

I referat af kontormøde den 15. juli 2003 hedder det:

”• Hjemmesiden

De forskellige karakterkrav og øvrige danskkrav vil Oluf foreslå Indfødsretsudvalget bliver offentliggjort på vores hjemmeside og det gule ark. Frank udarbejder et notat.”

5.17 Indfødsretskontorets besvarelse af 20. maj 2003 af spørgeskema om statsløshed fra UNHCR

Udenrigsministeriet sendte den 15. april 2003 et spørgeskema om statsløshed fra UNHCR's Flygtningehøjkommissær Ruud Lubbers til Integrationsministeriet med anmodning om, at ministeriet besvarende spørgeskemaet og returnerede det til Udenrigsministeriet.

Det fremgår af højkommissærens fremsendelsesbrev af 28. marts 2003, at spørgeskemaet var udsendt som led i en undersøgelse foranlediget af UNHCR's eksekutivkomite, og at undersøgelsen ville hjælpe til at frembringe et klart billede af, hvilke skridt de forskellige lande havde taget med henblik på at adressere problemet med statsløshed og derved hjælpe med at fastslå, hvilke skridt der skulle tages med henblik på at forstærke internationalt samarbejde om at reducere tilfælde af statsløshed.

Jeppe Torp Vestentoft sendte ved mail den 20. maj 2003 Indfødsretskontorets bidrag til besvarelse af spørgeskemaet til Integrationsministeriets Internationale Kontor. Besvarelsen blev sendt i kopi til Niels Beckman.

I svarrubrikken til spørgeskemaets spørgsmål 2: "Have your state adopted any of the following approaches to address problems of statelessness (check all that apply)" var der bl.a. krydset af ud for "Accession to the 1954 Convention relating to Status of Stateless Persons and/or the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness".

Svarrubrikkerne vedrørende spørgsmål 17, 18 og 19 var ikke udfyldt. Spørgsmål 17 lød således: "Is general information available on the potential number of stateless persons in your country?". Spørgsmål 18 lød således: "Would your State like to receive information on how to identify and document stateless persons?". Spørgsmål 19 lød således: "For non-State Parties, has consideration been given to ratifying: a) The 1954 Convention relating to the status of Stateless Persons? b) The 1961 Convention on the Reduction of Statelessness?"

I svarrubrikken til spørgeskemaets spørgsmål 20: "For State Parties, have steps been taken to implement ... b. The 1961 Convention on the Reduction of Statelessness" var der krydset af ud for "Yes".

Svarrubrikken vedrørende spørgsmål 21 og 22 var ikke udfyldt. Spørgsmål 21 lød således: "Has your State cooperated with UNHCR in the field of statelessness through technical information exchanges on national law and practices?" Spørgsmål 22 lød således: "Would you like information concerning UNHCR's role and activities in the field of statelessness?"

I svarrubrikken til spørgeskemaets spørgsmål 24: "In your view, what are the most significant challenges ... b. In addressing problems of statelessness at the national level?" var der anført "At Danish national level these problems have been addressed thoroughly already".

Integrationsministeriets Internationalt Kontor stod for videresendelsen af svaret til Udenrigsministeriet.

I forbindelse med at sagen blev omtalt i medierne i 2011, anmodede journalist Ulrik Dahlin om aktindsigt i spørgeskemaet. Internationalt Kontor blev i den forbindelse opmærksom på, at der var opstået en fejl i forbindelse med ekspeditionen af spørgeskemaet. Af et mavebælte af 3. maj 2011 til departementschefen fremgik, at Internationalt Kontor besvarede spørgeskemaet den 1. august 2003, og at felt nr. 17-24 i spørgeskemaet ved en fejl ikke var afkrydset, idet Internationalt Kontor af ukendte årsager ikke havde medtaget Indfødsretskontorets bidrag herom.

I forbindelse med sagen angående spørgeskemaet findes et notat udarbejdet af FN's Flygtningehøjkommissær. Notatet havde overskriften "Information and Accession Package: The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reductions of Statelessness".

I notatet var UNHCR's rolle i forhold til 1961-konventionen beskrevet, herunder at UNHCR tilbød ekspertise i forhold til deltagerstaternes lovgivning. Det hedder således i notatet:

"31. UNHCR has been entrusted by the General Assembly with fulfilling the functions foreseen under Article 11 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. When the 1961 Convention was to enter into force, UNHCR was asked provisionally to assume the responsibilities foreseen under Article 11 "of a body to which a person claiming the benefit of this Convention may apply for the examination of his claim and for assistance in presenting it to the appropriate authority". As the agency designated to act as an intermediary between States and stateless persons under the 1961 Convention, it is incumbent upon UNHCR to provide expertise in the area of nationality legislation to States parties. The principles embodied in the 1961 Convention have served as a reference point for determination of international law and international consensus regarding nationality and have been incorporated into numerous treaties and international instruments, as well as into national legislation."

Jeppe Torp Vestentoft har foreholdt besvarelsen forklaret, at

”han ikke erindrede noget om sagen, før han så skemaet forud for afhøringen. Han havde givetvis kendskab til ændringen af indfødsretsloven i 1999, fordi han blev fortalt om den, da han begyndte i kontoret og blev sat ind i retsgrundlaget, men i dag vil han ikke kunne redegøre for, hvad der skete i 1999 i indfødsretslovgivningen. Spørgeskemaet har givetvis været forbi Niels Beckman. Det ville også være naturligt, for han var deres kompetence på konventionerne. Han har ikke nogen erindring om, hvorvidt de diskuterede, om de skulle skrive noget i boksen om ”obstacles” ved punkt 20. Punkt 24 husker han ikke noget om i dag. Han kunne ikke huske, at skemaet var tomt, da det blev returneret til UNHCR, før han læste sagen igennem forud for afhøringen, og da kunne han kun svagt huske sagen. De havde oversendt spørgeskemaet til Det Internationale Kontor. Den videre ekspedition skete derfra. Han ved ikke, hvorfor skemaet ikke var fuldstændigt, da det blev sendt. De gik formentlig ud fra, at de havde svaret, da de sendte skemaet til deres kollegaer i Det Internationale Kontor. Han har ikke nogen erindring om, hvordan sagsgangen var.

Forespurgt af kommissionens formand forklarede vidnet, at han desværre ikke husker, hvad der gik forud for, at han krydsede af i, at Danmark havde implementeret 1961-konventionen. Han har givetvis drøftet disse spørgsmål med Niels Beckman, men han husker ikke, hvad der blev sagt.” [9. januar 2013, side 164-165]

Niels Beckman har forklaret, at han ikke har nogen erindring om at have deltaget i behandlingen af sagen eller at have drøftet den med Jeppe Torp Vestentoft.

Foreholdt ekstraktens side 6686 (Questionnaire on Statelessness) ”20. For States Parties, have steps have been taken to implement: ... b. The 1961 Convention on the Reduction of Statelessness?” har Niels Beckman forklaret, at

”han ikke ved, hvorfor svarene faldt ud i den endelige besvarelse. Han husker ikke, hvorfor de svarede ja til spørgsmål 20 b. § 3 blev modificeret i 1999. Derpå var der stadigvæk personer, som ville være omfattet af 1961-konventionen, som kunne afgive erklæring efter § 3, nemlig de ustraffede. Svaret er sådan set rigtigt i og med, at der samtidig i lovforslaget blev gjort bemærkninger om, hvordan man skulle håndtere de straffede. Han kan ikke kommentere på, om der skulle have været skrevet nogle bemærkninger i noterne i spørgeskemaet. De gjorde sig ikke overvejelser om, hvor meget de skulle skrive. Han kan ikke erindre dette, men det, der står, er ikke forkert. Foreholdt samme dokument ”24. *In your view, what are the most significant challenges: ... b. In addressing*

problems of statelessness at the national level? At Danish national level these problems have been addressed thoroughly already” forklarede vidnet, at han ingen erindring har om besvarelsen af 24 b.” [1. marts 2013, side 425]

Henrik Grunnet har forklaret, at

”han ikke husker at have været involveret i besvarelsen af en forespørgsel fra UNHCR. Det kontor, der håndterede forespørgslen, var Det Internationale Kontor, som ikke var i hans afdeling, men i administrationsafdelingen. Det var en forespørgsel og besvarelse på kontorniveau. Det ville han normalt ikke blive involveret i, medmindre der var tvivlsspørgsmål eller noget særligt.” [9. januar 2013, side 188]

5.18 Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse den 13. januar 2004 i sag 35 (børnekonventionen) – krav om dokumentation for danskkundskaber til et barn omfattet af børnekonventionen

Indfødsretsudvalget havde i oktober 2002 tiltrådt, at for børn, der var fyldt 12 år, men som endnu ikke havde bestået Folkeskolens afgangsprøve 9. eller 10. klasse, skulle en udtalelse fra ansøgerens skole om, at ansøgerens danskkundskaber, kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie var på et niveau svarende til det, der kunne forventes af et barn på den pågældende ansøgers alderstrin, anses som tilstrækkelig dokumentation for danskkundskaber mv.

Integrationsministeriet anmodede i 2003 i fem sager forældrene til ansøgere, der var fyldt 12 år, men ikke havde aflagt danskprøve, om at indsende en sådan skoleudtalelse.

En af disse sager, sag 35, vedrørte en ansøgning af 29. januar 2003 fra et barn omfattet af børnekonventionen. Af en udskrift fra CPR-registret af 15. maj 2003 fremgik, at ansøgeren var født i Danmark i ... og var statsløs, og på sagsbehandlerens tjekliste var anført, at ansøgeren var født i Danmark og var statsløs samt ”Barn § 17 ... (12 år)”. Tjeklisten ser således ud, idet kommissionen dog har slettet ansøgerens fødselsdato og navn fra listen:

Barn 3 17

Tjekliste

(12 år)

Med betingelse	ja ☐	nej ☒	Underskrift	ja ☒	nej ☐																														
Fødeland	Danmark		Gebyr	ja ☐	nej ☒ nr. dk																														
Statsborger i	Statsløs		Afkald på hidtidig stb. skab	ja ☒	nej ☐																														
<u>Erklæringer underskrevet</u>																																			
Flygning	ja ☒	nej ☐	Troskab & loyalitet	ja ☐	nej ☐																														
Dobbelt statsborger	ja ☐	nej ☒	Kriminalitet	ja ☐	nej ☐																														
Ambassaden	ja ☐	nej ☒	Gæld til offentlige	ja ☐	nej ☐																														
Indsend pas	ja ☐	nej ☒	Løbende ydelser	ja ☐	nej ☐																														
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Børn</th> <th>Fødeland</th> <th>Krim</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </tbody> </table>			Børn	Fødeland	Krim																												Pas vedlagt har ikke pas	ja ☐	nej ☒
			Børn	Fødeland	Krim																														
			Opholdstilladelse vedlagt	ja ☐	nej ☒																														
			Opholdstill. mdr. <u>stat. f. OK</u>	ok ☒	nej ☐																														
			Sprogprøve bestået	ja ☐	nej ☒																														
			- hvilken prøve																																
			- disp. fra DK-sprog § 25 stk	nr.																															
			CFR	ok ☐	nej ☐																														
Dog uden virkning for barn / barn født: p.g.a. p.g.a.			Gæld over 50.000 kr.	ja ☐	nej ☒																														
			Haft gæld over 50.000 kr.	ja ☐	nej ☒																														
			Modtager løbende ydelser	ja ☐	nej ☒																														
			Løbende ydelser over 1 år	ja ☐	nej ☒																														
			Fødeland / stb. for ans. og børns fødeland																																
			rettet i adr. billede	ja ☐																															

Indhent: Kopi af pas samt afviselse fra skolen 15/5-03
 Skoleinspektøren har been bekræftet at ansøges er elev i
 6. u. efter aftale med Jeppe indh. sup. udtalelse skrevet
 fra skolen 17/6/03. W.T.

Nor dansk u. virk. 14/6/01	Sagsnr.: 03/310-73701
Forældre mynd. alone.	Genopt.nr.:
Evt. ægtefælle	Genopt.nr.:

Tjekliste 11. oktober 2002

Den 15. maj 2003 anmodede sagsbehandleren ansøgerens mor om at indsende en udtalelse fra ansøgerens skole om ansøgerens danskkundskaber, kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie var på et niveau svarende til det, der kunne forventes af et barn på ansøgerens alder.

Ansøgerens skole udarbejdede den 26. maj 2003 en udtalelse, som moren indsendte til Integrationsministeriet. I udtalelsen bekræftedes det, at ansøgeren var elev på skolen i 6. klasse, og at klassen var en almindelig folkeskoleklasse.

Ministeriet skrev herefter den 17. juni 2003 til ansøgerens skole og oplyste, at det var en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren dokumenterede danskkundskaber mv. Skolen anmodedes derfor om en supplerende udtalelse, der angav, hvorvidt ansøgerens danskkundskaber mv. var på et niveau svarende til det, der kunne forventes af et barn på ansøgerens alderstrin. På tjeklisten havde sagsbehandleren samme dag anført: ”Efter aftale med Jeppe indh. supp udtalelse direkte fra skolen”.

Det fremgår af en påtegning på tjeklisten, at en medarbejder fra Københavns Kommune den 26. juni 2003 telefonisk anmodede om at få oplyst hjemlen til at kræve disse oplysninger, idet indfødsrtaftalens § 25 alene omfattede folkeskolens 9.-10. klasse. Medarbejderen i ministeriet oplyste, at det var Folketingets Indfødsretsudvalg, der ønskede oplysningerne.

Københavns Kommune, Uddannelses- og ungdomsforvaltningen, skrev herefter i brev af 27. juni 2003 til ministeriet, at det var forvaltningens opfattelse, at ministeriet ikke havde den fornødne lovhjemmel til at kræve, at skoleledere og lærere skulle udarbejde udtalelser om elevernes danskkundskaber og kendskab til dansk kultur mv. Endvidere skrev forvaltningen, at ministeriets praksis forekom at være i strid med almindelige lighedsprincipper, idet det sædvanlige var, at børn blev optaget som bipersoner til forældrenes optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvor der ikke blev stillet krav om dokumentation af barnets danskkundskaber.

Samme dag skrev borgmester for Københavns Kommune, Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen Per Bregengaard (EL) til Bertel Haarder. I brevet hedder det:

”Kære Bertel Haarder.

Jeg er af en af skolelederne i Københavns Kommune blevet gjort bekendt med en sag om statsborgerskab og har i den anledning modtaget vedlagte brevveksling.

Det er fuldstændigt vanvittigt, at man i en afgørelse af om et barn i 6. klasse skal have dansk statsborgerskab, vurderer om dets danskkundskaber, kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie er alderssvarende. Det er for mig udtryk for en fascistisk tankegang.

En fascistisk tankegang er et meget stærkt udtryk – og jeg mener det. Kun ekstremt fremmedfjendske og totalitære stater tillader sig at kræve af et barn, at det selv skal gøre sig værdig til at blive statsborger. Og igen diskriminerer regeringen, for er der tale om danske forældre, som adopterer også børn i denne aldersgruppe, vurderer man ifølge loven ikke det enkelte barns egnethed til at blive dansk.

Ingen af Københavns Kommunes skoleledere skal medvirke til dette svineri – også selvom en ansat i dit ministerium truer med, at så kan vi i Københavns Kommune gøre os skyldige i, at barnet ikke bliver dansk statsborger – med mindre, der er et klokkeklart lovgrundlag, og det er der heldigvis ikke.

Loven taler om, at ansøgere om statsborgerskab, skal dokumentere sine kundskaber ved eksamensbeviser eller prøver fra sprogcentrene, og det kan børn ikke. Og loven taler endog om, at ansøgere som ikke opfylder noget sådan, alligevel kan forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg med henvisning til familieforhold.

Jeg er både vred og flov over den udvikling, den danske stat er inde i.”

Sagen gav anledning til omtale i pressen, og borgmester Per Bregengaard fulgte brevet op med et åbent brev af 30. juni 2003 til Bertel Haarder. I brevet hedder det:

”Jeg er af skolelederen på ... Skole i Københavns Kommune blevet gjort bekendt med en sag om statsborgerskab.

Foranlediget af et brev fra Integrationsministeriet henvender en forældre sig på skolen for at få en udtalelse om, at hendes to børns danskkundskaber, kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie er alderssvarende. Skolelederen skriver, at børnene går på skolen i en almindelig folkeskoleklasse og angiver klassetrinnet.

Ministeriet skriver derpå til skolen, at disse oplysninger ikke er tilstrækkelige til at få statsborgerskab. Der kræves altså, at børnene får dokumenteret deres kundskaber i form af skolens vurdering. Det er således ikke korrekt, når formanden for Folketingets Indfødsretsudvalg den konservative Else Theill Sø-

rensen udtaler til Jyllandsposten 29.6.: “Det er tilstrækkeligt, at skolen giver en erklæring om, at barnet går i en skoleklasse og følger undervisningen på normal vis”. Senere i artiklen blander hun da også spørgsmålet om en vurdering ind i sagen.

Det er efter min opfattelse fuldstændig vanvittigt, at man i en afgørelse af om to børn i 6. klasse skal have dansk statsborgerskab, vurderer om dets dansk-kundskaber, kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie er alderssvarende. Det er for mig udtryk for en fascistisk tankegang. Det er et meget stærkt udtryk – og jeg mener det.

Kun ekstremt fremmedfjendske og totalitære stater tillader sig for det første at kræve af et barn, at det selv skal gøre sig værdig til at blive statsborger. Og igen diskriminerer regeringen, for er der tale om danske forældre, som adopterer også børn i denne aldersgruppe, vurderer man ifølge retningslinierne ikke det enkelte barns egnethed til at blive dansk. Det skal blot have opholdt sig to år i landet, hvis det er fyldt 12 år ved adoptionen.

For det andet er der intet lovgrundlag for at indhente oplysningerne. Skolen mangler et retsgrundlag for overhovedet at måtte afgive den efterlyste udtalelse. Formanden for Indfødsretsudvalget siger til Politiken 28.6.: “Når grundloven siger, at ansøgning om dansk indfødsret skal behandles individuelt, så følger vi naturligvis loven – også når det gælder børn”. I Grundloven står der: “Ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov”. Punktum. Der står intet om eventuelle vurderinger eller krav til ansøgeren. Og der er da heller ingen vurdering af barnet, når det er under 12 år, udtaler formanden umiddelbart efter i artiklen.

Kravene om, at børn selv skal gøre sig værdige til at blive danske statsborgere, bygger alene på en uklar “privat” aftale om retningslinjer indgået af Dansk Folkeparti, Venstre og Konservative. Folketinget har overhovedet ikke været involveret i sagen. Er dette kendetegnende for en demokratisk retsstat? Kan du som ansvarlig for dit ministerium virkelig undskylde dig med, at ministeriet alene fungerer som et sekretariat for Indfødsretsudvalget, når ministeriet beder om en skoleudtalelse? (Politiken 28.6.)

Ingen af Københavns Kommunes skoleledere skal medvirke til dette svineri, som jeg efter mange overvejelser har valgt at kalde det – også selvom en ansat i dit ministerium truer med, at så kan vi i Københavns Kommune gøre os skyldige i, at barnet ikke bliver dansk statsborger - med mindre, der er et klokkeklart lovgrundlag, og det er der heldigvis ikke.

De ”privat” aftalte retningslinier, som har form af en lovagtig cirkulæreskrivelse fra Indfødsretsudvalget – dog med din underskrift – taler om, at ansøgere om statsborgerskab skal dokumentere sine kundskaber ved eksamensbeviser eller prøver fra sprogcentre. Det kan børn ikke. - Og disse dokumenter er da også noget ganske andet end en skoleleders bedste skøn. - Retningslinierne indeholder intet om en aldersgrænse på 12 år andet end i adoptionssammenhænge.

Derimod står der i retningslinierne, at ansøgere som ikke opfylder dokumentationskravene, alligevel kan forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg med henvisning til familieforhold. Hvorfor ikke behandle alle børn på dette grundlag?

Jeg er både vred og flov over den udvikling, den danske stat er inde i.”

Bertel Haarder fik den 2. juli 2003 forelagt en mappe med udkast til brev til borgmester Per Bregengaard til godkendelse. I mappen, der var signeret af Oluf Engberg, Henrik Grunnet og Niels Preisler, hedder det:

”I den konkrete sag har Indfødsretskontoret anmodet skolen om en supplerende udtalelse uden at orientere barnets forældre herom. Der er ikke i kontoret retningslinjer, der sikrer, at forældrene altid orienteres eller inddrages i forbindelse med, at der indhentes udtalelser fra barnets skole.

Der vil fremover blive fastlagt en procedure, således at barnets forældre altid høres, forinden barnets skole anmodes om en udtalelse. Skolen vil alene blive kontaktet, hvis barnets forældre giver samtykke eller ikke reagerer inden for en i høringen fastsat frist på som udgangspunkt 14 dage.”

Mappen var vedlagt udkast til brev til borgmester Per Bregengaard, kopi af integrationsministerens brev af 3. oktober 2002 til Folketingets Indfødsretsudvalg og Forvaltningsloven med kommentarer (bemærkningerne til § 31). Mappen var ikke vedlagt akter fra ansøgningssagen og indeholdt således ikke oplysning om, at ansøgeren var født statsløs i Danmark.

Bertel Haarder påtegnede med håndskrift mappen ”Alt for venligt, men ok. Kopi til lærerformanden og Ole Espersen”. Bemærkningen vedrørende kopi havde sammenhæng med, at formand for Danmarks Lærerforening Anders Bondo Christensen ved brev 1. juli 2003 havde skrevet til Bertel Haarder, og at sagen havde givet anledning til en korrespondance mellem Bertel Haarder og Ole Espersen.

Integrationsministeriet skrev herefter den 3. juli 2003 til Københavns Kommune, Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen. I brevet, der var underskrevet af Oluf Engberg, hedder det:

”Københavns Kommune har ved brev af 27. juni 2003 (j.nr. 30.315-48/03) skrevet hertil vedrørende det forhold, at Integrationsministeriet har anmodet ... Skole om en udtalelse om to elevers danskkundskaber. Det er i den forbindelse anført, at forvaltningen ikke vil efterkomme anmodningen med den begrundelse, at Integrationsministeriet ikke har hjemmel til indhente sådanne udtalelser.

Integrationsministeriet skal oplyse, at det retlige grundlag for meddelelse af dansk indfødsret er grundlovens § 44, hvorefter ingen udlænding kan opnå dansk indfødsret uden ved lov. Denne bestemmelse indebærer, at det til enhver tid siddende Folketing bestemmer, hvilke betingelser der bør være opfyldt for at opnå dansk indfødsret.

Et flertal i Folketinget har indgået en aftale om, hvilke betingelser der bør være opfyldt for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, jf. vedlagte cirkulæreskrivelse nr. 55 af 12. juni 2002 om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Af retningsliniernes § 25, stk. 1, fremgår, at en ansøger skal dokumentere danskkundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ved bevis for én af flere nærmere angivne prøver. Denne bestemmelse omfatter også situationer, hvor et barn selvstændigt søger om dansk indfødsret.

Folketingets Indfødsretsudvalg har imidlertid besluttet, at der for så vidt angår børn under 12 år ikke stilles krav om dokumentation for danskkundskaber m.v.

Folketingets Indfødsretsudvalg har endvidere besluttet, at for så vidt angår børn, der er fyldt 12 år, men endnu ikke har aflagt Folkeskolens prøve 9. eller 10. klasse, anses en udtalelse fra skolen om, at barnets danskkundskaber mv. er på et niveau svarende til det, der kan forventes af et barn på tilsvarende aldersstrin, som tilstrækkelig dokumentation for danskkundskaber mv.

Disse beslutninger er i overensstemmelse med grundlovens ordning for meddelelse af dansk indfødsret og kræver ikke særlig hjemmel. De nævnte beslutninger skal – i forhold til den ovenfor nævnte cirkulæreskrivelse – ses som sup-

plerende retningslinier i forbindelse med Integrationsministeriets udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Integrationsministeriet skal endvidere oplyse, at ministeriet i indfødsretslovens § 12, stk. 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 113 af 20. februar 2003, har hjemmel til hos andre myndigheder at indhente de oplysninger om ansøgere om dansk indfødsret og deres børn, som er nødvendige for at behandle ansøgningerne. Integrationsministeriet kan i den forbindelse henvise til forvaltningslovens § 31, stk. 1, hvoraf det fremgår, at i det omfang, en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller en afgørelse, som myndigheden skal træffe.”

I en mail af 9. juli 2003 orienterede Oluf Engberg Henrik Grunnet om, at han havde oplyst til en journalist, at ministeriet havde hjemmel til at indhente en udtalelse fra skolen, og at skolen var forpligtet til at afgive en sådan udtalelse.

Bertel Haarder har på en udskrift af mailen skrevet:

”Men vi kan jo ikke tvinge dem. Det er også lige meget.
Kunne der ikke skrives en ganske kort artikel til Pol. om, hvor få, det drejer sig om, hvad alternativet er (politiet), og at der er hjemmel, men at det afgørende er hensynet til børnene. Overskrift: Det kan Enhedslisten ej forstå. (Gerne med ”finte” til ”eksperter”, der igen lod sig misbruge.) B 14/7”

I anledning af Bertel Haarders korrespondance med Ole Espersen havde Oluf Engberg en telefonsamtale med Ole Espersen. Oluf Engberg orienterede Henrik Grunnet om samtalen i mail af 11. juli 2003. I mailen hedder det:

”Han havde samtidig et par spørgsmål om, hvilke børn der egentlig er tale om, herunder sammenhængen med indfødsretslovens regler om automatisk indfødsret til børn.

Jeg oplyste bl.a., at der er tale om børn, som søger selvstændigt efter reglerne i indfødsrtaftalens kapitel 4, herunder navnlig stedbørn efter aftalens § 14.”

Københavns Kommune klagede til Folketingets Ombudsmand, der den 2. oktober 2003 meddelte, at han ikke kunne behandle klagen, idet han ikke var kompetent i forhold til Folketinget og dets udvalg. Han foreslog, at kommunen i stedet rettede henvendelse direkte til Indfødsretsudvalget.

Integrationsminister Bertel Haarder blev orienteret om sagen igen ved et mavebælte af 6. november 2003. I mavebæltet, der var signeret af Oluf Engberg, Henrik Grunnet og Niels Preisler, blev det indstillet, at Indfødsretskontoret – for at den verserende strid med Københavns kommune ikke skulle komme ansøgeren til skade – indkaldte ansøgeren til samtale med henblik på selv at vurdere danskkundskaber m.v. Det fremgår endvidere, at kontoret havde orienteret den daværende formand for Folketingets Indfødsretsudvalg, Else Theil Sørensen (KF), om fremgangsmåden. Det blev ikke nævnt i mavebæltet eller i det materiale, der ifølge mavebæltet var vedlagt, at ansøgeren var statsløs og født i Danmark. Bertel Haarder tiltrådte indstillingen den 7. november 2003.

Den 12. november 2003 indkaldte Jeppe Torp Vestentoft ansøgeren til samtale i integrationsministeriet med henblik på vurdering af dennes danskkundskaber. Samtalen, der blev forestået af en sagsbehandler, blev gennemført den 25. november 2003. Det fremgår af et håndskrevet notat, at ansøgeren ”Taler perfekt. Bestået”.

Bertel Haarder fik ved mavebælte af 2. januar 2004 forelagt et udkast til brev til Folketingets Indfødsretsudvalg med orientering om sagen, herunder at ministeriet havde afholdt sprogsamtaler med fire børn. Jeppe Torp Vestentofts initialer var anført som sagsbehandler på mavebæltet, der var signeret af Oluf Engberg, Henrik Grunnet og Niels Preisler. Mavebæltet indeholdt ikke oplysninger om eller henviste til vedlagte dokumenter med oplysning om, at ansøgeren var omfattet af børnekonventionen.

Bertel Haarder orienterede ved brev af 7. januar 2004 Indfødsretsudvalget om problemstillingen og om, at ministeriet havde afholdt sprogsamtaler med fire børn, samt at alle børnene beherskede dansk på et tilstrækkeligt og alderssvarende niveau. Jeppe Torp Vestentofts initialer var anført som sagsbehandler på brevet, som Oluf Engberg var medunderskriver af.

Den 13. januar 2004 blev ansøgeren optaget på lovforslag. Ansøgeren fik indfødsret den ... 2004.

Hvis ministeriet ikke i maj 2003 havde anmodet ansøgeren om at dokumentere sine danskkundskaber, men i stedet optaget ansøgeren på lovforslag om indfødsrets meddelelse, kunne ansøgeren have fået indfødsret i december 2003.

Jeppe Torp Vestentoft har foreholdt sagen forklaret, at

”generelt var det de administrative sagsbehandlere, der foretog sagsskridtene og spurgte fuldmægtigene, blandt andet ved skriftlige forelæggelsesark, når der

var spørgsmål. Han har ikke lavet den konkrete sagsbehandling, men han har talt med den administrative sagsbehandler og Oluf Engberg om sagen. Han husker ikke den konkrete sag, men han husker komplekset, som den var en del af, fordi det vedrørte et antal sager, som Københavns kommune ikke ville afgive skoleudtalelser i. Den blev ganske politisk, fordi den daværende skoleborgmester, Per Bregengaard, benyttede den til en konfrontation med ministeren. Der var meget fokus på sagen, men ikke på, om ansøgeren var statsløs eller ej.

Foreholdt ekstraktens side 3256 (Tjekliste til sagsnr. 2003/310-73701) ”*Efter aftale med Jeppe indh. supp. udtalelse direkte fra skolen*”, side 3263 (Integrationsministeriets brev af 15. maj 2003 til ansøgerens mor) og side 3264 (Integrationsministeriets brev af 17. juni 2003 til ... Skole) forklarede vidnet, at han ikke kan have været ubekendt med, at ansøgeren var statsløs, når det stod øverst på tjeklisten. Alle, der har set denne sag, og det er ganske mange i kontoret, i og med den var en del af en ministersag, har set, at den pågældende var statsløs. Han tror ikke, at der var en fast praksis om, at man undlod at ”løbe de sædvanlige regler igennem”, når det var tale om et statsløst barn. Hovedsagen er, at der ikke er givet afslag i sagen. Der er ikke noget retstab, men muligvis et unødvendigt sagsskridt. Det kan have været sådan, at man gennemgik de almindelige betingelser for bagefter at undersøge, om der var dispensationsmuligheder baseret på konventionerne, men han kan ikke huske det. Det interessante, når man skal vurdere, om der var pligt for skolen til at afgive sproguttalelser, er, hvem der ellers var omfattet af sagskomplekset. Af de sagsakter, som han har fået, kan han ikke se, om de øvrige børn i komplekset var statsløse. Hovedtemaet, som han husker det, var, om det var rimeligt overhovedet at forlange noget af børnene og deres skole. Det mente skoleborgmesteren ikke. Det var en politisk konfrontation. Både ministerens og kontorets målsætning i sagen var at løse det på en måde, så børnene kunne få deres statsborgerskab, selvom skolen og dermed kommunen ikke ville medvirke. Han tror ikke, at der blev tænkt så forfærdeligt meget på, om en af de pågældende ansøgere var statsløs eller ej. Det gik på, at der var tale om børn mellem 12 og 18 år, og hvordan de krav, der blev stillet til dem, blev opfattet af skoleborgmesteren i København. Det blev løst ved, at der blev indkaldt til en uformel samtale, hvor de pågældende børn beviste, at de talte udmærket dansk.

Foreholdt ekstraktens side 8107 (Huskeliste fra juristmøde den 6. november 2003) ”*OEN oplyste om status for spm. om danskudtalelser fra folkeskoler. I den konkrete sag vedr. de 2 børn fra ... Skole, er der efter aftale med Else Theill Sørensen lagt en mappe op til ministeren vedrørende indkaldelse af de pågældende børn til sprogsamtale her på kontoret. Det kan vurderes konkret, om vi evt. i lignende fremtidige sager ligeledes skal indkalde til en sprogsamtale. Det diskuteredes, om*

vi skal anmode om barnets eget samtykke til indhentelse af skoleudtalelse. Det gør vi ikke.” forklarede vidnet, at han ikke husker mødet, men det har været et af deres sædvanlige juristmøder, hvor han har taget referat. Det gjorde de på skift. Hvis Niels Beckman havde nævnt noget med statsløshed, havde han skrevet det. Han tror i øvrigt, at sagen udviklede sig til at omfatte mere end to børn.

Forespurgt af kommissionens formand forklarede vidnet, at han ikke husker, om han havde en holdning til, om man kunne håndhæve sprogkravet i forhold til børn omfattet af børnekonventionen. Han har efterfølgende kigget i den kommenterede Indfødsretslov, der blev udgivet kort tid efter, han havde forladt kontoret. Der blev børnekonventionens regler omtalt på side 124. Det sker på en lidt pudsig måde, hvor der står: *”At Danmark gennem FN-konventionen ... forpligtet til at naturalisere et barn, der er født statsløs her i landet og det kan optages på et lovforslag ... Folketingets Indfødsretsudvalg har som supplement til indfødsretsaftalens § 25, stk. 1, om danskkundskaber, der også omfatter situationer, hvor børn, der naturaliseres selvstændigt, besluttet, at der for så vidt angår børn under 12 år ikke kan stilles krav for dokumentation for danskkundskaber, jf. nærmere nedenfor i indfødsretsaftalens kapitel 7.”* Der står ikke noget om, hvad der sker med børn over 12 år, heller ikke de statsløse. I kapitel 7, underafsnittet om undtagelser for krav om dokumentation for sprogprøve på side 131, nævnes ansøgere fra Færøerne, Grønland, nordiske ansøgere, prinsesseregel, syge ansøgere og så videre. Der står intet om statsløse børn, men der står, at hvis man er under 18 år, at *”for så vidt angår børn over 12 år, som endnu ikke har aflagt folkeskolens prøve anmodes om en udtalelse fra skolen om hvorvidt barnets danskkundskaber er på et niveau, som svarer til det, der kan forventes.”* Der er ingenting om statsløse, så det måtte have været retsopfattelsen på det tidspunkt, men han kan ikke huske mere konkret, hvordan han selv opfattede det, mens han var på kontoret. Bogen er udgivet på dette tidspunkt. Det kan udmærket være således, at de har gennemgået alle kravene og indhentet materialet og derefter har ment, at her var der en mulighed for at dispensere på grund af konventionerne. Det ligger ni-ti år tilbage, så han kan ikke huske det. Der står ”12 år” i hjørnet, så han tror, at der har været hovedfokus på, at barnet var over 12 år. Det kan udmærket være tilfældet, at man behandlede sagen normalt. Denne sag blev fanget af en større politisk sag, som ikke gik på statsløshed, men sprogkrav til børn. Han ved ikke, om de andre børn, der var omfattet af den såkaldte Bregengaard-sag, var statsløse. Det er interessant, hvis Oluf Engberg ikke var bekendt med, at vedkommende var statsløs, da han ikke kan have underskrevet et brev til skoleborgmesteren i København, som havde ministerens interesse, uden at have haft den konkrete sag på skrivebordet. Det vil være helt utænkeligt. Det er korrekt, at det ikke fremgår af mavebæltet til ministeren, hvilken nationalitet de pågældende har, herunder om de var

statsløse, men på kontoret ville en sag, der var så politisk betændt, ikke kunne passere forbi hverken souschefen eller kontorchefen uden, at de havde tjeklisten og den konkrete sag, hvor det tydeligt fremgik, at ansøgeren var statsløs.” [9. januar 2013, side 162-164]

Niels Beckman har forklaret, at

”så vidt han husker det, var der flere børn i ”Bregengaard-sagen”. De andre børn var ikke statsløse. Som han husker sagen, var der kun et statsløst barn mellem flere.” [1. marts 2013, side 424]

Oluf Engberg har forklaret, at

”sagen blev oprettet som særlig politisk sag. Det materiale, der lå i sagen fra den konkrete ansøgningssag, var baggrundsmateriale for den politiske side af Per Bregengaard-sagen. Han behandlede ikke selv ansøgningssagen, så vidt han husker.

Foreholdt ekstraktens side 6726 (Integrationsministeriets brev af 3. juli 2003 til Københavns Kommune) forklarede vidnet, at han ikke husker, om han i den politiske sag var opmærksom på, at ansøgeren var statsløs. Han husker, at han fik sagen forelagt som et spørgsmål om, hvad de skulle gøre, når Københavns Kommune ikke ville oplyse om ansøgerens danskkundskaber, hvilket Indfødsretskontoret havde Indfødsretsudvalgets mandat til at bede om. Det var derfra, han kom ind i sagen og håndterede den i forhold til ministeren og Per Bregengaard.

Foreholdt ekstraktens side 6725 (Mappe til ministeren af 2. juli 2003) ”*Der vil fremover blive fastlagt en procedure, således at barnets forældre altid høres, forinden barnets skole anmodes om en udtalelse.*” forklarede vidnet, at det er hans initialer, der står øverst. De andre initialer tilhører Henrik Grunnet, Niels Preisler og Bertel Haarder. Det er et forsøg på ordentlighed i forvaltningen. Hvis han husker det rigtigt, blev de i forbindelse med denne sag opmærksom på, at ifølge det mandat, de havde fra Folketingets Indfødsretsudvalg, skulle de skrive direkte til skolen uden at orientere ansøgerne om det. De brugte denne sag som anledning til at rette op på det. Han tror, at hvis der havde været fokus på, at vedkommende var statsløs, ville de måske have vendt sagsbehandlerrækkefølgen om, således at barnet og skolen ikke skulle trækkes igennem dette forløb. Han tror ikke, at han ville have ageret på den måde uden at have afstemt det med Else Theil Sørensen først, fordi det ville have betydet, at de fraveg mandatatet.

Foreholdt ekstraktens side 6736 (Mail af 11. juli 2003 fra Oluf Engberg) ”*Jeg oplyste bla., at der er tale om børn, som søger selvstændigt efter reglerne i indfødsretsaftalens kapitel 4, herunder navnlig stedbørn efter aftalens § 14.*” forklarede vidnet, at han ikke husker, om han drøftede henvendelsen fra Ole Espersen med Niels Beckman, men det ville have været naturligt, hvis Beckman på en eller måde var informeret eller involveret. Det var ikke udtryk for en skærpeelse over for børn. Det, der skete i sagen, var, at den kom fra et almindeligt sagsbehandlerspor til et mere politisk spor. Sagsbehandleren ventede måske på at anvende sikkerhedsnettet i form af konventionen, men nu trak den ud. I bagklogskabens lys ville det optimale have været, at han havde haft en kommunikation med sagsbehandleren, så det var kommet frem, at vedkommende var statsløs. De havde så kunnet genoverveje den strategi, som de lagde for den politiske behandling af sagen, men det skete ikke. Sagen er for hans vedkommende behandlet som en almindelig sag. Niels Beckman og han havde en slags arbejdsdeling, hvor han fortrinsvis tog sig af det politiske, og Niels Beckman tog sig af de daglige sagsskridt og administration. Han kan ikke huske, om han drøftede det med sagsbehandleren, men det var ikke usædvanligt, at han drøftede sager direkte med sagsbehandlerne. De kom og forelagde tvivlsspørgsmål for ham. Nogle gange efter aftale med Niels Beckman og andre gange på eget initiativ.

...

Forespurgt af kommissionens formand forklarede vidnet, at han havde den fysiske ansøgningssag i hænderne i forbindelse med behandlingen af sagen. Foreholdt ekstraktens side 6716 (Tjekliste til 03/310-73701) forklarede vidnet, at den også indgik i det materiale, han havde. Det kan godt passe, at det er sagsbehandleren, der fremgår af side 6717. Det kan også godt passe, at den Jeppe, der er henvist til, er Jeppe Torp Vestentoft. Han ved godt, at det fremgår, at vedkommende var statsløs og født i Danmark, men det ærlige svar i dag er, at da han så sagen, var han ikke opmærksom på, at der kunne være en konventionsbeskyttelse.” [7. januar 2013, side 141-143]

Henrik Grunnet har forklaret, at

”han var involveret i den del af problemstillingen, der blev forelagt ministeren som en udløber af den sagsbehandling, der havde fundet sted. Det var meget usædvanligt, at enkeltsager kom op til ministeren på indfødsretsområdet. I den periode, hvor han havde med indfødsretsområdet at gøre, blev de enkelte sager administreret og forberedt til udvalget, og ministeren deltog ikke i behandlingen af enkeltsager. Grunden til, at ministeren så denne sag, var, at den blev rejst politisk af Per Bregengaard, som var borgmester med ansvar for skoleforvaltningen i København. Ministeren måtte under disse omstændigheder

interessere sig for sagen, der også blev bragt op af Else Theill Sørensen, der var integrationsordfører for Det Konservative Folkeparti og medlem af Indfødsretsudvalget. Det forhold, at man slet ikke havde behøvet at interessere sig for danskkundskaber i forhold til et af børnene, fordi vedkommende var statsløs, var ikke oplyst til ham eller videre op i ministeriet.

Foreholdt ekstraktens side 6716 (Tjekliste) forklarede vidnet, at tjeklisten ikke var blandt det materiale, han fik forelagt. Han blev heller ikke orienteret om listen. Der var fokus på at løse sagen på en hensigtsmæssig og pragmatisk måde. Ansøgeren kom på en lov om indfødsret, men man havde ikke behøvet at indkalde vedkommende til den samtale, der fandt sted, hvor sagsbehandleren konstaterede, at danskkundskaberne var, som de skulle være.

...

Forespurgt af kommissionens formand forklarede vidnet, at i det materiale, han fik forelagt, var der ikke noget, der viste, at barnet var statsløst. Når et mavebælte blev forelagt, var det ikke hele sagen, der blev lagt ved. Det var kun det materiale, der var relevant for besvarelsen. Det var desværre slet ikke i fokus fra kontorets side, at der var tale om et statsløst barn. Havde det været det, måtte man gå til ministeren og sige, at man måtte trække forespørgslen tilbage, fordi der ikke var grundlag for at kræve nærmere dokumentation af danskkundskaber for barnet. Det ville have været den rigtige resolution i den sammenhæng. Forespurgt om han fik den fysiske sag, forklarede vidnet, at man ville have reflekteret oplysningerne i den fysiske sag, hvis det var en situation, hvor man havde set det som det relevante. Ministeren ville ikke få selve sagen. Problemet er, at man ikke var ordentligt opmærksom på det, og sagsbehandlingen kom derfor ud af et spor, som ikke skulle have været forfulgt. Det havde han ikke en chance for at se i forhold til den forelæggelse, der skete, og det havde man heller ikke hos departementschefen eller ministeren. De havde ikke tjeklisten og derfor ikke mulighed for at konstatere, at den pågældende var statsløs og født i Danmark." [9. januar 2013, side 186-188]

Niels Preisler har forklaret, at

"det ikke fremgår af mappen til ministeren, at ansøgeren var statsløs. Hvis det havde gjort det, havde problemet været løst.

... han [har] ikke ... set tjeklisten. Sagen vedrører ikke statsløsekonventionen, men børnekonventionen. Det var den, der stod i aftalen. Ansøgeren var mindreårig. Det havde ikke noget med spørgsmålet om ændring af cirkulæret at gøre. Han kan kun sige, at det var en klar fejl, at barnet blev mødt med krav om danskkundskaber. I den del af materialet, som han har stiftet bekendtskab

med, har han ikke kunnet se, at man stillede krav til statsløse, som man ikke burde, bortset fra denne sag og muligvis en anden, hvor man fejlagtigt lagde til grund, at den pågældende ikke var statsløs.

... Det blev løsningen, at man kaldte den pågældende ansøger ind til en samtale og konstaterede, at han talte udmærket dansk. Han havde nogle drøftelser med Indfødsretskontoret, fordi han ikke brød sig om, at de indhentede udtalelser fra skolerne. Han tror, at hans udgangspunkt var, at man skulle bede borgerne indhente erklæringerne. Der var noget rigtigt i påstanden om, at man stillede lærerne i en underlig situation. De blev bedt om at afgive en erklæring om noget, hvis konsekvenser de ikke rigtig forstod. De havde derfor en diskussion om, hvorvidt de kunne bede borgerne selv indhente erklæringerne. Han blev mødt med, at det kunne de ikke finde ud af. Det endte med, at de opretholdt praksis, hvorefter de bad skolen om erklæringen, men således at de først indhentede en erklæring eller samtykke fra borgeren, hvor de forklarede, hvad det gik ud på. Det var et kompromis.” [16. januar 2013, side 218-219]

Bertel Haarder har forklaret, at

”han synes, at han husker, at Per Bregengaard i den sommer var ude i offentligheden, men han var ude med mange ting. Per Bregengaard brugte meget stærke ord. Han skrev et høfligt svar til Anders Bondo Christensen, og Per Bregengaard fik kopi af det. Der var egentlig en meget god måde, fordi han på den måde slap for at tage stilling til Per Bregengaards ordvalg. Forespurgt om det blev nævnt, at der var tale om et statsløst barn, forklarede vidnet, at hvis det ikke stod i det, som han fik forelagt, har han helt sikkert hverken spurgt eller været orienteret om det.

Foreholdt ekstraktens side 6716 (Tjekliste) og forespurgt om det er et papir, som han har set, forklarede vidnet, at det kan han garantere for, at han ikke har set. Så ville han kunne huske det. Han ville kunne huske den type af skemaer, og den type skemaer har han aldrig set. Han har ikke fået forelagt en eneste sag og ikke set en eneste ansøgning.” [16. januar 2013, side 239]

