

Beretning afgivet af

STATSLØSEKOMMISSIONEN

Kapitel 10

BIND 8

STATSLØSEKOMMISSIONEN

KAPITEL 10

KOMMISSIONENS SAMMENFATNING OG
VURDERING AF DET FAKTISKE FORLØB FRA
1991 TIL 2011 (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

INDHOLDSFORTEGNELSE

BIND 8

Kapitel 10	Kapitel 10 Kommissionens sammenfatning og vurdering af det faktiske forløb fra 1991 til 2011	2399
Indledning		2399
10.1	Perioden fra 1991 til 1999 (kapitel 4).	2402
10.1.1	Ratifikation af børnekonventionen og udarbejdelse af en bestemmelse i cirkulære om indfødsret om ansøgere omfattet af konventionen	2403
10.1.2	Vedtagelse V 36 af 15. januar 1998 om bl.a. overholdelse af internationale konventioner og sikring af god forvaltningsskik	2405
10.1.3	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra 1991 til 1999	2405
10.1.3.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse	2406
10.1.3.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse	2409
10.1.3.3	Kommissionens sammenfatning af behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer indgivet i perioden fra 1991 til 1999	2410
10.2	1991-1999 (kapitel 4). Ministres kendskab til Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen samt kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne.	2412
10.3	1991-1999 (kapitel 4). Kommissionens retlige vurderinger af, om det faktiske forløb giver grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd draget til ansvar.	2414
10.4	Perioden fra 1999 til 2007 (kapitel 5).	2415
10.4.1	Indfødsretsloven og aftaler om betingelserne for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse	2416
10.4.1.1	Lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret	2416
10.4.1.2	Bestemmelse om 1961-konventionen i cirkulære om indfødsret?.....	2420
10.4.1.3	Aftale om indfødsret af 7. maj 2002	2421
10.4.1.4	Lov nr. 311 af 5. maj 2004 om ændring af indfødsretsloven	2425
10.4.1.5	Aftale om indfødsret af 8. december 2005	2427

10.4.1.6	Kommissionens sammenfatning og vurdering af ændringerne i retsgrundlaget	2435
10.4.2	Andre tilfælde, hvor Justitsministeriet/Integrationsministeriet i perioden fra 2000-2007 har beskæftiget sig med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen..	2437
10.4.2.1	Fremsendelse den 21. januar 2003 af notat til Folketingets Indfødsretsudvalg om Danmarks internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet.....	2437
10.4.2.2	UNHCR-spørgeskema om statsløshed – maj 2003.....	2438
10.4.2.3	Udredning af rækkevidden af 1961-konventionen og af reglerne om dobbelt statsborgerskab – december 2005 til oktober 2007	2438
10.4.2.4	Integrationsminister Rikke Hvilshøjs brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder	2443
10.4.2.5	Bidrag til udenrigsministerens besvarelse af spørgsmål S 5412 af 9. juni 2006 om opsigelse af 1961-konventionen	2447
10.4.2.6	Forespørgsel fra UNHCR om bl.a. statsløse børn og procedurer for at undgå statsløshed – juni 2007	2447
10.4.2.7	Kommissionens sammenfatning og vurdering af andre tilfælde, hvor Integrationsministeriet har beskæftiget sig med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen..	2449
10.4.3	Administrative tiltag i perioden 1999 til 2007 med henblik på, at ansøgninger omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen blev behandlet efter konventionerne	2450
10.4.3.1	1961-konventionen	2451
10.4.3.2	Kommissionens sammenfatning og vurdering af administrative tiltag med henblik på at sikre, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser.....	2463
10.4.3.3	Børnekonventionen	2466
10.4.3.4	Kommissionens sammenfatning og vurdering af administrative tiltag med henblik på, at ansøgere omfattet af børnekonventionen blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter konventionen	2470
10.4.4	Tiltag med henblik på generelt at vejlede mulige ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen	2472

10.4.5	Vejledning om Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen i forbindelse med afslag til forældre med børn omfattet af konventionen	2473
10.4.6	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra 2000 til 2007	2477
10.4.6.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse	2478
10.4.6.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse	2487
10.4.6.3	Dokumentation af dansk kundskaber fra personer omfattet af konventionerne	2488
10.4.6.4	Håndhævelse af andre krav over for ansøgere omfattet af konventionerne.....	2496
10.4.6.5	Kommissionens sammenfatning og vurdering af behandlingen af ansøgninger fra statsløse personer indgivet i perioden fra 2000 til 2007	2497
10.4.7	Baggrunden for, at ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og (til dels) børnekonventionen blev behandlet efter de almindelige retningslinjer	2500
10.4.7.1	Vidneforklaringer om årsagen til, at ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen blev behandlet efter de almindelige retningslinjer.....	2501
10.4.7.2	Kommissionens vurdering af, hvorfor ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i perioden 1999-2007 blev behandlet efter de almindelige retningslinjer.....	2506
10.4.7.3	Kommissionens vurdering af, hvorfor ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen i perioden 1999-2007 til dels blev behandlet efter de almindelige retningslinjer	2507
10.5	1999-2007 (kapitel 5). Ministres kendskab til Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen samt kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne	2509
10.6	1999-2007 (kapitel 5). Kommissionens retlige vurderinger af, om det faktiske forløb giver grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd draget til ansvar	2514
10.6.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse	2515
10.6.2	Manglende administrative tiltag	2516

10.6.3	Manglende vejledning om Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen	2519
10.6.4	Rådgivning af ministre og urigtige oplysninger til Folketingets Indfødsretsudvalg	2520
10.7	Perioden fra den 1. januar 2008 til den 4. august 2008 (kapitel 6)...	2525
10.7.1	Indfødsretskontorets opdagelse af, at man i praksis ikke behandlede ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i overensstemmelse med konventionen...	2526
10.7.2	Indfødsretskontorets umiddelbare initiativer i anledning af opdagelsen af, at man i praksis ikke behandlede ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i overensstemmelse med konventionen	2529
10.7.3	Orientering den 25. februar 2008 af integrationsminister Birthe Rønn Hornbech om en ph.d. afhandling om indfødsret og om ministeriets praksis efter 1961-konventionen	2531
10.7.4	Forelæggelse for afdelingschef Kim Lunding ved mavebælte af 8. april 2008.....	2532
10.7.5	Forberedelse af nordisk møde og af forelæggelse for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech	2534
10.7.6	Forelæggelse for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 4. august 2008	2535
10.7.7	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 1. januar 2008 til den 4. august/12. september 2008	2537
10.7.7.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse	2537
10.7.7.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse	2541
10.7.7.3	Kommissionens sammenfatning af Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra personer født statsløse i Danmark.....	2542
10.8	Perioden fra den 5. august 2008 til den 12. september 2008 (kapitel 7).	2545
10.8.1	Mavebælte af 4. august 2008	2545
10.8.2	Mavebælte af 15./18. august 2008.....	2549
10.8.3	Møde i september 2008 mellem Birthe Rønn Hornbech og embedsmænd i Integrationsministeriet angående statsløse født i Danmark	2549
10.8.3.1	Christian Lützen	2550
10.8.3.2	Claes Nilas	2550
10.8.3.3	Birthe Rønn Hornbech	2556

10.8.3.4	Kirsa Reinholt	2562
10.8.3.5	Dorit Hørlyck	2562
10.8.3.6	Kim Lunding	2563
10.8.3.7	Kommissionens sammenfatning og vurdering af mødet i september 2008.....	2563
10.8.4	Beslutning om at stille sager fra ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i bero	2570
10.8.5	EU-Domstolens dom i Metock-sagen.....	2573
10.8.6	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 5. august 2008 til den 12. september 2008.....	2574
10.8.6.1	Sag 75, 76 og 77.....	2574
10.8.6.2	Sag 73	2576
10.9	Perioden fra den 12. september 2008 til den 23. januar 2009 (kapitel 7).	2578
10.9.1	Aftale om indfødsret af 22. september 2008	2578
10.9.2	Nordisk møde om statsborgerskab i Stockholm den 16. oktober 2008.....	2579
10.9.3	Skriftlig høring af de nordiske lande i december 2008 ..	2580
10.9.4	Undersøgelse af afgjorte og verserende sager	2581
10.9.5	Kontormøde den 22. januar 2009	2587
10.9.6	Mavebælte af 23. januar 2009	2587
10.9.6.1	Udkast til mavebælte	2587
10.9.6.2	Mavebælte af 23. januar 2009	2588
10.9.6.3	Notat af 19. januar 2009.....	2589
10.9.6.4	Udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg	2594
10.9.6.5	Vidneforklaringer om udarbejdelse af mavebælte af 23. januar 2009.....	2594
10.9.6.6	Henvendelse til Statsministeriet.....	2596
10.9.7	Kommissionens sammenfatning og vurdering af for- løbet fra den 12. september 2008 til den 23. januar 2009.....	2597
10.10	Perioden fra den 23. januar 2009 til den 23. februar 2009 (kapitel 7).....	2601
10.10.1	Birthe Rønn Hornbechs modtagelse af mavebælte af 23. januar 2009.....	2601
10.10.2	Vidneforklaringer om aflevering og modtagelse af mavebælte af 23. januar 2009.....	2601
10.10.3	Skriftligt materiale om et møde efter den 23. januar 2009.....	2603

10.10.4	Vidneforklaringer om møde eller møder efter mavebælte af 23. januar 2009	2604
10.10.4.1	Kirsa Reinholt og Dorit Hørlyck	2604
10.10.4.2	Christian Lützen	2604
10.10.4.3	Kim Lunding	2605
10.10.4.4	Claes Nilas	2606
10.10.4.5	Birthe Rønn Hornbech	2614
10.10.5	Vidneforklaringer om forløbet efter mødet/møderne i anledning af mavebæltet af 23. januar 2009 og tilbage meldingen til Indfødsretskontoret om, at Birthe Rønn Hornbech ville drøfte spørgsmålet med sine nordiske ministerkollegaer	2618
10.10.5.1	Kirsa Reinholt	2618
10.10.5.2	Dorit Hørlyck	2620
10.10.5.3	Kim Lunding	2622
10.10.6	Mavebælte af 16. februar 2009	2625
10.10.7	Mavebælte af 19. februar 2009	2629
10.10.8	Mavebælte af 20. februar 2009	2633
10.10.9	Vidneforklaringer om forløbet fra den 16.-23. februar 2009	2635
10.10.9.1	Kirsa Reinholt	2635
10.10.9.2	Dorit Hørlyck	2636
10.10.9.3	Kim Lunding	2638
10.10.9.4	Christian Lützen	2639
10.10.9.5	Claes Nilas	2642
10.10.9.6	Birthe Rønn Hornbech	2646
10.10.10	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 13. september 2008 til den 23. februar 2009	2648
10.10.10.1	Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse	2648
10.10.10.2	Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse	2649
10.10.11	Kommissionens sammenfatning og vurdering af det faktiske forløb fra den 23. januar 2009 til den 23. februar 2009	2649
10.10.11.1	Modtagelse af mavebælte af 23. januar 2009	2649
10.10.11.2	Møde i anledning af mavebælte af 23. januar 2009	2651
10.10.11.3	Endnu et møde i anledning af mavebælte af 23. januar 2009?	2654
10.10.11.4	Mavebælte af 16. februar 2009	2661
10.10.11.5	Ændringer i mavebælte af 16. februar 2009	2664

10.10.11.6	Mavebælte af 19. februar 2009	2665
10.10.11.7	Mavebælte af 20. februar 2009	2666
10.10.11.8	Kommissionens vurdering af, hvordan Birthe Rønn Hornbech forstod indstillingen i mavebælte af 20. februar 2009 og konsekvenserne af at tiltræde denne ...	2667
10.10.11.9	Kommissionens retlige vurdering af beslutningen om indtil videre at behandle ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne efter de almindelige retningslinjer	2679
10.11	Perioden fra den 24. februar 2009 til den 12. november 2009 (kapitel 8).	2682
10.11.1	Umiddelbare tiltag efter Birthe Rønn Hornbechs tiltrædelse af mavebælte af 20. februar 2009	2682
10.11.1.1	Forberedelse af NSHF-møde den 24.-26. juni 2009	2682
10.11.1.2	Orientering af medarbejderne i Indfødsretskontoret ...	2682
10.11.1.3	Orientering af Kim Lunding	2683
10.11.2	Dorit Hørlycks og Kim Lundings overvejelser om orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg og om at forsøge at ændre ministerens beslutning.....	2683
10.11.3	Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 24. februar 2009 til den 12. november 2009	2685
10.11.3.1	Behandlingen af sagerne foregik i Indfødsretskontoret .	2685
10.11.3.2	Indfødsretskontorets juridiske medarbejders kendskab til Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen	2686
10.11.3.3	De konkrete ansøgninger.....	2690
10.11.3.4	Særligt om børnekonventionen	2691
10.11.3.5	Særligt om afslag begrundet i vandelskravet.....	2693
10.11.4	NSHF-møde den 25.-26. juni 2009	2694
10.11.5	Møde om statsborgerskab i København den 5. oktober 2009.....	2698
10.11.6	Møder i Folketingets Indfødsretsudvalg den 18. juni 2009 og den 22. oktober 2009	2699
10.11.7	Mailkorrespondance den 22. oktober 2009 mellem Christian Lützen og Kim Lunding.....	2702
10.11.8	Vejledning af en borger om indfødsret til statsløse den 26. oktober 2009.....	2703
10.11.9	Mavebælte af 12. november 2009.....	2704

BIND 9

10.12	Perioden fra den 13. november 2009 til den 28. januar 2010 (kapitel 8).	2711
10.12.1	Claes Nilas' modtagelse og umiddelbare reaktioner på mavebælte af 12. november 2009	2711
10.12.2	Birthe Rønn Hornbechs modtagelse og umiddelbare reaktioner på mavebælte af 12. november 2009	2713
10.12.3	Drøftelser mellem Claes Nilas og Birthe Rønn Horn- bech i anledning af mavebælte af 12. november 2009... ..	2716
10.12.4	Henvendelse til Statsministeriets departementschef Karsten Dybvad	2720
10.12.5	Mavebælte af 3. december 2009	2725
10.12.6	Orientering af ordførerne fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti	2726
10.12.7	Orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg	2726
10.12.8	Behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 13. november 2009 til den 28. januar 2010.....	2727
10.12.9	"Det nordiske spor" – baggrunden for den fortsatte undersøgelse af de nordiske landes praksis	2728
10.13	Perioden fra den 29. januar 2010 til den 31. december 2010 (kapitel 9).	2736
10.13.1	Indfødsretskontorets behandling af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekon- ventionen	2736
10.13.1.1	Behandling af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i overens- stemmelse med konventionerne.....	2736
10.13.1.2	Genoptagelse af de sager, der var afgjort i strid med konventionerne	2742
10.13.1.3	Orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg	2743
10.13.2	Folketingets behandling af ansøgninger fra personer om- fattet af 1961-konventionen og børnekonventionen	2744
10.13.3	Vejledning i 2010 om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen	2745
10.13.3.1	Ministeriets hjemmeside.....	2745
10.13.3.2	Vejledning til politiet	2745
10.13.3.3	Revision af indfødsreftsaftalen	2745
10.13.4	Drøftelse af konventioner vedrørende statsborgerskab i IGC	2745

10.13.5	Kommissionens sammenfatning af tiltag i 2010 vedrørende statsløse født i Danmark.....	2746
10.14	Perioden efter den 1. januar 2011 (kapitel 9). Administration af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børne- konventionen.....	2748
10.14.1	Tiltag af betydning for administration af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer omfattet af 1961- konventionen og børnekonventionen	2748
10.14.2	Behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden efter den 1. januar 2011	2750
10.14.3	Vejledning til statsløse personer født i Danmark, der kunne være vejledt forkert om deres rettigheder.....	2752
10.14.4	Vejledning på Integrationsministeriets hjemmeside.....	2753
10.14.5	Ændrede ansøgningskemaer	2758
10.14.6	Vejledning til politiet	2758
10.14.7	Ændret fortolkning af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen	2758
10.14.7.1	Opholdskravet til ansøgere omfattet af 1961- konventionen	2760
10.14.7.2	Ændret fortolkning af børnekonventionen	2760
10.14.7.3	Verserende straffesager og mistanke om, at personer var til fare for det danske samfund	2762
10.14.7.4	Underskrift på erklæringer.....	2766
10.14.7.5	Ansøgninger fra statsløse født i Danmark skulle ind- gives til Integrationsministeriet	2767
10.14.8	Aftale om indfødsret af 23. maj 2013	2767
10.14.9	Økonomisk kompensation til statsløse personer født i Danmark.....	2769
10.14.10	Kommissionens sammenfatning af tiltag efter januar 2011 vedrørende statsløse født i Danmark.....	2769
10.14.11	Integrationsministeriets undersøgelse og ministeriets redegørelse af 7. marts 2011 til statsministeren om ministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark.....	2771
10.15	Birthe Rønn Hornbechs kendskab til Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen og hendes kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne (kapitel 5-9)	2772
10.15.1	Perioden fra den 23. november 2007 til den 4. august 2008.....	2773

10.15.2	Birthe Rønn Hornbechs forklaring om forløbet fra 2008.....	2774
10.15.3	Mavebælte af 4. august 2008 og møde i september 2008.....	2775
10.15.4	Perioden mellem septembermødet og mavebælte af 23. januar 2009.....	2776
10.15.5	Mavebælte af 23. januar 2009	2777
10.15.6	Møde i februar 2009	2778
10.15.7	Møde om verserende sager?	2779
10.15.8	Mavebælte af 20. februar 2009	2780
10.15.9	Forløbet fra den 20. februar 2009 indtil sagen igen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 12. november 2009	2782
10.15.10	Mavebælte af 12. november 2009.....	2783
10.15.11	Perioden efter den 12. november 2009	2783
10.15.12	Sammenfatning vedrørende Birthe Rønn Hornbechs kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark	2785
10.16	Kommissionens retlige vurderinger af, om det faktiske forløb fra 2008 giver grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd draget til ansvar (kapitel 6-9)	2787
10.16.1	Indledning	2787
10.16.2	Særligt om embedsmænds pligt til at overholde gældende retsregler og til at informere og rådgive ministre.....	2788
10.16.3	Departementschef Claes Nilas	2797
10.16.3.1	Forløbet før mavebælte af 23. januar 2009	2797
10.16.3.2	Mavebælte af 23. januar 2009	2798
10.16.3.3	Det første møde efter mavebælte af 23. januar 2009.....	2798
10.16.3.4	Det andet møde efter mavebælte af 23. januar 2009.....	2799
10.16.3.5	Mavebælter af 16., 19. og 20. februar 2009	2805
10.16.3.6	Forløbet fra den 20. februar 2009 indtil sagen igen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 12. november 2009	2807
10.16.3.7	Mavebælte af 12. november 2009.....	2808
10.16.3.8	Perioden efter den 12. november 2009	2808
10.16.3.9	Samlet vurdering af, om der er grundlag for, at det offentlige søger Claes Nilas draget til ansvar	2809
10.16.4	Afdelingschef Kim Lunding.....	2810
10.16.4.1	Forløbet før mavebælte af 8. april 2008	2811

10.16.4.2	Perioden fra mavebælte af 8. april 2008 til udarbejdelsen af mavebælte af 4. august 2008 til Birthe Rønn Hornbech	2811
10.16.4.3	Mavebælte af 4. august 2008 og møde i september 2008.....	2812
10.16.4.4	Beslutning i september 2008 om at stille sager fra personer omfattet af 1961-konventionen i bero	2813
10.16.4.5	Mavebælte af 23. januar 2009	2815
10.16.4.6	Møde i februar 2009	2816
10.16.4.7	Mavebælte af 16. februar 2009	2816
10.16.4.8	Forløbet fra den 20. februar 2009 indtil sagen ved mavebælte af 12. november 2009 igen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech	2818
10.16.4.9	Mavebælte af 12. november 2009.....	2820
10.16.4.10	Perioden efter den 12. november 2009.....	2822
10.16.4.11	Samlet vurdering af, om der er grundlag for, at det offentlige søger Kim Lunding draget til ansvar	2822
10.16.5	Souschef Nanna Fischer og souschef Kirska Reinholdt	2825
10.16.6	Ministersekretær Christian Lützen	2825
10.16.7	Juridiske fuldmægtige.....	2826
10.17	Underretning af Statsministeriet om, at Integrationsministeriet ikke i praksis overholdt Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen	2829
10.18	Kommissionens forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde	2835
Bilag 1-21	2837
Bilag 1	– Udtalelse fra advokat Hanne Rahbæk.....	2839
Bilag 2	– Udtalelse fra advokat Just Justesen.....	2869
Bilag 3	– Udtalelse fra advokat Henrik Karl Nielsen.....	2872
Bilag 4	– Udtalelse fra Katrin Rán Dragsted.....	2876
Bilag 5	– Udtalelse fra advokat Søren Narv Pedersen.....	2877
Bilag 6	– Udtalelse fra advokat Mads Krarup	2880
Bilag 7	– Udtalelse fra advokat Mads Krarup	2883
Bilag 8	– Udtalelse fra advokat Jacob Goldschmidt	2884
Bilag 9	– Udtalelse fra advokat Jacob Goldschmidt	2889
Bilag 10	– Udtalelse fra advokat Jacob Goldschmidt	2893
Bilag 11	– Udtalelse fra advokat Nicolai Westergaard.....	2894
Bilag 12	– Udtalelse fra advokat Nicolai Westergaard.....	2912
Bilag 13	– Udtalelse fra advokat Søren Juul.....	2918

Bilag 14 – Udtalelse fra advokat Søren Juul.....	2957
Bilag 15 – Udtalelse fra advokat Bjørn Høberg-Petersen og advokat John Petersen	2974
Bilag 16 – Udtalelse fra advokat Bjørn Høberg-Petersen og advokat John Petersen	2975
Bilag 17 – Kommissionens bemærkninger til udtalelser.....	2978
Bilag 18 – Skemaer og diagrammer.....	2993
Bilag 19 – Samlet protokol over kommissionens afhøringer	CD-rom
Bilag 20 – Anonymiserede referater af konkrete sager.....	CD-rom
Bilag 21 – Notat om retsvirkninger knyttet til opnåelse af dansk indfødsret.....	CD-rom

KAPITEL 10

KOMMISSIONENS SAMMENFATNING OG VURDERING AF DET FAKTISKE FORLØB FRA 1991 TIL 2011

Indledning

Kapitel 10 indeholder kommissionens sammenfatning af de væsentligste elementer i det faktiske forløb fra Danmark i 1991 ratificerede børnekonventionen og indtil 2011, hvor Justitsministeren nedsatte en undersøgelseskommissionen til at undersøge sagen om indfødsret til statsløse personer. I begrænset omfang redegøres endvidere for tiltag iværksat efter 2011.

I det omfang forløbet giver anledning til bemærkninger, eksempelvis fordi der foreligger overtrædelse af retsregler eller foreligger modstridende oplysninger, redegør kommissionen for sine vurderinger af forløbet og for sine bevisvurderinger. Kommissionens vurderinger er baseret på det samlede materiale, som er tilvejebragt ved undersøgelsen, ikke kun på sammenfatningen heraf i kapitel 10.

Afsnit 10.1-10.3 angår perioden 1991 til 1999 og knytter sig til den gennemgang, der er foretaget i kapitel 4. Afsnit 10.1 sammenfatter det faktiske forløb, mens afsnit 10.2 redegør for ministres kendskab til Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen samt kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne. Afsnit 10.3 indeholder kommissionens retlige vurderinger af, om det faktiske forløb giver grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

Afsnit 10.4-10.6 angår perioden 1999 til 2007 og knytter sig til den gennemgang, der er foretaget i kapitel 5. Afsnit 10.4 sammenfatter det faktiske forløb, mens afsnit 10.5 redegør for ministres kendskab til Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen samt kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne. Afsnit 10.6 indeholder kommissionens retlige vurderinger af, om det faktiske forløb giver grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

Afsnit 10.7-10.16 angår perioden 2008-2011 og knytter sig til den gennemgang, der er foretaget i kapitel 6-9. Afsnit 10.7-10.14 sammenfatter det faktiske forløb, mens afsnit 10.15 redegør for ministres kendskab til Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen samt kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne. Afsnit 10.16 indeholder kommissionens retlige vurderinger af, om det faktiske forløb giver grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

Afsnit 10.17 handler om underretning af Statsministeriet om, at Integrationsministeriet ikke i praksis overholdt Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Afsnit 10.18 indeholder kommissionens forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde.

Herefter er som bilag 1-18 medtaget høringssvar fra de ministre og embedsmænd, der har været omfattet af undersøgelsen, kommissionens bemærkninger til disse høringssvar samt enkelte oversigter over behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark.

Kommissionen har benyttet en række forkortelser i beretningen. Kommissionen har endvidere anvendt en række betegnelser, som kan kræve en nærmere forklaring. I kapitel 1, afsnit 1.9 findes en oversigt over disse forkortelser og betegnelser. Nedenfor følger til brug for læsningen af kapitel 10 et uddrag heraf:

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

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

Konventionerne: Både 1961-konventionen og børnekonventionen.

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

1999-loven og 2004-loven: Ændringer af indfødsretsloven i 1999 og 2004, der begrænsede/ophævede adgangen for bl.a. ansøgere omfattet af 1961-konventionen til at få indfødsret ved erklæring.

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

Afslag: Ministeriets meddelelse til en ansøger om, at ansøgeren ikke er blevet optaget på eller er blevet taget af lovforslag om indfødsrets meddelelse.

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

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

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

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

Sag: Sager med ansøgere omfattet af konventionerne, som i perioden fra 1991 til 25. januar 2011 har indgivet ansøgning om indfødsret. Sagerne er anonymiseret og nummereret (1-758) af kommissionen.

10.1 Perioden fra 1991 til 1999 (kapitel 4). 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.

Dette afsnit indeholder kommissionens sammenfatning af de væsentligste elementer i forløbet fra 1991-1999, nemlig ratifikationen i 1991 af børnekonventionen, ændringen af indfødsretscirkulæret, Folketingets vedtagelse i 1998 af V 36 om bl.a. overholdelse af internationale konventioner og behandlingen af de i alt 18 ansøgninger om indfødsret fra personer omfattet af børnekonventionen, som Indfødsretskontoret modtog fra 1991-1999.

Ministre med ansvar for indfødsret var i perioden 1991 – 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 embedsmænd med ansvar for indfødsret, der er omtalt i afsnit 10.1-10.3, er:

- departementschef i Justitsministeriet Michael Lunn fra 1993 til den 27. november 2001, hvor Indfødsretskontoret blev overført til Integrationsministeriet
- afdelingschef i Justitsministeriet, Lovafdelingen, Torsten Hesselbjerg fra den 15. februar 1993 til den 31. december 1999
- kontorchef i Justitsministeriet, Indfødsretskontoret, Torben Steffensen fra 1985 til den 1. februar 1992
- konstitueret 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
- souschef i Indenrigsministeriet/Justitsministeriet, Indfødsretskontoret, Niels Beckman fra 1991 til september 2005.

10.1.1 Ratifikation af børnekonventionen og udarbejdelse af en bestemmelse i cirkulære om indfødsret om ansøgere omfattet af konventionen

Danmark ratificerede børnekonventionen den 5. juli 1991. Artikel 7 indeholder en bestemmelse, der pålægger Danmark at give indfødsret til børn født statsløse i Danmark. Bestemmelsen er i uddrag sålydende:

- ”1. Barnet ... skal fra fødslen have ... ret til at opnå et statsborgerskab ...
2. Deltagerstaterne skal sikre gennemførelsen af disse rettigheder i overensstemmelse med deres nationale lovgivning og deres forpligtelser ifølge de relevante internationale instrumenter på dette område, især hvis barnet ellers ville blive statsløs.”

Der var i forbindelse med Folketingets behandling i 1991 af forslaget om at ratificere børnekonventionen drøftelser af, hvordan man kunne sikre, at statsløse børn født i Danmark kunne få dansk indfødsret.

Problemstillingen angik det forhold, at ingen, der kun kunne opnå indfødsret ved naturalisation, efter dansk ret havde krav på naturalisation, idet det efter grundlovens § 44 suverænt var Folketinget, der afgjorde dette.

Udenrigsministeren, justitsministeren og indenrigsministeren tilkendegav over for Folketinget, at der, hvis der blev indsat en bestemmelse i cirkulæret om indfødsret om Danmarks forpligtelser efter konventionen, ville være ”stor sikkerhed for”/”praktisk sikkerhed for”/”den nødvendige sikkerhed”/”på det nærmeste være en sikkerhed for”, at konventionens regler ville blive fulgt.

I april-maj 1991 var Indenrigsministeriet og Justitsministeriet blevet enige om, at der tillige skulle fremsættes et forslag til ændring af lov om indfødsret, således at statsløse børn automatisk fik dansk indfødsret ved fødslen. Efter nærmere overvejelse i Justitsministeriet valgte man dog ikke at foreslå en sådan lovændring, men i stedet nøjes med en bestemmelse i indfødsretscirkulæret.

Departementschef i Justitsministeriet Michael Lunn har forklaret, at han ikke konkret erindrer forløbet, men at forklaringen kan have været, at der i visse situationer var usikkerhed om, hvorvidt et barn var født statsløst. Man foretrak derfor en naturalisationsproces og ikke en automatik. En bestemmelse, hvorefter der opnåedes statsborgerskab i Danmark automatisk, hvis man var født statsløs, ville efterfølgende skabe tvivl om, hvorvidt en person havde været statsborger i et andet land, eller om vedkommende havde fået dansk statsborgerskab.

Efter at Danmark havde ratificeret konventionen, udarbejdede Indfødsretskontoret et udkast til en bestemmelse i indfødsretscirkulæret, der skulle omfatte ansøgere omfattet af børnekonventionen. Det lægges til grund, at udkastet blev formuleret af souschef Niels Beckman og kontorchef Torben Steffensen.

Indenrigsminister Thor Pedersen forelagde forslaget for Folketingets Indfødsretsudvalg, idet han samtidig anførte, at hvis man ikke gjorde det eller ændrede indfødsretsloven, ville Danmark ikke kunne leve op til børnekonventionen på dette punkt.

Folketingets Indfødsretsudvalg godkendte forslaget, og der blev herefter i februar 1992 i § 3, stk. 2, i indfødsretscirkulæret indsat en bestemmelse, der havde følgende ordlyd:

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

Formuleringen ”født i Danmark af statsløse forældre” kan som nævnt i kapitel 2 ikke anses for at dække alle de personer, som var omfattet af børnekonventionen. Børn kunne nemlig fødes statsløse i Danmark, selv om deres forældre ikke var statsløse, eksempelvis indtil 1. februar 1999 nogle børn født uden for ægteskab af en engelsk mor og en dansk far.

Det er kommissionens vurdering, at 1992-cirkulæret § 3, stk. 2, ikke var en korrekt implementering af børnekonventionen.

Torben Steffensen har forklaret, at han ikke husker baggrunden for vendingen ”født af statsløse forældre”. Det var vel bare logik.

Niels Beckman har forklaret, at ”født i Danmark af statsløse forældre” var en måde at definere et statsløst barn på. Den ændrede formulering i 1997 var formentlig afledt af nogle sager, der havde vist, at definitionen med børn af statsløse forældre var for snæver.

Kontorchef Birgit Kleis har forklaret, at de må være blevet opmærksom på, at naturalisationscirkulærets bestemmelse vedrørende børnekonventionens artikel 7 ikke havde været fyldestgørende formuleret fra starten, og så havde de bragt bestemmelsen på rette spor i 1997-cirkulæret.

I 1997-cirkulærets § 15 og de efterfølgende cirkulærer og aftaler fremgik det ikke længere, at barnets forældre skulle være statsløse. Formuleringen blev i stedet ændret til ”født statsløs”.

10.1.2 Vedtagelse V 36 af 15. januar 1998 om bl.a. overholdelse af internationale konventioner og sikring af god forvaltningsskik

Den 15. januar 1998 vedtog Folketinget med tilslutning fra alle partier med undtagelse af Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti V 36, hvoraf det bl.a. fremgik, at Folketinget lagde afgørende vægt på at opfylde internationale konventioner og at sikre god forvaltningsskik, herunder klare og offentlige regler. I vedtagelsen hedder det:

»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 stregthed. 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.»

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

Efter de afgivne forklaringer og sagens dokumenter lægges det til grund, at der ikke til Indfødsretskontorets medarbejdere blev udarbejdet skriftlige vejledninger om behandlingen af ansøgninger fra børn født statsløse i Danmark. Der blev udarbejdet et kontor-cirkulære om selvstændig naturalisation af børn, men dette cirkulære handlede ikke om børn omfattet af børnekonventionen.

Retsstillingen for ansøgere omfattet af børnekonventionen fremgik i perioden af indfødsretscirkulærene, henholdsvis 1992-cirkulæret og 1997-cirkulæret. Som anført i afsnit 10.1.1 var beskrivelsen i 1992-cirkulæret dog ikke dækkende for Danmarks forpligtelser.

Efter forklaringerne lægges det endvidere til grund, at ansøgninger om naturalisation blev visiteret af kontorchefen eller af Niels Beckman. Niels Beckman og Birgit Kleis har forklaret, at Niels Beckman holdt øje med sager fra statsløse i forbindelse med visitationen af sagerne. Niels Beckman har forklaret, at han skrev ”statsløs?” på

sagen for at gøre sagsbehandleren opmærksom på, at der var et problem, som skulle undersøges nærmere. Han foretog ikke en egentlig sagsbehandling, og det var op til sagsbehandleren at vurdere, om der var et problem.

Fra Danmark blev forpligtet af børnekonventionen den 18. august 1991 indtil 31. december 1999 modtog Indfødsretskontoret 18 ansøgninger fra personer, der var født statsløse i Danmark og under 18 år på ansøgningstidspunktet. Kommissionen har herved set bort fra sag 1, hvor ansøgeren formentlig ikke var født statsløs i Danmark. Modtagelsen af ansøgningerne fordeler sig således:

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0	0	3	0	2	0	6	7	0

Alle sager blev behandlet i Indfødsretskontoret. Overordnede embedsmænd, ministre eller Folketingets Indfødsretsudvalg ses ikke at have været involveret i behandlingen af sagerne ud over det, der fremgår nedenfor.

I næste afsnit redegøres for syv sager, hvor der blev givet afslag eller vejledt i strid med børnekonventionen og for de forklaringer, der er givet i tilknytning hertil. Dernæst redegøres for de sager, hvor ansøgerne blev optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Endelig sammenfattes undersøgelsen af behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark.

10.1.3.1 Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

I syv ud af de 18 sager blev der givet afslag eller vejledt i strid med Danmarks forpligtelser. Disse sager fordeler sig således:

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0	0	0	0	2	0	0	5	0

10.1.3.1.1 Sag 2 og 3

Ansøgerne i sag 2 og 3 indleverede ansøgning i 1993 og fik afslag i 1995. Ansøgerne var børn af ugifte forældre, hvor moren var britisk, og faren var dansk statsborger. Af ansøgningsskemaerne fremgik bl.a., at ansøgerne var født statsløse i Danmark, at de fortsat var statsløse, og at de altid havde været statsløse.

Sagerne blev i august 1995 forelagt for Niels Beckman med oplysning om, at ansøgerne var statsløse. Niels Beckman beskrev i interne notater sagerne som ”et klassisk eksempel” og henviste til cirkulæret af 10. januar 1995, der beskrev den almindelige

retsstilling for børn efter indfødsretscirkulærets § 3, stk. 1. Med henvisning til denne bestemmelse fik ansøgerne afslag og blev samtidig vejledt om, at de kunne erklære sig danske efter indfødsretslovens § 3, når de blev 18 år. Afslagene blev underskrevet af Niels Beckman. Ifølge kommissionens oplysninger er ansøgeren i sag 2 fortsat statsløs pr. 16. december 2014, mens ansøgeren i sag 3 fik indfødsret ved erklæring i 2002.

Niels Beckman har om sagerne (og om sag 4, se nedenfor) under afhøringer for kommissionen forklaret, at ansøgerne efter hans opfattelse ikke var født statsløse og derfor ikke omfattet af børnekonventionen. Børnene var født af engelske mødre og havde fået engelsk statsborgerskab, men hvis forældrene ikke anmodede om at få udstedt engelske pas, kunne de sidenhen have mistet det engelske statsborgerskab.

Kommissionen kontaktede efter afgivelsen af denne forklaring via Udenrigsministeriet de britiske myndigheder. Kommissionen redegjorde for sag 2, 3, 4 og 7 og anmodede om at få oplyst, om nogen af disse ansøgere var født som britiske statsborgere.

De engelske myndigheder oplyste, at ingen af ansøgerne – som sagerne var præsenteret – var født som britiske statsborgere. Det fremgik endvidere, at ansøgerne kunne lade sig registrere som britiske statsborgere. Dette krævede, at man udfyldte et ansøgningsskema samt levede op til et krav om ”good character”.

Forelagt dette svar har Niels Beckman anført, at ansøgerne ikke var født statsløse de jure i Danmark, idet de ved en enkel administrativ procedure (registrering ved den britiske ambassade) ville blive anerkendt som britiske statsborgere. Børnekonventionen omfatter ikke ansøgere, der på et tidspunkt måtte være eller være blevet de facto statsløse.¹

Kommissionen bemærker, at det fremgår af oplysningerne fra de britiske myndigheder, at ingen af ansøgerne i sag 2, 3, 4 og 7 på fødselstidspunktet efter den britiske lovgivning var anerkendt som britiske statsborgere, men at de kunne opnå britisk statsborgerskab, hvis de udfyldte en ansøgning og opfyldte et krav om ”good character”.

På baggrund heraf er det kommissionens opfattelse, at Danmark efter børnekonventionen var forpligtet til at sikre, at ansøgerne fik et statsborgerskab. Pligten betød

¹ Statsløs de jure er en person, som ingen stat efter sin lovgivning anser som sin statsborger, mens statsløs de facto er en person, som har et ineffektivt statsborgerskab.

efter kommissionens opfattelse, at Danmark skulle give ansøgerne dansk statsborgerskab. I hvert fald måtte Danmark som det land, hvor børnene var født uden at have erhvervet et andet statsborgerskab, sikre sig, at de kunne få et statsborgerskab, hvilket kunne ske ved at vejlede ansøgerne om muligheden for at søge britisk statsborgerskab. Se om vejledningspligt i kapitel 2, afsnit 2.1.4.5.3. Afslaget på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse indeholdt ingen vejledning herom.

Kommissionen kan tilføje, at der ikke i sagernes skriftlige materiale er tegn på, at Niels Beckman eller andre i Indfødsretskontoret i forbindelse med sagernes behandling gjorde sig overvejelser om statsløshed de facto og statsløshed de jure i forhold til børnekonventionen. Det fremgår af ansøgernes oplysninger i sag 2 og 3, at de var født statsløse i Danmark, og sagerne blev forelagt internt af sagsbehandleren for Niels Beckman med oplysning om, at ansøgerne var statsløse, at mødrene ikke ville søge dansk statsborgerskab, og at forældrene ikke ville gifte sig. Niels Beckman kommenterede ikke oplysningen om statsløshed, men omtalte i sit svar sagen som et klassisk eksempel og henviste til et cirkulære, der bl.a. handlede om tilfælde, hvor mødrene ikke ville søge dansk statsborgerskab, og hvor forældrene ikke ville gifte sig. Afslagene blev givet, uden at der ses at være indhentet nærmere oplysninger om, hvorvidt ansøgerne – som oplyst i ansøgningsskemaerne – var født statsløse, uden at det blev oplyst, at man havde lagt til grund, at de ikke var statsløse de jure, og uden at der blev vejledt om, at ansøgerne havde eller kunne have fået britisk statsborgerskab. I sag 4, som omtales nedenfor, og som blev behandlet af bl.a. Niels Beckman, blev det i kontorets interne korrespondance i en tilsvarende situation lagt til grund, at ansøgeren var statsløs.

Det er således kommissionens vurdering, at sag 2 og 3 er behandlet i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen eller i hvert fald med ministeriets pligt til at vejlede personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

10.1.3.1.2 Sag 5 og 6

Ansøgerne i sag 5 og 6 indleverede ansøgning i 1995 og fik afslag i 1998. Afslaget blev begrundet med, at ansøgerne ikke opfyldte betingelsen for at kunne naturaliseres selvstændigt, og Justitsministeriet henviste til indfødsretscirkulærets § 16, ikke til § 15 om statsløse børn født i Danmark.

Niels Beckman, der har underskrevet afslaget, har forklaret, at det er en fejl, at der er givet afslag.

Ansøgerne fik indfødsret i 2004.

Det er kommissionens vurdering, at sag 5 og 6 er behandlet i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

10.1.3.1.3 Sag 15-17

Sag 15-17 har snarere karakter af forkert vejledning end af afslag, idet der ikke var udfyldt en egentlig ansøgning om indfødsret.

Justitsministeriet besvarede i marts 1998 en henvendelse fra en far til tre børn født statsløse i Danmark således, at børnene ikke kunne ansøge selvstændigt. Ministeriet henviste til indfødsretscirkulærets § 16, ikke til § 15 om statsløse børn født i Danmark.

Efter henvendelse fra en retshjælp, der henviste til cirkulærets § 15, beklagede ministeriet, at man ikke havde været opmærksom på, at børnene var omfattet af § 15, og meddelte, at børnene kunne søge selvstændigt.

Børnene indgav ansøgning og blev senere i 1998 optaget på et lovforslag. Børnene fik indfødsret i 1999.

Det er kommissionens vurdering, at der i sag 15-17 blev givet forkert vejledning om børns mulighed for efter børnekonventionen at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

10.1.3.2 Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Af de 18 ansøgninger blev 14 af ansøgerne optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse og fik efterfølgende indfødsret (sag 4 og 7-19), heraf de ovenfor omtalte ansøgere i sag 15-17, der først havde fået meddelelse om, at de ikke kunne få indfødsret. Optagelserne fordeler sig således:

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0	0	0	1	0	0	2	5	6

En af sagerne, hvor ansøgeren blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, giver anledning til bemærkninger. Det er sag 4. Efter de foreliggende oplysninger, jf. omtalen af sag 2 og 3 i afsnit 10.1.3.1, var ansøgeren formentlig omfattet af børnekonventionen. Det er den første sag omfattet af børnekonventionen, som Indfødsretskontoret behandlede. Af sagens dokumenter fremgår, at souschef Niels Beckman i maj 1994 indstillede ansøgeren til afslag, men at han efter drøftelse med kontorchef Jens Bech Stausbøll om betydningen af ansøgerens statsløshed alligevel ville forelægge sagen for Folketingets Indfødsretsudvalg med positiv indstilling. Ud-

valget tilsluttede sig i december 1994, at ansøgeren blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Det fremgår ikke af kontorets interne korrespondance, at Danmark havde en pligt til at give ansøgeren indfødsret. Tværtimod er det forudsat af såvel Niels Beckman som Jens Bech Stausbøll i deres interne korrespondance, at en sådan pligt ikke forelå, men at statsløshed indgik som et argument til støtte for, at ansøgeren skulle have indfødsret. I en senere indstilling til brug for forelæggelsen i udvalget fremgår det dog, at ”FN-konventionen siger, at statsløse børn ...”. Kommissionen finder det på den baggrund sandsynligt, at den embedsmand, der mødte i udvalget (Niels Beckman eller Jens Bech Stausbøll), var opmærksom på, at ansøgeren var omfattet af børnekonventionen.

De sidste ti ansøgere blev behandlet i perioden 1997-1999, og de blev alle optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

10.1.3.3 Kommissionens sammenfatning af behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer indgivet i perioden fra 1991 til 1999

Det kan konstateres, at der var visse ”begyndervanskeligheder” i forhold til behandlingen af sager omfattet af børnekonventionen, idet de tre af de første fire sager omfattet af børnekonventionen (sag 2-4), som blev modtaget og behandlet i perioden 1993-1995, giver anledning til bemærkninger, jf. ovenfor.

Den næste sag, der blev afgjort, var sag 8, som i 1997 blev behandlet i overensstemmelse med konventionen. I 1997 til 1999 blev der givet afslag eller vejledt i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen i fem sager, mens de resterende ni sager blev behandlet i overensstemmelse med konventionen.

Kommissionen har ikke i sin gennemgang af dokumenter eller i sine afhøringer af vidner fundet tegn på, at embedsmænd fra 1991-1999 forsætligt administrerede i strid med børnekonventionen.

Der er heller ikke fundet tegn på, at der fra nogens side er givet instruks om eller fremsat ønske om, at embedsmændene skulle undlade at overholde konventionen.

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

Allerede i forbindelse med ratifikationen af børnekonventionen stillede Folketinget spørgsmål om, hvordan man kunne sikre, at børn omfattet af konventionen blev sikret dansk statsborgerskab, og indenrigsminister Thor Pedersen fremsendte i 1992 til Folketingets Indfødsretsudvalg forslag til en bestemmelse i indfødsretscirkulæret, der tilsigtede at sikre børn denne ret.

I august 1993 skrev justitsminister Erling Olsen til Folketingets Indfødsretsudvalg, at det var forudsat, at Folketinget og Folketingets Indfødsretsudvalg levede op til Danmarks folkeretlige forpligtelser efter bl.a. børnekonventionen ved udøvelsen af skønnet over, hvem der skulle have dansk statsborgerskab.

Ønsket om at overholde Danmarks konventionsmæssige forpligtelser trådte endvidere markant frem i V 36 fra 15. januar 1998, hvor Folketinget udtalte, at Folketinget i naturalisationsprocessen lagde afgørende vægt på at overholde internationale konventioner.

Formuleringen af 1992-cirkulærets § 3, stk. 2, ”født i Danmark af statsløse forældre” kan have haft betydning for behandlingen af sag 2-4, hvor ansøgerne var statsløse, selv om deres forældre havde et statsborgerskab. Det er dog mest sandsynligt, at det ikke har været tilfældet, idet ansøgerne i sagerne af nogle sagsbehandlere omtaltes som statsløse.

I det omfang Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen som beskrevet ikke har været overholdt i perioden 1991-1999, er det kommissionens vurdering, at det skyldes manglende opmærksomhed og omhu i den konkrete behandling af sagerne.

10.2 1991-1999 (kapitel 4). Ministres kendskab til Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen samt kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne.

Ifølge lov om undersøgelseskommissioner § 4, stk. 4, 2. pkt., kan en undersøgelseskommission ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar.

Begrænsningen har sammenhæng med, at det i praksis efter grundloven alene er Folketinget, der kan tage stilling til spørgsmålet om ministres politiske ansvar og spørgsmålet om rejsning af rigsretstiltale, jf. grundlovens § 15 og § 16.

Kommissionens opgave for så vidt angår ministre er således alene at undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets stillingtagen til spørgsmålet om ministrenes politiske og retlige ansvar. Herunder falder også subjektive forhold, eksempelvis hvilken viden ministre har haft.

Det er således også et led i kommissoriet, at kommissionen skal undersøge og redegøre for, i hvilket omfang de skiftende ministre med ansvar for indfødsretsområdet har haft kendskab til behandlingen af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer, herunder til spørgsmål der vedrører forholdet til Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

Kendskab til børnekonventionen

Det er kommissionens vurdering, at ministre med ansvar for indfødsretsområdet i 1991-1999 på overordnet plan har været bekendt med, at Danmark efter børnekonventionen var forpligtet til at give statsløse børn født i Danmark indfødsret.

Det fremgår eksempelvis af kommissionens undersøgelse, at indenrigsminister Thor Pedersen og justitsminister Frank Jensen har været involveret i forbindelse med Folketingets Indfødsretsudvalgs godkendelse af indfødsretscirkulærens bestemmelse om Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen. Justitsminister Erling Olsen har på spørgsmål fra Folketingets Indfødsretsudvalg oplyst, at det er forudsat, at Folketingets Indfødsretsudvalg og Folketinget ved udøvelsen af skønnet over, hvem der skal have indfødsret, lever op til de folkeretlige forpligtelser, der følger af bl.a. børnekonventionen. Det bemærkes, at kommissionen blandt de ministre, der har haft ansvar for indfødsret i perioden, alene har afhørt Frank Jensen.

Kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger om naturalisation

Ansøgninger om indfødsret fra personer omfattet børnekonventionen er i hele perioden blevet behandlet selvstændigt af embedsmænd i Indfødsretskontoret, der har taget stilling til, om ansøgerne skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Sagerne er behandlet på grundlag af retningslinjer fastsat af Folketinget, og den ansvarlige minister har ikke på noget tidspunkt fået forelagt en sag vedrørende en person omfattet af konventionen til afgørelse af, om ansøgeren skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller have afslag herpå.

Kommissionen har som nævnt i afsnit 10.1.3.3 ikke i sin gennemgang af dokumenter eller i sine afhøringer af vidner fundet tegn på, at der fra nogens, herunder ministres, side er givet instruks om eller fremsat ønske om, at embedsmændene skulle undlade at overholde børnekonventionen. Tværtimod er der som nævnt flere eksempler på, at den ansvarlige minister har forudsat, at sager om tildeling af indfødsret blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks konventionsmæssige forpligtelser.

I ingen af de syv sager, hvor der er meddelt afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller vejledt i strid med børnekonventionen, er der oplysninger, der peger på, at justitsminister Bjørn Westh (sag 2 og 3) eller justitsminister Frank Jensen (sag 5, 6, 15, 16 og 17) var involveret i behandlingen af sagerne, eller at de på noget tidspunkt er blevet orienteret om sagerne. Disse sager er i overensstemmelse med den etablerede fremgangsmåde for naturalisationsager behandlet af embedsmænd i Indfødsretskontoret.

Det er således kommissionens vurdering, at ministre med ansvar for indfødsret i perioden fra 1991 til 1999

- på overordnet plan har været bekendt med, at Danmark efter børnekonventionen var forpligtet til at give statsløse børn født i Danmark indfødsret.
- ikke har givet instruks om eller fremsat ønske om, at embedsmænd skulle undlade at overholde børnekonventionen, men tværtimod i flere tilfælde har forudsat, at sager om tildeling af indfødsret blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks konventionsmæssige forpligtelser.
- ikke var involveret i eller orienteret om behandlingen af de syv sager, hvor der er meddelt afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller vejledt i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

10.3 1991-1999 (kapitel 4). Kommissionens retlige vurderinger af, om det faktiske forløb giver grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd draget til ansvar.

Som nævnt i kapitel 3, afsnit 3.1.2.1 forældes et eventuelt strafansvar for overtrædelse af reglerne i straffeloven om forbrydelse i offentlig tjeneste to år efter den dag, den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt. Kommissionen tager derfor ikke stilling til, om nogen af de involverede personer i perioden 1991- 1999 har overtrådt straffeloven.

Disciplinært ansvar er principielt uforældeligt, men der skal efter praksis i almindelighed foreligge særlige grunde for, at der søges gjort ansvar gældende i anledning af forhold, der ligger mere end ca. fem år tilbage i tiden. Da der ikke som ved strafansvar findes en klar regel om forældelse, finder kommissionen at burde foretage retlige vurderinger af, om der er grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd stillet disciplinært til ansvar.

Som også redegjort for i kapitel 3 er betingelserne for, at en embedsmand kan stilles disciplinært til ansvar, at pågældende har begået en tjenesteforseelse, at forseelsen er begået forsætligt eller uagtsomt, og at forseelsen er af en vis grovhed.

Embedsmænd, der ikke længere er ansat i staten, kan ikke mødes med disciplinære sanktioner. Kontorchef Torben Steffensen og souschef Niels Beckman er ikke længere ansat i staten, og deres mulige ansvar vil ikke kunne vurderes.

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

10.4 **Perioden fra 1999 til 2007 (kapitel 5). Ændring af indfødsretsloven i 1999 og 2004, hvorved adgangen for personer omfattet af 1961-konventionen til at 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.**

Dette afsnit indeholder kommissionens sammenfatning og vurdering af de væsentligste elementer i det faktiske forløb fra 1999-2007, herunder navnlig ændringer i indfødsretsloven i 1999 og 2004 og i indfødsretsafalterne fra 2002 og 2005, administrative tiltag, der i perioden blev gjort for at sikre, at sager blev behandlet efter konventionerne, og behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne.

Ministre med ansvar for indfødsret i perioden 1999 til 2007:

- justitsminister Frank Jensen fra den 30. december 1996 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 til den 8. marts 2011.

De embedsmænd med ansvar for indfødsret, der er omtalt i afsnit 10.4-10.6, er:

- departementschef i Justitsministeriet Michael Lunn fra 1993 til den 27. november 2001, hvor sagsområdet blev flyttet fra Justitsministeriet til Integrationsministeriet
- departementschef i Integrationsministeriet Niels Preisler fra den 27. november 2001 til 17. februar 2005
- departementschef i Integrationsministeriet Claes Nilas fra den 18. februar 2005 til den 3. oktober 2011
- afdelingschef i Justitsministeriet, Lovafdelingen, Torsten Hesselbjerg fra den 5. februar 1993 til den 31. december 1999
- afdelingschef i Integrationsministeriet, Udlændingefdelingen, Henrik Grunnet fra den 27. november 2001 til den 31. maj 2006
- afdelingschef i Integrationsministeriet, Udlændingefdelingen, Kim Lunding fra august 2006

- kontorchef i Justitsministeriet, Indfødsretskontoret, Birgit Kleis fra den 1. februar 1995 til den 15. juni 2000
- kontorchef i Justitsministeriet/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 den 31. august 2004
- kontorchef i Integrationsministeriet, Indfødsretskontoret, Dorit Hørlyck fra den 1. september 2004 til den 1. november 2012
- souschef i Justitsministeriet/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.

Fuldmægtige i Indfødsretskontoret i den periode var bl.a. Mette Johansen, Frank Mathiesen, Katrin Rán Dragsted, Maja Markman, Jeppe Torp Vestentoft, Trine Priess Sørensen, Kirska Reinholt, Lene Nielsen, Charlotte Vesth, Morten Flamsholt Sørensen, Birgitte Borker Alberg, Annemette Baldrup Ahn, Ann-Britt Moos Møller, Anna Sofie Silberbrandt, Christian Werring Clem og Morten Thorsted.

10.4.1 Indfødsretsloven og aftaler om betingelserne for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Dette afsnit angår i det væsentlige ændringer i retsgrundlaget for behandlingen af sager omfattet af 1961-konventionen og den information, de relevante ministerier har givet ministeren og Folketinget om ændringernes betydning for Danmarks overholdelse af forpligtelserne efter 1961-konventionen.

Afslutningsvis sammenfatter og vurderer kommissionen forløbet i afsnit 10.4.1.6.

10.4.1.1 Lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret

Indtil ikrafttrædelse den 31. december 1999 af lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret 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 afgivelse af en skriftlig erklæring.

Efter lovændringen blev det et krav for at få indfødsret ved erklæring, at ansøgeren var ustraffet og ikke sigtet for en lovovertrædelse. Baggrunden for ændringen af loven var længere tids debat om det rimelige i, at unge udlændinge, der var sigtet eller dømt for kriminalitet, kunne få indfødsret ved erklæring.

I forbindelse med lovændringen var Justitsministeriet opmærksom på Danmarks forpligtelse til at give personer omfattet af 1961-konventionen dansk indfødsret, hvis de opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionen.

Det fremgår således af kommissionens undersøgelse, at man i Justitsministeriet havde forberedt et forslag til ændring af indfødsretslovens § 3, hvorefter statsløse fortsat kunne få indfødsret ved erklæring, hvis blot de ikke var fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller var idømt fængsel i fem år eller derover.

I notater af 16., 17. og 24. november 1999, der formentlig var udarbejdet af kontorchef Birgit Kleis, blev der peget på, at det var nødvendigt for at opfylde 1961-konventionen, at der blev fastsat særlige regler om statsløse personer. Notaterne indeholdt et forslag til, hvordan en sådan bestemmelse kunne formuleres.

I et udateret udkast til lovforslag, som ikke ses at have været forelagt justitsminister Frank Jensen, var bestemmelsen fra notaterne om statsløse personers adgang til at få indfødsret ved erklæring ikke medtaget i lovteksten. I forarbejderne stod der, at ansøgerne i stedet skulle søge indfødsret ved naturalisation, og at de ville blive medtaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Herefter fremgik det, at selv om ansøgerne ”efter konventionen har krav på at opnå statsborgerskab, vil en sådan ordning efter Justitsministeriets opfattelse være forsvarlig.” Der blev i den forbindelse henvist til den ordning, der var etableret vedrørende børn omfattet af børnekonventionen.

I det lovforslag, der blev fremsat den 9. december 1999 og senere vedtaget, var bestemmelsen om statsløses adgang til indfødsret ved naturalisation ikke medtaget i lovteksten. Sætningen om at ordningen (kun) var ”forsvarlig”, blev heller ikke gentaget i bemærkningerne.

Det blev i stedet beskrevet i bemærkningerne til lovforslaget, at personer, som var født her i riget og altid havde været statsløse, havde krav på at opnå dansk statsborgerskab, hvis de opfyldte de betingelser, der efter 1961-konventionen kunne stilles, herunder at den pågældende ikke var fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller var idømt fængsel i fem år eller derover. Det fremgik endvidere af bemærkningerne, at såfremt en statsløs person, der efter 1961-konventionen havde krav på at opnå statsborgerskab, ikke opfyldte betingelserne i indfødsretslovens § 3, ville den pågældende i stedet blive medtaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Der blev henvist til, at en tilsvarende ordning allerede var etableret for så vidt angik børn, der var født statsløse i Danmark, idet disse børn efter retningslinjerne for naturalisation altid kunne optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse og til, at denne ordning var etableret for at opfylde kravene i børnekonventionen.

I besvarelsen af spørgsmål nr. 22 af 13. december 1999 fra Folketingets Indfødsretsudvalg skrev Frank Jensen den 15. december 1999, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen ville blive optaget på lovforslag, selv om betingelserne for naturalisation, herunder vandelskravet, ikke var opfyldt.

Spørgsmålet om betydningen af, at en ansøger var sigtet, men ikke dømt, blev berørt i både Justitsministeriets notater af 16., 17. og 24. november 1999 og i lovforslaget. Der var forskellige forslag til formulering af en bestemmelse om, at man ikke kunne få indfødsret ved erklæring, mens sagen verserede.

Konsekvensen af lovændringen var i første række, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen, som ikke opfyldte kravet om at være ustraffet eller ikke sigtet, blev henvist til at søge om indfødsret ved naturalisation.

Konsekvensen var i anden række, at Danmark benyttede muligheden i 1961-konventionens artikel 1 for at stille krav om, at ansøgere omfattet af konventionen ikke kunne få indfødsret efter konventionen, hvis de var fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller var idømt fængsel i fem år eller derover. Denne betingelse havde hidtil ikke været stillet.

Souschef Niels Beckman har forklaret, at det var Indfødsretskontorets forslag, at man bevarede henvisningen til 1961-konventionen i indfødsretslovens § 3. De fandt det vigtigt, at 1961-konventionen var indarbejdet i indfødsretsloven. Lovløsningen havde også den fordel, at reglerne blev offentlige via loven. Han kan huske de indledende drøftelser om forslaget til bestemmelsen. Senere var det Birgit Kleis og afdelingschef Torsten Hesselbjerg, der lavede de endelige udkast. Han ved ikke, hvorfor udkastet til bestemmelsen om statsløse gled ud.

Birgit Kleis har forklaret, 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, hvorfor det ikke endte med en bestemmelse i loven som foreslået i notatet. Hun kan forestille sig, 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.

Torsten Hesselbjerg har 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. 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. Der var to grunde til, at loven ikke kom til at indeholde en bestemmelse om de statsløse. På det politiske plan fastslog ministeren, regeringen 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. 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 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 stillet af Folketingets Indfødsretsudvalg.

Departementschef Michael Lunn har forklaret, at han har ret begrænsede konkrete erindringer om udarbejdelsen af lovforslaget. Lovbestemmelsen om de statsløse omfattet af FN-konventionen er nok ikke bare 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 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 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. Kompetenceomlægninger rejser spørgsmål om ekstra ressourcer. Man går derfor efter enkle løsninger, der justerer mindst muligt på myndighedskompetencer.

Frank Jensen har forklaret, at han normalt ikke var involveret i det lovtekniske. Han har ikke nogen erindring om at have set notatet fra november 1999, og det ville være

imod normal praksis, hvis han var med til at drøfte, hvordan loven teknisk skulle affattes. Han husker ikke nogen politisk motivation til, at det ikke kom til at stå i lovteksten.

10.4.1.2 Bestemmelse om 1961-konventionen i cirkulære om indfødsret?

Der var som nævnt i forrige afsnit i forbindelse med forberedelsen af forslaget til 1999-loven overvejelser i Justitsministeriet om at indsætte en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretsloven, men det valgte man ikke at gøre. Nogle af de embedsmænd, der var involveret i forberedelsen af lovforslaget, har forklaret, at de i stedet forventede, at der skulle indsættes en bestemmelse om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen i indfødsretscirkulæret på samme måde, som man havde indsat en bestemmelse om børnekonventionen.

Niels Beckman har forklaret, at han ikke mener, at bemærkningerne i lovforslaget udløste en pligt for ministeriet til at fremkomme med et forslag til ændring af naturalisationscirkulæret.

Birgit Kleis har forklaret, at det er muligt, at det var tanken med lovforslagets henvisning til cirkulærets bestemmelse vedrørende børnekonventionen, at der skulle arbejdes på en ændring af naturalisationscirkulæret for så vidt angår straffede ansøgere omfattet af 1961-konventionen, men det husker hun ikke. Det var ikke justitsministeren eller Justitsministeriet, 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.

Torsten Hesselbjerg har forklaret, at det var meningen med bemærkningerne i lovforslaget, at der skulle etableres en cirkulæreordning fuldstændig som ved implementeringen af børnekonventionen. Bemærkningerne i lovforslaget medførte ikke en pligt til at ændre cirkulæret. Man kan sige det på den måde, at man kunne have gjort det, og at det ville have været naturligt at gøre det.

Michael Lunn har forklaret, at det er hans formodning, at de brugte opfyldelsen af børnekonventionen som et fortillfælde og derfor henviste hertil. Han tror, at det må have været i deres tanker, at de ved først givne lejlighed skulle få en bestemmelse om 1961-konventionen ind i cirkulæret. Man kunne ikke bare ændre cirkulæret, der skulle være en anledning. 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 kunne afklare deres retsstilling, og den anden er hensynet til information af med-

arbejdere. Sidstnævnte hensyn anser han for helt uaktuelt i forhold til at indsætte en bestemmelse i lov eller cirkulære. Der er andre og mere selvfulgelige måder at sikre, at medarbejderne ikke glemmer de konventioner, der gælder på området.

Frank Jensen har forklaret, at han ikke har 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.

Det fremgår af kommissionens undersøgelse, at der ikke i 2000 og 2001 af Justitsministeriet blev fremsat forslag om at indsætte en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretscirkulæret.

10.4.1.3 Aftale om indfødsret af 7. maj 2002

Den 27. november 2001 dannede Venstre sammen med Det Konservative Folkeparti regering med Anders Fogh Rasmussen som statsminister. Dansk Folkeparti fungerede som parlamentarisk grundlag for regeringen.

Det var et led i regeringsgrundlaget, at regeringen ønskede at skærpe reglerne for tildeling af statsborgerskab.

Den 17. januar 2002 fremlagde regeringen ”En ny udlændingepolitik”, hvoraf det bl.a. fremgik, at regeringens udlændingepolitik hvilede på tre grundlæggende hensyn. Et af disse hensyn var, at Danmarks forpligtelser efter internationale konventioner mv. skulle respekteres. Dette blev gentaget i regeringsgrundlaget fra november 2007, hvor det fremgik, at regeringen ønskede en fast og fair udlændingepolitik i overensstemmelse med de internationale konventioner.

Flere vidner har forklaret om denne sætning. Bl.a. har departementschef Niels Preisler forklaret, at det var en selvfølge, at internationale konventioner skulle holdes. Det blev understreget, fordi hele diskussionen om udlændingepolitikken blev fulgt tæt af en række danske og udenlandske NGO’ere og menneskerettighedsinstitutioner.

Integrationsminister Bertel Haarder har forklaret, at han gentog igen og igen, at konventioner skulle overholdes.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen har forklaret, at for dem var det selvfølgelig, at det, de skulle foretage sig, skulle ske inden for rammerne af fuld overholdelse af internationale konventioner. Han oplevede det sådan, at Dansk Folkeparti udmær-

ket var klar over, at når det gjaldt overholdelse af internationale konventioner, kunne de ikke rokke regeringen.

Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti indgik den 7. maj 2002 en aftale om indfødsret. Ved aftalen blev flere af betingelserne for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse skærpet.

Forud for aftalens indgåelse udarbejdede Indfødsretskontoret en række notater og oplæg mv. som led i forberedelsen af integrationsministerens forhandlinger med indfødsretsordførerne fra regeringspartierne og Dansk Folkeparti. Flere af disse notater behandlede almindelige betingelser for naturalisation, f.eks. krav til ophold, gæld til det offentlige og selvforsørgelse, uden at det fremgik, at disse krav ikke kunne stilles til ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

1961-konventionen var nævnt i to dokumenter angående vandelskrav.

Det første var et oplæg til ændrede retningslinjer for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation med overskriften ”Kriminalitet”. Oplægget, der var udarbejdet af fuldmægtig Frank Mathiesen og journaliseret den 5. december 2001, indeholdt et forslag om en generel skærpelse af de karenstider, der gjaldt for ansøgere, der havde begået kriminalitet. Af et afsnit med overskriften ”Internationale forpligtelser” fremgik, at Danmark havde ratificeret 1961-konventionen, og at Danmark efter konventionen var forpligtet til at meddele statsborgerskab til unge mellem 18 og 21 år, der opfyldte visse betingelser. Af oplægget fremgik i tilknytning til et forslag om skærpelse af karenstiderne følgende:

”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.”

Det andet var et dokument af 18. marts 2002 med overskriften ”Bemærkninger til oplæg af 13. december 2001 fra Dansk Folkeparti til strammere regler for tildeling af dansk statsborgerskab”. I dokumentet, der formentlig er udarbejdet af kontorchef Rikke Steffensen, hedder det:

”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.”

1961-konventionen og børnekonventionen var i øvrigt ikke nævnt i det skriftlige materiale, der blev udarbejdet som led i forberedelsen af forhandlingerne om indfødsretsaf-talen.

Aftalen om indfødsret af 7. maj 2002 fastlagde de fremtidige generelle retningslinjer for udarbejdelse af lovforslag om naturalisation. Ifølge aftalens indledning ville personer, der var optaget på regeringens lovforslag om indfødsrets meddelelse, enten opfylde kravene i retningslinjerne eller være optaget efter forelæggelse for Folketin-gets Indfødsretsudvalg

Det blev ikke af Integrationsministeriet foreslået, at der blev optaget en bestemmelse i 2002-aftalen om ansøgere omfattet af 1961-konventionen, og der blev heller ikke optaget en sådan bestemmelse i aftalen.

Som nævnt ovenfor havde Torsten Hesselbjerg og Michael Lunn i 1999 en forventning om, at der skulle indsættes en bestemmelse om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen næste gang, indfødsretscirkulæret blev ændret. Hverken Torsten Hesselbjerg eller Michael Lunn var involveret i forberedelsen af 2002-aftalen.

Kommissionen har afhørt en række vidner om, hvorfor det ikke blev foreslået at indsætte en sådan bestemmelse i 2002-aftalen.

Niels Beckman har forklaret, at han ingen indflydelse havde på 2002-aftalens tilblivelse, og at han ikke deltog i nogen af de ekspeditioner, som Indfødsretskontoret var involveret i. Han kan ikke erindre, at han på noget tidspunkt i forbindelse med de oplæg, Indfødsretskontoret lavede, 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 konventionen. Han husker ikke, om han reagerede på det. 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.

Kontorchef Rikke Steffensen har forklaret, at 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 det oplæg, Frank Mathiesen havde lavet, 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 nu huske, om der var overvejelser eller diskussion om at indføje en bestemmelse i cirkulæret om

1961-konventionen, 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 1961-konventionen med. Der var ikke noget til hinder for, at man tog det med, men hun tror, at der var fokus på noget andet. 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. Hun tror ikke, at det ville have været et problem politisk at indsætte en bestemmelse i indfødsretsaftalen om personer omfattet af 1961-konventionen, hvis de havde tænkt på det.

Kontorchef Oluf Engberg har forklaret, at spørgsmålet om de statsløse først blev 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.

Afdelingschef Henrik Grunnet har forklaret, at det efter hans opfattelse ikke ville have ændret på administrationen, hvis konventionsbestemmelser om statsløse født i Danmark havde stået i cirkulæreskrivelsen. Retsgrundlaget var fuldstændig det samme. Det var måske intentionen, at der skulle sættes en bestemmelse ind i indfødsretscirkulæret, men bemærkningerne til 1999-loven forpligtede ikke hertil. Han er enig i, at det kunne være hensigtsmæssigt, men det havde ingen betydning for retsgrundlaget. Det var, da erklæringsmuligheden blev afskaffet i 1999, at det havde været mest nærliggende at skrive en bestemmelse om 1961-konventionen ind i aftalen. Oplægget udarbejdet af Frank Mathiesen er udtryk for, at der var en forventning om, at der på et tidspunkt skulle ske en manifestering af 1961-konventionen i selve aftaleteksten. Den næste og mere oplagte mulighed var, da erklæringsmuligheden blev fjernet i 2004. Han husker ikke, hvorfor det ikke kom med i 2002. 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 stod helt fast, at 1961-konventionen skulle respekteres. Det fremgik også af vejledningen, der blev sendt til statsamterne i 2000.

Niels Preisler har forklaret, at 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. 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. Bemærkningerne i forslaget til 1999-lo-

ven 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. Han var ikke opmærksom på den. Konventionen lå helt uden for det, der var fokus på i forhandlingerne.

Bertel Haarder har forklaret, at 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. Han husker ikke, at nogen nævnte for ham, at der burde indsættes en bestemmelse om statsløse efter 1961-konventionen i indfødsrets aftalen. Det eneste, han husker, er, at alle i ministeriet var bekendt med, at der var særlige regler for statsløse. Selv var han ikke bevidst om, hvad de nærmere gik ud på. Man er som minister 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. 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. Han kan afvise, at det var et resultat af en forhandling med Dansk Folkeparti, at det ikke kom med i indfødsrets aftalen.

Anders Fogh Rasmussen har forklaret, at han ikke havde kendskab til, om man bevidst eller af politiske grunde valgte ikke at medtage en bestemmelse om 1961-konventionen i 2002-aftalen. Han var ikke involveret i drøftelser om det.

10.4.1.4 Lov nr. 311 af 5. maj 2004 om ændring af indfødsretsloven

Regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti indgik den 18. september 2003 en aftale med Dansk Folkeparti, der bl.a. indebar, at adgangen til at opnå indfødsret ved erklæring efter indfødsretslovens § 3 skulle begrænses til statsborgere i de andre nordiske lande.

Aftalen blev gennemført ved lov nr. 311 af 5. maj 2004 om ændring af indfødsretsloven, der trådte i kraft den 1. juli 2004, hvorefter kun statsborgere i de andre nordiske lande kunne få indfødsret ved erklæring. Konsekvensen af lovændringen for ansøgere omfattet af 1961-konventionen var således, at de blev henvist til at søge om indfødsret ved naturalisation.

I forbindelse med forberedelsen af ovennævnte aftale og senere i forbindelse med forberedelsen af lovforslaget var Integrationsministeriet opmærksom på Danmarks

forpligtelse til at give personer omfattet af 1961-konventionen dansk indfødsret, hvis de opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionen.

I notater af 11. juli 2003, 19. august 2003 og 15. september 2003 om erklæringsbestemmelsen i indfødsretslovens § 3 fremgik det således, at hvis denne bestemmelse blev ophævet, skulle Danmarks forpligtelse efter konventionen søges opfyldt på anden måde. Det kunne ske ved at indsætte en bestemmelse i indfødsretsaftalen særligt med sigte på personer omfattet af konventionen eller ved konkret at forelægge ansøgninger fra personer omfattet af konventionen for Folketingets Indfødsretsudvalg. I notat af 28. august 2003 blev det tilføjet, at det kunne overvejes at indføre en særlig bestemmelse i indfødsretsloven, som alene handlede om personer omfattet af konventionen.

Notaterne blev præsenteret for Bertel Haarder.

Forslaget til ændring af indfødsretslovens § 3 blev fremsat den 28. januar 2004.

Forslaget indeholdt ikke en lovbestemmelse om ansøgere omfattet af 1961-konventionen. I stedet blev der redegjort i bemærkningerne til lovforslaget for, at Danmark efter 1961-konventionen var forpligtet til under visse nærmere angivne omstændigheder at give indfødsret til statsløse personer født her i landet. Det var videre beskrevet, at Danmarks forpligtelse efter konventionen efter den foreslåede begrænsning af § 3 til nordiske statsborgere skulle opfyldes ved, at Integrationsministeriet – efter forudgående orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg – optog personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de i konventionen nævnte betingelser var opfyldt. De statsløse personer i alderen 21 til 23 år, som var omfattet af erklæringsordningen uden at være omfattet af konventionen, ville få ansøgninger om dansk indfødsret behandlet på sædvanlig vis i overensstemmelse med de gældende retningslinjer for naturalisation.

Fuldmægtig Jeppe Torp Vestentoft, der havde deltaget i udarbejdelsen af notaterne fra juli og august 2003, har forklaret, at opgaven var at se, hvad der kunne lade sig gøre uden at komme på kant med Danmarks internationale forpligtelser. Han erindrer ikke, hvilke drøftelser der har været om at indføre en særlig bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretsloven. Han kan ikke huske, hvorfor muligheden for at opfylde forpligtelserne efter konventionen ved en lovbestemmelse gled ud.

Niels Beckman har forklaret, at der var et politisk ønske om, at indfødsretslovens § 3 helt skulle fjernes. Han ved ikke, hvorfor modellen med en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretsloven gik ud.

Oluf Engberg har forklaret, at han tror, at notatet af 11. juli 2003 er et notat, som han har arbejdet med. Han tror ikke, at der har været særskilte drøftelser om konventionen. Der har ikke været nogen diskussion om, hvorvidt man skulle overholde konventionen, eller om man kunne presse grænserne for, hvor meget der skulle til for at opnå dansk indfødsret. Når erklæringsmuligheden ophørte, var spørgsmålet, hvordan de sikrede, at FN-konventionen blev overholdt på en anden måde. Han husker ikke, om han drøftede spørgsmålet om en lovbestemmelse til opfyldelse af konventionsforpligtelsen opad i systemet. Der må have været drøftelser, for de endte med en lidt anden model i lovforslaget.

Henrik Grunnet har forklaret, at notatet om erklæringsbestemmelsen i indfødsretslovens § 3 af 11. juli 2003 ikke gav anledning til drøftelser med ministeren eller ordførerne. Han kan ikke huske, om der blev drøftet andre måder at implementere 1961-konventionen på end den, der fremgår af bemærkningerne til forslaget til 2004-loven. Han ville ikke selv nødvendigvis synes, det var en god idé at opretholde en bestemmelse i indfødsretsloven, hvorefter personer omfattet af 1961-konventionen fortsat kunne erklære sig danske, men det kunne overvejes. Det var et politisk spørgsmål til syvende og sidst. Han deltog ikke i drøftelser om lovmodellen. Det var aldrig til debat, om man skulle overholde de forpligtelser, som regeringen fandt, der var.

Niels Preisler har forklaret, at der ikke var politiske drøftelser af, om det var smartest, at det stod det ene eller det andet sted. Det var uden for fokus. Hver gang der stod noget om konventionen, var deres holdning, at det selvfølgelig skulle være i orden, men det skulle de ikke drøfte politisk. Det var ikke et tema eller et krav, at 1961-konventionen ikke skulle overholdes.

Bertel Haarder har forklaret, at de skulle overholde konventionerne, men han var ganske ligeglad med, om konventionen stod nævnt i en paragraf eller i bemærkningerne. Han blev kaldt konventionsminister, hvilket han var ret stolt over.

10.4.1.5 Aftale om indfødsret af 8. december 2005

Kommissionen har afhørt en række personer, der deltog i forløbet i forbindelse med 2004-loven, om de havde gjort sig overvejelser om, hvordan man kunne sikre, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen blev gjort bekendt med Danmarks forpligtelse til at give dem indfødsret, herunder om der skulle optages en bestemmelse i indfødsretsaf-talen på samme måde som for ansøgere omfattet af børnekonventionen.

Jeppe Torp Vestentoft har forklaret, at han ikke kan huske, om det blev drøftet, at loven lagde op til, at man skulle ændre indfødsretscirkulæret. Han kan ikke huske, hvad de har talt om i forbindelse med den konkrete udmøntning af loven. Han kan

ikke med sikkerhed sige, at det var meningen at ændre cirkulæret efter vedtagelsen af loven.

Fuldmægtig Maja Markman har forklaret, at hun ingen erindringer har om, at Oluf Engberg har drøftet spørgsmålet med medarbejderne i Indfødsretskontoret.

Fuldmægtig Katrin Rán Dragsted har forklaret, at hun ikke husker drøftelser i forbindelse med 2004-lovens vedtagelse om, at man burde optage en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsrets aftalen, men det burde man have gjort. Foreholdt at Oluf Engberg har forklaret, at han formentlig drøftede i kontoret, at man skulle optage en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretscirkulæret og forespurgt, om hun har hørt Oluf Engberg sige, at det måske var noget, man skulle have med, har hun forklaret, at det husker hun ikke.

Fuldmægtig Trine Priess Sørensen har forklaret, at hun ikke i forbindelse med 2004-loven hørte om Oluf Engbergs hensigt om, at der skulle medtages en bestemmelse om 1961-konventionen næste gang, indfødsrets aftalen blev ændret.

Niels Beckman har i tilknytning til 2002-aftalen forklaret, at det for ham var en selvfølge, at der skulle en bestemmelse om 1961-konventionen med i de politiske forhandlinger.

Oluf Engberg har forklaret, at han husker klart, at han havde en intention om, at der skulle en bestemmelse om de personer, der er omfattet af 1961-konventionen, med i indfødsrets aftalen. Når der står, at det var efter forudgående orientering, betyder det det samme som at få et mandat til at optage dem på lovforslaget uden at spørge om lov. Det var i hans hoved klart, at den praksis skulle skrives ind i indfødsrets aftalen. Indfødsrets aftalen er det retsgrundlag, der bliver vist frem til omverden og det, der kommer nærmest en lov. Han kan ikke genkende, at der var politik i det på den måde, at jo mere synlig konventionen blev, jo større var risikoen for, at der kunne komme politiske reaktioner mod konventionen. Han erindrer ikke, om tanken om at skrive konventionen ind i indfødsrets aftalen var rejst i forbindelse med forhandlingerne. Han har formentligt drøftet hensigten i kontoret, men det lå lige for. Det var det eneste rigtige at gøre, da 1961-konventionen så ville blive omtalt på samme måde som børnekonventionen. Han mener ikke, at han tog særlige initiativer til at nedfælde noget på skrift om, at lovændringen burde føre til en cirkulæreændring. Han kan huske, at han i en samtale sagde noget med, at de skulle huske at få konventionen skrevet ind i den ny indfødsrets aftale. Han husker det som om, at han havde samtalen med Niels Beckman og Jeppe Torp Vestentoft. Det var ikke noget problem på dette tidspunkt. Det var bare noget, de skulle huske at gøre. Den sidste mulighed er, at han under overleveringsforretningen sagde til

Dorit Hørlyck, at de skulle huske at få en bestemmelse om konventionen ind i indfødsrets aftalen. Han husker ikke samtalen med Dorit Hørlyck i detaljer. Årsagen til, at der ikke blev tilføjet en bestemmelse om konventionen i indfødsrets aftalen, mens han var kontorchef i Indfødsretskontoret, var, at forhandlingerne lige var åbnet på det tidspunkt, og det var hans tanke, at de skulle huske at få en bestemmelse om konventionen med i forbindelse med, at forhandlingerne blev lukket. Han anså ikke en sådan bestemmelse for at være særligt politisk eller kontroversiel, fordi spørgsmålet var afklaret i forbindelse med lovforslaget. Han forlod kontoret i august 2004, og loven blev vedtaget i maj 2004.

Kontorchef Dorit Hørlyck har foreholdt, at Oluf Engberg har forklaret, at der skulle indsættes en bestemmelse i indfødsrets aftalen om 1961-konventionen næste gang, den skulle revideres efter 2004-loven, forklaret, at det havde været en rigtig god idé. Det var bare ikke noget, Oluf Engberg fortalte hende.

Henrik Grunnet har forklaret, at han ikke mener, at Oluf Engberg fortalte ham, at han hældte til cirkulæreløsningen, og at der burde optages en bestemmelse i cirkulæret, når lejligheden bød sig. Det står der ikke i bemærkningerne til lovforslaget, at man agtede at gøre. Det kunne man gøre ved først givne lejlighed. Når man åbnede op for en politisk aftaleramme, ville der komme andre spørgsmål op i forhold til en ændring af aftalen. I den forbindelse kunne det være naturligt at tage det op, når der skulle indgås en ny aftale. Der skete så det i 2005, at Dansk Folkeparti kom med et ønske om, at der skulle skrives noget ind om netop statsløsekonventionen. Der blev skrevet noget ind om rækkevidden. Derfor var det også markeret fra 2005, at statsløsekonventionen finder anvendelse. Han synes, at der er fulgt op på den måde. Der var anledning til, efter man helt fjernede erklæringsmuligheden, at skrive noget om muligheden for at opnå indfødsret efter reglerne i 1961-konventionen i aftalen, men det var der også en anledning til i 1999. Ingen af de kontorchefer, han havde på området, var vidnet bekendt uvidende om retstilstanden på dette område. Der var selvfølgelig vejledningsaspektet.

Bertel Haarder har forklaret, at det er muligt, at det interesserede Dansk Folkeparti, om 1961-konventionens bestemmelser om indfødsret skulle skrives ind i cirkulæret, eller om det ikke skulle, men han kan ikke huske, at de førte lange og vanskelige forhandlinger om det. Det er han ret sikker på, at de ikke gjorde, for så ville han kunne huske det. Han var kun optaget af, at de overholdt konventionen. Han mener ikke, at spørgsmålet om ekstra information til borgerne var fremme. De har ikke drøftet, at de endelig skulle lade være med at informere. I princippet kunne man have informeret før, men det skyldes ikke en beslutning om at forholde nogle borgere deres rettigheder, at det ikke skete tidligere.

Kommissionen kan ikke afvise, at Oluf Engberg kan have haft drøftelser med andre embedsmænd i Indfødsretskontoret om, at der skulle indsættes en bestemmelse om 1961-konventionen næste gang, indfødsretsaftalen blev ændret. Efter hans forklaring sammenholdt med Dorit Hørlycks forklaring lægges det imidlertid til grund, at han ikke nedfældede noget herom på skrift, og at han ikke orienterede Dorit Hørlyck om sine overvejelser herom, da hun overtog stillingen som kontorchef i Indfødsretskontoret 1. september 2004.

Regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti indgik den 8. december 2005 en ny aftale om indfødsret med Dansk Folkeparti. I forhold til aftalen fra 2002 blev betingelserne for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse navnlig skærpet således, at ansøgere om indfødsret skulle dokumentere kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ved bevis for beståelse af en indfødsretsprøve, ligesom kravene til danskkundskaber blev skærpet.

Der blev ikke i forbindelse med den ny aftale optaget en bestemmelse angående Danmarks forpligtelse efter 1961-konventionen til at meddele indfødsret til statsløse født i Danmark.

Fastlæggelsen af kravet til danskkundskaber var allerede i 2004 genstand for forhandlinger mellem integrationsministeren og Dansk Folkeparti, og Indfødsretskontoret udarbejdede i den forbindelse en række notater mv. om muligheden for at skærpe kravene til danskkundskaber og konsekvenserne herved. I ingen af disse notater blev betydningen af 1961-konventionen eller børnekonventionen drøftet.

I 2005 udarbejdede Indfødsretskontoret yderligere en række notater mv. som led i forberedelsen af integrationsminister Rikke Hvilshøjs forhandlinger med indfødsretsordførerne fra regeringspartierne og Dansk Folkeparti om en ny indfødsretsaftale. Flere af disse behandlede almindelige betingelser for naturalisation, f.eks. kravet om selvforsørgelse, karenstider, danskkundskaber m.v., uden at Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen eller børnekonventionen var nævnt.

Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen var omtalt i tre notater udarbejdet af fuldmægtige i Indfødsretskontoret.

Det første var et notat udarbejdet i juli 2005 af Katrin Rán Dragsted om eventuel skærpelse af karenstiden ved optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse for ansøgere, der var straffet for personfarlig kriminalitet.

Maja Markman udarbejdede et notat af 12. august 2005 om internationale konventioner i relation til opnåelse af indfødsret for statsløse personer. Heri blev Danmarks

forpligtelser efter 1961-konventionen, forarbejderne til 2004-loven og Danmarks forpligtelse efter børnekonventionen refereret.

1961-konventionen var også nævnt i et notat om betydningen af terrorvirksomhed og lignende på indfødsretsområdet, udarbejdet af Maja Markman og dateret 2. december 2005. I notatet blev det til brug for integrationsministerens møde den 6. december 2005 med regeringspartierne og Dansk Folkepartis indfødsretsordførere gennemgået, hvilke begrænsninger 1961-konventionen pålagde Danmark i forhold til at fratage nogen dansk statsborgerskab, hvis en fratagelse ville medføre, at den pågældende blev statsløs.

I forlængelse heraf blev det på mødet den 6. december 2005 besluttet, at der skulle iværksættes en udredning af rækkevidden af 1961-konventionen samt af mulighederne for at justere praksis med henblik på at begrænse dobbelt statsborgerskab.

I indfødsrets aftalen af 8. december 2005 kom det til at hedde:

”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.”

Baggrunden for denne sætning og de senere udredninger behandles nedenfor i afsnit 10.4.2.3.

Integrationsministeriet overvejede i foråret 2006, om særlige persongrupper skulle undtages fra kravet om bestået indfødsretsprøve, som var indført med 2005-aftalen.

Integrationsministeriet orienterede ved cirkulæreskrivelse af 1. juni 2006 politi og statsamter om, at parterne bag indfødsrets aftalen af 8. december 2005 havde truffet beslutning om at fravige kravet om indfødsretsprøve for børn under 12 år, børn over 12 år, som endnu ikke havde bestået Folkeskolens afgangsprøve 9. eller 10. klasse, ansøgere med bopæl på Færøerne og i Grønland, svensk- og norsktalende ansøgere, dansksindede sydslesvigere samt ansøgere omfattet af cirkulæreskrivelsens § 12 (”prinsessereglen”). Dette kom til at fremgå af bilag 3 til indfødsrets aftalen.

Ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen var ikke omtalt.

Kommissionen har afhørt en række vidner om forløbet op til indgåelsen af 2005-aftalen, herunder om det blev foreslået at indsætte en bestemmelse om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1 i 2005-aftalen.

Trine Priess Sørensen har forklaret, at hun ikke deltog i overvejelser om at optage en bestemmelse om 1961-konventionen svarende til § 17 om børnekonventionen i 2005-aftalen.

Katrin Rán Dragsted har forklaret, at man ikke drøftede muligheden for at optage en bestemmelse i indfødsrets aftalen om 1961-konventionen. Det var heller ikke aktuelt, fordi der ikke var valg, og der var ikke udsigt til valg. Retningslinjerne blev typisk lavet om, når der kom ny regering. I forbindelse med forløbet op til vedtagelsen af indfødsrets aftalen i december 2005 gjorde hun sig ikke overvejelser om, at der skulle en bestemmelse om 1961-konventionen med i aftalen.

Maja Markman har foreholdt ”Notat om internationale konventioner i relation til opnåelse af indfødsret for statsløse personer” fra 12. august 2005 forklaret, at hun ikke husker noget konkret i forhold til arbejdsopgaverne. Hun arbejdede ud fra cirkulæret, Indfødsretsloven med kommentarer og øvrigt tilgængeligt materiale om konventionerne. Hun var ikke i tvivl om, hvordan retsstillingen var i forhold til 1961-konventionen, da hun skrev notatet. Det, om man skulle overholde konventionerne, var ikke et tema, der var til drøftelse. Hun har ikke kendskab til overvejelser om, at man skulle indsætte en bestemmelse i indfødsrets aftalen, der udmøntede 2004-lovens bemærkninger. Der var ikke nogen instruks eller udtalt opfattelse om, at det skulle man ikke røre ved. Der var ingen stemning i kontoret om, at man ville gøre noget, som var i strid med konventionen.

Fuldmægtig Kirsia Reinholt har forklaret, at hun ikke hørte om overvejelser om, at der som følge af ændringen af indfødsretsloven i 2004 skulle indsættes noget i indfødsrets aftalen. Både i 1999 og 2004 blev der taget stilling til og besluttet, at bestemmelserne om indfødsret til statsløse i 1961-konventionen ikke skulle fremgå af retningslinjerne, men at det var tilstrækkeligt, at bestemmelserne fremgik af bemærkningerne til lovforslagene.

Dorit Hørlyck har forklaret, at konventionerne ikke indgik i forhandlingerne. Det var den første indfødsrets aftale, der blev indgået efter 2004-loven. Spørgsmålet om indsnævringen af erklæringsadgangen i lovens § 3 var ikke oppe. Det blev ikke overvejet at tage statsløse med i bilagene. Bilag 3 kom ind som bilag i 2005-aftalen. Hidtil havde man haft et såkaldt gult ark, som stammede fra 2002-aftalen og indeholdt det samme. Det havde været en rigtig god idé, hvis de statsløse var blevet ført ind i det gule ark efter lovændringen. Der var ikke nogen opfattelse af, at de statsløse skulle opfylde almindelige krav. Foreholdt at Oluf Engberg har forklaret, at der skulle indsættes en bestemmelse i indfødsrets aftalen om 1961-konventionen næste gang, den skulle revideres efter 2004-loven, har Dorit Hørlyck forklaret, at det havde været en rigtig god idé. Det var bare ikke noget, Oluf Engberg fortalte

hende. Der var også andre omkring forhandlingsbordet, der havde været med til forhandlingerne om ændring af indfødsretsloven, som heller ikke nævnte noget om det. Når man sad i forhandlinger om ændringer af en sådan aftale, kunne man som embedsmand have mange gode idéer til, hvad man ville have ændret. Der kunne være mange uhensigtsmæssige bestemmelser, som man blev klogere på og gerne ville have gjort tydeligere, men det var ikke det, det drejede sig om. Det var det, der var på bordet, der blev forhandlet om og ”nicht weiter”. Hun talte med afdelingschefen, og så gik det videre den vej. Statsløse var ikke på dagsordnen. De drøftede ikke de statsløses rettigheder.

Henrik Grunnet har forklaret, at ”Notat om internationale konventioner i relation til opnåelse af indfødsret for statsløse personer” fra 12. august 2005 ikke gav anledning til overvejelser om at optage en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretsaf-talen. Han mener ikke, at der var noget ”commitment” til at skulle optage nogen bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretsaf-talen. Var det en binding, der lå, havde de bragt spørgsmålet op. Konventionen skulle respekteres på den måde, som var anført i bemærkningerne til forslaget til 2004-loven. Han tog ikke initiativ til at sætte en bestemmelse om 1961-konventionen ind i 2005-aftalen. Man kan ikke sige, at der ikke var nogen anledning til det, men det var ikke nødvendigt for at efterleve konventionen, at det blev skrevet ind i aftalen. Hvis de havde fået en bestilling på at belyse fordele og ulemper ved, at 1961-konventionen kom med i aftalen, havde de dannet sig en anden opfattelse af, hvordan spørgsmålet skulle besvares. Der kunne måske også være nogle ulemper ved det, men det har han ikke reflekteret nærmere over. Der var intet i bemærkningerne fra forslaget til 2004-loven, der nødvendiggjorde, at det blev skrevet ind i aftalen. Det er det primære for ham. Det blev grundlæggende sikret, at der var opmærksomhed på konventionen ved, at adgangen til indfødsret i medfør af konventionen er udførligt beskrevet i lobemærkningerne. Han har ikke overblik over, hvad der skete af vejledningstiltag i forhold til de enkelte, der kunne have interesse i det. Han har ikke en præcis viden om, hvornår der blev vejledt på hjemmesiden, men det var et tiltag, der kunne have været relevant. Det, han kan udtale sig om, er kun, at konventionen blev efterlevet i administrationen. I forhold hertil var tilføjelse af en bestemmelse om konventionen til indfødsretsaf-talen ikke nødvendig. Det var klart, at der var en række ”vejledningsissues” som på mange andre områder, hvor det gælder forvaltning af regler, som interesserer udlændinge. Der, hvor han navnlig har set behovet for vejledning, var i forhold til indfødsretsprøven, som var ny, og som man skulle forberede sig på og betale for at tage del i. Han synes, at vejledningsbehovet blev endnu mere påtrængende på det tidspunkt. Han var aldrig i tvivl om, at statsløse ikke skulle opfylde de almindelige betingelser for naturalisation. Det var der heller ikke nogen af hans kontorchefer, der var. Han drøftede helt sikkert spørgsmålet ved

de anledninger, der var, med både Rikke Steffensen og Oluf Engberg. Han kan ikke umiddelbart huske, om han drøftede spørgsmålet med Dorit Hørlyck.

Departementschef Claes Nilas, der var tiltrådt som departementschef i Integrationsministeriet den 18. februar 2005, har forespurgt, om han har kendskab til drøftelser af, om man i 2005-aftalen skulle indsætte en bestemmelse om 1961-konventionen, forklaret, at det, han kan huske fra det forløb, var ønsket vel især fra Dansk Folkeparti om at få skærpet nogle af betingelserne for at få indfødsret. Han kan ikke huske drøftelser internt i ministeriet om, at man ikke skulle bringe i forslag at indsætte en bestemmelse om 1961-konventionen i aftalen. Foreholdt at Oluf Engberg har forklaret, at det var hans hensigt, at der skulle indsættes sådan en bestemmelse, og at han mente, at han måtte have drøftet det med medarbejdere på kontoret, har Claes Nilas forklaret, at han aldrig har hørt om det. Han kan ikke huske, om de har talt om indsættelse af en bestemmelse om 1961-konventionen af hensyn til vejledning. Hoveddagsordenen for møderne var, hvilke krav der kunne skærpes, herunder kriminalitet og sprog.

Niels Preisler, der fratrådte som departementschef i Integrationsministeriet den 17. februar 2005, har forklaret, at det var klart, at 1961-konventionens krav skulle overholdes, men han ikke har nogen erindring, om det var et tema i drøftelserne.

Rikke Hvilshøj, der tiltrådte som integrationsminister den 18. februar 2005, har forklaret, at det var afgørende, at de fik en ny aftale på plads med Dansk Folkeparti, der var regeringens parlamentariske grundlag. Konventionerne lå fast set med regeringens øjne. De var ikke til diskussion. Der var heller ikke noget udspil fra regeringens side i forhold til konventionerne. De havde nogle drøftelser med Dansk Folkeparti, som var affødt af terrorbomberne i London i sommeren 2005. Det skabte under forhandlingerne en diskussion om, hvilke muligheder der var for at fratage et statsborgerskab. Det drøftede de meget. Det blev i sådanne forhandlinger drøftet, hvor grænsen var, og hvor de selv ønskede at lægge sig i forhold til de rammer, som konventionen satte op. Hun kan ikke huske, om der var drøftelser om vejledningshensyn i forhold til konventionerne. Der var klar bevidsthed om, at der var særlige vilkår, der gjaldt for statsløse, de unge statsløse og børnene. Hun husker ikke, om 1961-konventionen blev drøftet selvstændigt under forhandlingerne. Det, der blev drøftet om statsløse, var, om man kunne fratage et statsborgerskab, hvis en person begik forbrydelser mod statens sikkerhed, og vedkommende ved fratagelsen af statsborgerskabet blev gjort statsløs. Hun har bestemt ikke givet instrukser om, at 2005-aftalen skulle gå forud for konventionerne. Hun mindes ikke, at de har drøftet hele konventionen som sådan. Det er ikke hendes opfattelse, at der var en ligegyldighed over for statsløshed. Hun ved, at hun har læst ”Notat om internationale konventioner i relation til opnåelse af indfødsret for statsløse personer” fra 12.

august 2005. Hun kan konstatere, at hun på dette tidspunkt blev orienteret om, at man i systemet var bekendt med konventionerne, og at man administrerede i overensstemmelse med dem. Hun har ikke sendt signal til embedsmændene om, at det var forbudt at komme med noget, man mente var hensigtsmæssigt at få inddraget i aftalen. Hun har ikke været klar over, at der var noget, der var hensigtsmæssigt at få ind i aftalen. Det var en ren politisk forhandling. De koncentrerede sig om det, som de politisk syntes skulle ændres i forhold til det eksisterende.

10.4.1.6 Kommissionens sammenfatning og vurdering af ændringerne i retsgrundlaget

Ændringerne i indfødsretsloven i 1999 og 2004 betød, at adgangen til at få indfødsret ved erklæring for personer omfattet af 1961-konventionen først blev indskrænket og siden helt ophørte, således at de skulle ansøge om indfødsret ved naturalisation. Ændringerne indebar endvidere, at Danmark stillede de betingelser for at give indfødsret til disse personer, som man kunne efter konventionen.

Kommissionen lægger til grund, at Justitsministeriet i 1999 og Integrationsministeriet i 2004 i forbindelse med udarbejdelsen af forslag til lov om ændring af indfødsretsloven var opmærksomme på Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Kommissionen lægger endvidere til grund, at Integrationsministeriet i forbindelse med forberedelsen af forhandlingerne om indfødsretsaftaler i 2002 og 2005 var opmærksom på disse forpligtelser.

Ministerierne informerede korrekt om forpligtelserne i forarbejderne til 1999- og 2004-loven.

Forpligtelserne fremgik endvidere af en række notater til ministrene og af ministrenes besvarelser af spørgsmål fra Folketinget. Kommissionen kan fremhæve besvarelse af 15. december 1999 af spørgsmål 22 fra Folketingets Indfødsretsudvalg, notat af 11. juli 2003 om indfødsretslovens § 3 og ”Notat om internationale konventioner i relation til opnåelse af indfødsret for statsløse personer” af 12. august 2005.

Efter ændringerne i indfødsretsloven skulle ansøgere omfattet af 1961-konventionen søge indfødsret ved naturalisation. Betingelserne for at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse fremgik (i øvrigt) af indfødsretscirkulæret/indfødsrets-aftalen.

Der blev ikke indsat en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretsaf-talen i perioden 2000-2007, og kommissionen har i afsnit 10.4.7.2 vurderet, at dette sandsynligvis var en medvirkende årsag til, at der manglede opmærksomhed vedrø-

rende konventionen i Indfødsretskontoret i den sidste del af perioden, da personer omfattet af konventionen begyndte at indgive ansøgninger.

En række embedsmænd har anført, at det var tanken, at der skulle indsættes en bestemmelse om ansøgere omfattet af 1961-konventionen i indfødsrets aftalen, da forpligtelsen efter 1961-konventionen ikke længere fremgik af loven. Det fremgår, at muligheden herfor har været nævnt i en række notater udarbejdet op til 2002-aftalen og 2004-loven, men der ses ikke at være forelagt en indstilling herom for ministrene med ansvar for indfødsret på noget tidspunkt i perioden 2000-2007.

Som angivet ovenfor er de gennemgående forklaringer fra embedsmændene på, at der ikke er foreslået en sådan bestemmelse indsat i indfødsretscirkulæret/-aftalen, at man enten ikke har haft fokus på Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen, eller at man ikke mente, at initiativet til ændringer i indfødsrets aftalen skulle komme fra embedsmændene.

Ingen vidner har forklaret om politiske motiver til ikke at medtage en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretsloven. Der er heller ikke i sagens dokumenter spor af sådanne motiver.

Kommissionen har ikke grundlag for at afvise ovennævnte forklaringer, som derfor lægges til grund. Det kan have spillet ind, at de kontorchefer i Indfødsretskontoret, der var beskæftiget med forberedelsen af lovændringerne i 1999 (Birgit Kleis) og 2004 (Oluf Engberg), ikke også deltog i forberedelsen af indfødsrets aftalerne i 2002 (Rikke Steffensen) og 2005 (Dorit Hørlyck), og at opmærksomheden på personer omfattet af 1961-konventionen ikke blev videregivet fra de førstnævnte til de sidstnævnte.

Det fremgik af forarbejderne til 1999-loven, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen ville blive medtaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Forarbejderne henviste til, at en tilsvarende ordning allerede var etableret for så vidt angik børn, der var født som statsløse i Danmark, idet disse børn efter retningslinjerne for naturalisation altid kunne optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Denne ordning var etableret for at opfylde kravene i børnekonventionen.

Det havde efter kommissionens vurdering været hensigtsmæssigt at medtage en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretscirkulæret/indfødsrets aftalen, ikke mindst af hensyn til vejledning af personer omfattet af konventionen, men der har ikke efter de nævnte forarbejder eller på andet grundlag været en retlig pligt hertil.

Kommissionen finder endvidere, at det havde været hensigtsmæssigt, at embedsmændene havde rådgivet ministeren om, at Folketingets Indfødsretsudvalg eller det flertal i Folketinget, der stod bag indfødsretsafalterne, burde have lejlighed til at tage stilling til, om der skulle medtages en sådan bestemmelse i indfødsretscirkulæret/indfødsretsafalterne, men kommissionen kan ikke fastslå, at der skulle gælde en retlig pligt hertil.

10.4.2 Andre tilfælde, hvor Justitsministeriet/Integrationsministeriet i perioden fra 2000-2007 har beskæftiget sig med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen

Som det er fremgået ovenfor, har Justitsministeriet/Integrationsministeriet i forbindelse med lovændringerne i 1999 og 2004 og i forbindelse med indfødsretsafalterne fra 2002 og 2005 beskæftiget sig med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen. Nedenfor sammenfattes en række af de andre tilfælde, hvor ministerierne i perioden 2000-2007 har beskæftiget sig med Danmarks forpligtelser efter konventionen.

Kommissionen sammenfatter og vurderer de nævnte tilfælde i afsnit 10.4.2.7.

10.4.2.1 Fremsendelse den 21. januar 2003 af notat til Folketingets Indfødsretsudvalg om Danmarks internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet

Den 5. december 2002 anmodede Folketingets Indfødsretsudvalg integrationsminister Bertel Haarder om at oplyse, hvad internationale konventioner indeholdt om tildeling af dansk statsborgerskab.

Den 21. januar 2003 sendte ministeren et notat af 17. december 2002 om Danmarks internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet til udvalget. Notatet indeholdt en kort beskrivelse af en række konventioner, herunder 1961-konventionen. Notatet redegjorde for konventionens artikel 1 og konkluderede herefter:

”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.”

10.4.2.2 UNHCR-spørgeskema om statsløshed – maj 2003

Jeppé Torp Vestentoft udfyldte i maj 2003 – formentlig efter drøftelse med souschef Niels Beckman – et spørgeskema om statsløshed fra FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR).

UNHCR er den institution, hvor personer, der anser sig for omfattet af konventionens bestemmelser, kan få deres krav undersøgt og modtage bistand. UNHCR har herefter udviklet en ekspertise på statsborgerrettens område, herunder 1961-konventionen, og organisationen kan bistå personer og stater i forbindelse med deres anvendelse af konventionen.

I spørgeskemaet var der svaret ja til spørgsmålet om, at der var taget skridt til at implementere 1961-konventionen i Danmark. Til et spørgsmål om, hvad der efter dansk opfattelse var den mest væsentlige udfordring ved at adressere problemer med statsløshed på nationalt niveau, var det anført, at disse problemer allerede var grundigt behandlet ("addressed thoroughly").

Spørgeskemaet ses ikke at have været forelagt Bertel Haarder.

10.4.2.3 Udredning af rækkevidden af 1961-konventionen og af reglerne om dobbelt statsborgerskab – december 2005 til oktober 2007

Venstre og Det Konservative Folkeparti indgik den 8. december 2005 en aftale om indfødsret med Dansk Folkeparti. Parterne aftalte samtidig at iværksætte en udredning af rækkevidden af 1961-konventionen samt af mulighederne for at justere praksis med henblik på at begrænse dobbelt statsborgerskab.

Spørgsmålet om frakendelse af indfødsret for forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed havde været et tema under forhandlingerne. Spørgsmålet blev således behandlet i et notat af 2. december 2005 om betydningen af terrorvirksomhed og lignende på indfødsretsområdet, som Indfødsretskontoret havde udarbejdet. Det fremgik af notatet, at 1961-konventionen indeholdt begrænsninger i forhold til at frakende indfødsret i disse situationer.

Claes Nilas meddelte den 7. december 2005 Henrik Grunnet og Dorit Hørlyck, at indfødsretsaftalens indledning skulle tilføjes følgende sætning formuleret af Rikke Hvilshøj:

"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."

Charlotte Vesth, Kirsas Reinholt, souschef Nanna Fischer, Dorit Hørlyck, Henrik Grønnet, ministersekretær Christian Lützen, Claes Nilas og Rikke Hvilshøj har alle forklaret, at baggrunden for aftalen om iværksættelse af udredningerne var, at Dansk Folkeparti ønskede undersøgt, om man kunne fratage personer deres statsborgerskab, selv om de pågældende derved blev statsløse. Dorit Hørlyck har videre forklaret, at der ikke var fokus på de rettigheder, som de statsløse havde, men på hvordan man i større omfang kunne fratage dem indfødsretten.

I januar 2006 indhentede Indfødsretskontoret oplysninger om, hvordan andre lande håndterede 1961-konventionen, særligt i den situation, at man ønskede at fratage en terrordømt person dennes statsborgerskab, selv om vedkommende derved blev statsløs.

Indfødsretskontoret udarbejdede herefter to notater af 24. maj 2006, dels ”Udredning om rækkevidden af De Forenede Nationers Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed”, dels ”Udredning vedrørende dobbelt statsborgerskab samt mulighederne for at justere praksis med henblik på at begrænse dobbelt statsborgerskab”. Disse notater ses ikke at være sendt til Rikke Hvilshøj.

Udkastet til udredning om 1961-konventionen angik i hovedsagen mulighederne for fortabelse eller frakendelse af indfødsret og herunder navnlig de begrænsninger, som 1961-konventionen indebar i den henseende.

I et afsnit om 2005-aftalen fremgik, at indfødsretsaftalens § 7 indeholdt et lempet opholdskrav for personer, der var statsløse, og at børn, der var født statsløse i Danmark, efter indfødsretsaftalens § 17 kunne optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, og at der således ikke blev stillet krav om en bestemt opholdsperiode for denne persongruppe. Derefter fremgik, at statsløse personer, uanset de lempede opholdskrav, skulle opfylde de samme betingelser som andre personer, der søgte dansk indfødsret ved naturalisation.

I notatet blev endvidere reglerne i 1961-konventionen om erhvervelse af indfødsret gennemgået. Det fremgik således, at en kontraherende stat efter konventionens artikel 1, stk. 1, var forpligtet til at give statsborgerskab til personer, der var født på dens territorium, og som ellers ville blive statsløse, enten ved fødslen eller efter ansøgning, og at en sådan efterfølgende ansøgning kun kunne afslås af en kontraherende stat, hvis en eller flere af de i konventionens artikel 1, stk. 2, nævnte betingelser ikke var opfyldt.

Disse betingelser blev herefter gennemgået.

Herefter hed det:

”Konventionens bestemmelser om tildeling af statsborgerskab til personer, der er født på en kontraherende stats territorium, og som ellers ville blive statsløse, er i dansk ret opfyldt ved indfødsretsaftalens § 17, jf. aftalens bilag 1, pkt. 2.”

Indfødsretsaftalens § 17 angik børnekonventionen og således personer, der ikke var fyldt 18 år.

Aftalens bilag 1, pkt. 2, vedrørte opholdskravet til ansøgere, som var født i Danmark og havde fået dansk indfødsrets ved fødslen, men som senere havde mistet denne.

Notaterne blev i reviderede udgaver af 23. januar 2007 i februar 2007 forelagt for Rikke Hvilshøj ved et mavebæltet signeret af fuldmægtig Charlotte Vesth, Dorit Hørlyck, afdelingschef Kim Lunding og Claes Nilas. Mavebæltet indeholdt en indstilling om, at hun under drøftelserne med indfødsretsordførerne skulle lægge op til, at der ikke skulle foretages yderligere i forhold til frakendelse af statsborgerskab.

Bemærkningerne ovenfor om indfødsretsaftalens § 17 og 1961-konventionen var gentaget i notatet af 23. januar 2007, og der var i notatets indledning tilføjet en bemærkning om, at baggrunden for udredningen var et ønske blandt aftaleparterne om at undersøge muligheden for i videre omfang at kunne frakende personer, der begik alvorlige samfundsfarlige forbrydelser, dansk indfødsret, uanset at de pågældende derved blev statsløse.

Notaterne blev drøftet på et møde den 22. marts 2007, som Rikke Hvilshøj havde med indfødsretsordførerne for Venstre og Det Konservative Folkeparti samt Dansk Folkeparti.

Det fremgår af et referat af mødet, at formand for Folketingets Indfødsretsudvalg Allan Niebuhr (KF) bemærkede, at han fandt det vigtigt, at Indfødsretsudvalget ikke gjorde nogen statsløse. Han spurgte, om der skete omgåelse af konventionerne ved, at man gav afslag til personer, der ikke opfyldte naturalisationsbetingelserne. Dorit Hørlyck svarede hertil ifølge referatet, at dette var undersøgt og fundet i orden.

Udredning af rækkevidden af 1961-konventionen blev ikke igen forelagt for Rikke Hvilshøj. Udredningen af reglerne om dobbelt statsborgerskab blev forelagt for hende igen i juni, august og oktober 2007. I forlængelse af forelæggelsen i oktober 2007 bestemte Rikke Hvilshøj, at der skulle indkaldes til et nyt møde, når forhandlingerne om rekruttering af udenlandsk arbejdskrav var afsluttet.

Den 23. oktober 2007 anmodede Eva Ersbøll, Institut for Menneskerettigheder, om aktindsigt i bl.a. dokumenterne om udredningen af rækkevidden af 1961-konventionen ”og retningslinjerne for behandlingen af ansøgninger fra personer, som er omfattet af konventionen.”

I november 2007 gav Integrationsministeriet i et brev udarbejdet af Nanna Fischer og underskrevet af Dorit Hørlyck aktindsigt i en række dokumenter.

I relation til anmodningen om retningslinjer for behandlingen af ansøgninger fra personer, som var omfattet af 1961-konventionen, fremgik det, at ministeriet kunne oplyse, at ”Danmark har gennemført lovgivning og praksis på indfødsretsområdet i overensstemmelse med sine internationale forpligtelser, herunder” 1961-konventionen. Der blev herefter henvist til indfødsretslovens § 8-8B. Sidstnævnte bestemmelser handler om fortabelse og fratagelse af indfødsret.

Vidneforklaringer

Charlotte Vesth har forklaret, at hun har udarbejdet notaterne om 1961-konventionen og om dobbelt statsborgerskab. Dorit Hørlyck fortalte, at der under de politiske forhandlinger var fremkommet to emner, som man havde drøftet. Det ene var dobbelt statsborgerskab. Der var et ønske om, at de skulle overveje, om man i videre omfang kunne begrænse antallet af personer med dobbelt statsborgerskab. Det andet var, at man gerne ville have undersøgt, om man kunne stramme reglerne for frakendelse af statsborgerskab på grund af kriminalitet. Det var klart fra starten, at det med at begrænse dobbelt statsborgerskab og fratage statsborgerskab fra flere personer var indbyrdes inkompatible størrelser. Det var nemlig en forudsætning for i højere grad at kunne fratage statsborgerskab fra personer, der havde begået kriminalitet, at de pågældende havde dobbelt statsborgerskab, da der er en regel om, at man ikke må fratage statsborgerskab på grund af kriminalitet, hvis man derved gør den pågældende statsløs.

Det er forkert, at de for så vidt angår gennemførelsen af 1961-konventionens bestemmelse om erhvervelse af indfødsret har henvist til § 17 i aftalen. Hun har ikke nogen erindring om sine overvejelser i forbindelse med udarbejdelse af dette afsnit. Dorit Hørlyck så først notatet, da der lå et relativt færdigt udkast. Hun havde ikke anmærkninger til dette afsnit. Notatet gav ikke anledning til drøftelser om 1961-konventionen og dens anvendelse i kontoret.

Nanna Fischer har forklaret, at der den 22. marts 2007 blev holdt et møde med ordførerne fra regeringspartierne og Dansk Folkeparti, hvorefter der ikke blev arbejdet mere med udredningen af rækkevidden af 1961-konventionen. Man koncentrerede

sig herefter om dobbeltstatsborgerskabsspøret. Det var den udredning, hun arbejdede videre med. Udredningen af rækkevidden af 1961-konventionen fulgte bare med. Da hun overtog den i maj 2007, brugte hun ikke en masse kræfter på at læse den igennem og undersøge, om det var rigtigt. I brevet til Eva Ersbøll tænkte hun, at Eva Ersbølls anmodning om retningslinjer angik det, som udredningerne handlede om. Hun henviste derfor til reglerne i indfødsretsloven om frakendelse af indfødsret. I bagklogskabens lys kan hun se, at Eva Ersbøll nok ”hinter” lidt bredere. Hun erindrer ikke, at hun spurgte til retningslinjer eller talte med teamlederne om det.

Dorit Hørlyck har forklaret, at bemærkningen i notatet om, at 1961-konventionens bestemmelse om erhvervelse af indfødsret var gennemført ved § 17 i aftalen, er forkert. Hun kendte udmærket konventionerne. Hun kan ikke forklare, hvorfor hun ikke fangede det i notatet. Foreholdt brevet til Eva Ersbøll har hun forklaret, at de ikke havde grund til at tro andet end, at ansøgningerne blev behandlet, som de skulle. Der skulle ikke have været henvist til frakendelsesreglerne. Det viser, hvor fokus har været.

Rikke Hvilshøj har forklaret, at hun har læst notatet om udredningen af rækkevidden af 1961-konventionen. Hun kan ikke huske, at hun hæftede sig ved bemærkningen i notatet om, at 1961-konventionens bestemmelse om erhvervelse af indfødsret var gennemført ved § 17 i indfødsrets aftalen, eller at hun drøftede det med nogen. Hun konstaterede, at de beskrev konventionen, og hun havde tidligere fået beskrevet, at der blev administreret i overensstemmelse med konventionen.

Kommissionen lægger efter forklaringerne, høringen af de andre lande og notaternes indhold til grund, at baggrunden for udredningen om rækkevidden af 1961-konventionen var et ønske hos navnlig Dansk Folkeparti om at få undersøgt mulighederne for at frakende personer indfødsret, selv om de derved blev statsløse. Der var således ikke ønske om en udredning af rækkevidden af konventionen i enhver henseende.

Notatet om udredningen indeholdt dog et kort afsnit, der gengav Danmarks forpligtelse til at tildele indfødsret til personer omfattet af konventionen.

Der var i notatet ikke nogen behandling af, hvordan Danmark i praksis opfyldte konventionen ud over en oplysning om, at Danmarks forpligtelser var opfyldt ved indfødsrets aftalens § 17. Der var således ikke nogen henvisning til 2004-lovens forarbejder og den fremgangsmåde, der fremgik heraf.

Efter indfødsrets aftalens § 17 om børnekonventionen og den fortolkning, man dengang havde af børnekonventionen, ville ansøgere født i Danmark, som nåede at fylde 18 år før lovens stadfæstelse, ikke kunne få indfødsret efter denne bestem-

melse. Ansøgere, der opfyldte de betingelser efter 1961-konventionen, som man ved 2004-loven havde besluttet at stille, ville derfor ikke kunne få indfødsret efter indfødsretsaftalens § 17. Oplysningen om, at Danmarks forpligtelse var opfyldt ved indfødsretsaftalens § 17, var således forkert.

Charlotte Vesth husker ikke overvejelser om dette afsnit, og Dorit Hørlyck kan ikke forklare, hvorfor hun ikke fangede det, da hun gennemgik notatet.

Kommissionen finder det mest sandsynligt, at Charlotte Vesth, som kun havde arbejdet kort tid i kontoret, var af den opfattelse, at udsagnet var korrekt.

Dorit Hørlyck, der havde notaterne til gennemsyn, må enten have været uopmærksom eller have været af den samme opfattelse.

Notaterne fra januar 2007 med den forkerte oplysning om, at Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen var opfyldt i Indfødsretsaftalens § 17, blev som nævnt forelagt for Rikke Hvilshøj, der videresendte notaterne til indfødsretsordførerne fra regeringspartierne og Dansk Folkeparti.

Der er ikke oplysninger i sagen, som tyder på, at Rikke Hvilshøj var klar over, at oplysningen var forkert.

Det er kommissionens vurdering, at de involverede embedsmænd i Indfødsretskontoret burde have været klar over, at 1961-konventionen omfattede en anden gruppe af statsløse født i Danmark end dem, der var omfattet af børnekonventionen og indfødsretsaftalens § 17. De burde endvidere ikke have givet Rikke Hvilshøj det fejlagtige indtryk, at 1961-konventionens artikel 1 var implementeret i indfødsretsaf talen.

Det bør dog indgå i vurderingen, at notatet ikke har skullet anvendes i forbindelse med overvejelser om tildeling af indfødsret efter 1961-konventionen, men i forbindelse med overvejelser om at frakende personer dansk indfødsret, selv om de derved blev statsløse.

10.4.2.4 Integrationsminister Rikke Hvilshøjs brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder

Institut for Menneskerettigheder sendte den 10. januar 2006 et uopfordret notat om indfødsretsaf talen af 8. december 2005 til Rikke Hvilshøj og til Folketingets Indfødsretsudvalg.

I notatet, der var udarbejdet af Eva Ersbøll, blev der bl.a. peget på, at der burde indføres en bestemmelse om, at unge, som var født og opvokset i Danmark uden

noget statsborgerskab, havde krav på at få dansk indfødsret – i hvert fald hvis de søgte efter deres 18. år og inden deres fyldte 21. år og ikke var fundet skyldige i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller var idømt fængselsstraf på fem år eller derover. Til støtte herfor blev der i notatet henvist til, at Danmark havde ratificeret 1961-konventionen og dermed forpligtet sig til at give dansk indfødsret til disse personer samt til 2004-loven og dens forarbejder.

Folketingets Indfødsretsudvalg anmodede integrationsministeren om at kommentere notatet.

Det gjorde Rikke Hvilshøj ved den 7. juni 2006 at sende en kopi af sit brev af samme dato til Institut for Menneskerettigheder til udvalget til orientering. Mavebælte med udkast til brev var signeret af Kirsas Reinholt, Dorit Hørlyck, Henrik Grunnet og Claes Nilas.

I brevet hedder det angående det nævnte forslag fra instituttet:

”Ved ændringen af indfødsretsloven i 2004 blev muligheden efter den dagældende bestemmelse i § 3 for at erhverve dansk indfødsret ved erklæring begrænset til statsborgere i de andre nordiske lande.

Baggrunden for forslaget om at begrænse erklæringsmuligheden var udviklingen i Danmarks befolkningssammensætning, som efter regeringens og Dansk Folkepartis opfattelse havde medført, at der ikke længere var den fornødne sikkerhed for, at personer, som var omfattet af den dagældende § 3, altid ville være integreret på det niveau, som må være en forudsætning for at opnå indfødsret.

Bestemmelsen tog blandt andet sigte på at opfylde Danmarks forpligtelser efter FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed. Begrænsningen af bestemmelsen til alene at omfatte nordiske statsborgere indebærer, at Danmarks forpligtelser efter konventionen skal opfyldes på anden måde. Ministeriet vil derfor i praksis – efter forudgående orientering af Indfødsretsudvalget – optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når betingelserne i konventionen er opfyldt.

Det er instituttets opfattelse, at en effektiv gennemførelse af konventionens forpligtelser kræver, at de pågældendes ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse kommer eksplicit til udtryk i lovgivningen.

Det fremgår ikke af konventionen, at dennes bestemmelser skal udmøntes ved en udtrykkelig bestemmelse i lovgivningen. Den nugældende mulighed for erhvervelse af dansk indfødsret efter forudgående orientering af Indfødsretsudvalget, når konventionens betingelser er opfyldt, findes derfor at være fuldt ud tilstrækkelig.”

Integrationsministeren gentog i svaret således formuleringen fra forarbejderne til 2004-loven om, at man ville i ”praksis – efter forudgående orientering af Indfødsretsudvalget – optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når betingelserne i konventionen er opfyldt.” Ministeren vurderede endvidere, at denne mulighed var ”fuldt ud tilstrækkelig” til at gennemføre konventionens forpligtelser.

På dette tidspunkt, i juni 2006, havde ministeriet behandlet tre ansøgninger omfattet af 1961-konventionen. Ministeriet havde givet afslag til de to første (sag 39 og sag 43) og i forhold til den tredje (sag 52) skrevet til ansøgeren, at vedkommende skulle dokumentere dansk kundskaber og bestå en indfødsretsprøve. Heller ikke de næste ansøgninger, som ministeriet behandlede, blev behandlet efter det, der fremgik af brevet til Institut for Menneskerettigheder og svaret til Folketingets Indfødsretsudvalg.

Vidneforklaringer

Kirsa Reinholt har forklaret, at hun udarbejdede svaret til instituttet. Hun foretog ikke en nærmere vurdering af konventionens forpligtelser udover at fastslå det, hun vidste, nemlig at man politisk ønskede, at bestemmelserne om indfødsret til statsløse i 1961-konventionen ikke skulle skrives ind i retningslinjerne. Man lagde sig op ad, at det i forbindelse med 2004-lovændringen var vurderet, at det var tilstrækkeligt, at det stod i bemærkningerne. Hun talte ikke med dem, der havde været involveret i arbejdet med loven. Når hun udarbejdede et sådant svar, foregik det på baggrund af drøftelser med kontorchefen om, hvad ministeriets holdning var i en sådan sag. Der var ikke en kobling til de konkrete sager på det tidspunkt.

Dorit Hørlyck har forklaret, at da de skrev notatet, var de ikke i tvivl om, at konventionerne blev overholdt. Der var ganske få sager, og de blev ikke problematiseret over for hende. Den opfattelse, der blev givet udtryk for i svaret, gik tilbage til den opfattelse, man havde, da lovændringen fandt sted. Svaret var oppe gennem systemet, og hun har sikkert drøftet det med sin afdelingschef, som de gjorde med alle kontroversielle sager. Når man skrev til Institut for Menneskerettigheder, at man i praksis optog personer omfattet af konventionen, og at den gældende ordning fandtes at være fuldt ud tilstrækkelig, var det formen, man havde taget stilling til.

Henrik Grunnet har forklaret, at svaret var en fuldstændig klar markering af, at konventionen respekteredes og en opfattelse af, at det kunne ske på denne måde. Man foretog ikke en undersøgelse i kontoret af, hvordan man i praksis administrerede 1961-konventionen. Han havde ikke noget grundlag for at foranstalte en sådan undersøgelse. Det skulle være begrundet i, at der var tvivl om det. Han var ikke et sekund i tvivl om, at man efterlevede forpligtelserne.

Claes Nilas har forklaret, at han vidste, at der var en særlig konvention om det, og han gik selvfølgelig ud fra, at Indfødsretskontoret fulgte den. Kontoret svarede på, hvordan konventionen var implementeret. Institutet havde nogle betragtninger om, hvordan konventioner burde gennemføres i dansk ret, og de svarede, hvordan gennemførelsen var sket. De svarede på formen for at gennemføre konventioner. Han fik ikke kendskab til overvejelser om, hvorvidt man skulle informere lidt mere om 1961-konventionen.

Rikke Hvilshøj har forklaret, at brevet var i overensstemmelse med det, hun tidligere var blevet orienteret om. Hun fortalte i brevet, at de var bekendt med konventionerne, og at de administrerede i overensstemmelse med dem. Det var hun blevet orienteret om flere gange. Det gav hende ikke anledning til at stille spørgsmål til, om det nu også var rigtigt. Det gik hun ud fra, at det var. Der var på mange forskellige områder diskussion om, hvad der skal fremgå af bemærkninger, love og cirkulærer. I den diskussion lænede hun sig op ad den rådgivning, hun fik fra embedsværket. Hvis de sagde, at det var sådan, man gjorde, har hun ikke stillet spørgsmålstegn ved det.

Kommissionen lægger til grund, at oplysningen i Rikke Hvilshøjs brev til Institut for Menneskerettigheder om, at man i praksis ville optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når betingelserne i konventionen var opfyldt, ikke var i overensstemmelse med den måde, ministeriet havde behandlet sagerne på eller med den måde, som ministeriet efterfølgende behandlede dem på.

Den forkerte oplysning indebar, at brevet ikke indeholdt et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for ministeren (og for Folketingets Indfødsretsudvalg) til at vurdere instituttets anbefaling af, at man udarbejdede en bestemmelse om ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Kommissionen kan ikke afvise forklaringen fra Kirska Reinholdt og Dorit Hørlyck, der udarbejdede udkast til brevet til ministeren, om, at de var af den opfattelse, at sagerne hidtil var og fremover ville blive behandlet efter 1961-konventionen.

Det lægges endvidere til grund, at også Henrik Grunnet, Claes Nilas og Rikke Hvilshøj var af den opfattelse, at brevet var retvisende.

Kommissionen lægger endelig til grund, at der ikke forud for ministerens brev blev foretaget nogen undersøgelse af, om sagerne blev behandlet, som det fremgik, og at der heller ikke i forlængelse af besvarelsen af brevet blev iværksat tiltag, der kunne sikre, at sagerne blev behandlet i overensstemmelse med 1961-konventionen.

Det er kommissionens vurdering, at de involverede embedsmænd i Indfødsretskontoret forud for udarbejdelsen af udkast til svar burde have undersøgt, om man i kontoret i praksis behandlede ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i overensstemmelse med det, der fremgik af svaret.

En sådan undersøgelse var navnlig nærliggende, da oplysningen om ministeriets praksis i brevet blev brugt som begrundelse for, at der ikke – som foreslået af Institut for Menneskerettigheder – var behov for at indføre en bestemmelse om ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Hertil kommer, at embedsmændene var bekendt med, at ministerens svar ville blive videresendt til Folketingets Indfødsretsudvalg, og at det var Folketingets Indfødsretsudvalg, der i givet fald kunne beslutte, at der skulle indsættes en bestemmelse om ansøgere omfattet af 1961-konventionen i indfødsretsaftalen eller i indfødsretsloven.

10.4.2.5 Bidrag til udenrigsministerens besvarelse af spørgsmål S 5412 af 9. juni 2006 om opsigelse af 1961-konventionen

Morten Messerschmidt fra Dansk Folkeparti anmodede den 9. juni 2006 udenrigsminister Per Stig Møller om at redegøre for konsekvenserne for Danmark, hvis Danmark opsigde 1961-konventionen.

Udenrigsministeriet anmodede den 19. juni 2006 Integrationsministeriet om at modtage eventuelle bemærkninger til, at udenrigsministeren svarede Morten Messerschmidt, at regeringen ingen planer havde om at opgive 1961-konventionen.

Efter at høringen havde været forelagt for Rikke Hvilshøj af Charlotte Vesth, Dorit Hørlyck, Kim Lunding og Claes Nilas, meddelte Integrationsministeriet, at ministeriet var enig i besvarelsen.

10.4.2.6 Forespørgsel fra UNHCR om bl.a. statsløse børn og procedurer for at undgå statsløshed – juni 2007

Indfødsretskontoret fremkom i en mail af 13. juni 2007 med bemærkninger til en Draft Conclusion on Children at Risk udarbejdet af en eksekutivkomité under

UNHCR. Bemærkningerne angik dels en konklusion, hvorefter stater skulle sørge for national lovgivning med henblik på at kunne give børn født på statens territorium, som ellers ville være statsløse, statsborgerskab, dels et spørgsmål om at etablere procedurer med henblik på at undgå statsløshed.

Af bemærkningerne, der var udarbejdet af Nanna Fischer og sendt til bl.a. Dorit Hørlyck, fremgik bl.a. følgende angående det første spørgsmål:

”Indfødsretskontoret har ingen bemærkninger til konklusion 0P6,b, der svarer til de forpligtelser, som Danmark allerede har påtaget sig under FN’s Børnekonvention (artikel 7) samt FN-konventionen om begrænsning af statsløshed (artikel 1). Danmark har gennemført konventionerne i § 17 i vedhæftede cirkulæreskrivelse om naturalisation.”

Endvidere fremgik det i forhold til det andet spørgsmål, at Danmark generelt overholdt sine internationale forpligtelser, herunder 1961-konventionen. Sidst i mailen hedder det:

”en statsløs voksen udlænding, som ansøger om indfødsret i Danmark, får sin ansøgning om indfødsret behandlet i den rækkefølge, som ansøgningen indkommer. Endvidere skal pågældende opfylde de almindelige betingelser for at opnå indfødsret, idet der dog gælder et mere lempeligt opholdskrav, jf. beskrivelsen af § 7 i cirkulæreskrivelsen ovenfor. For så vidt angår statsløse børn, som ansøger om indfødsret, sker der en forlods behandling af pågældendes ansøgning om indfødsret, jf. § 17.”

Nanna Fischer har forklaret, at det er muligt, at dette var første gang, hun beskæftigede sig med 1961-konventionen. Hun ikke kan huske, hvor langt hun var ”nede i” konventionen. Hun kiggede formentlig i konventionen, men hun kan se på svaret, at det i høj grad ligner det afsnit, der var i udredningen om rækkevidden af 1961-konventionen, hvoraf fremgår, at artikel 1 i 1961-konventionen var opfyldt via § 17 i cirkulæreskrivelsen. Det er ikke helt rigtigt, men det er for at forklare, hvorfor hun skrev sådan. Hun undersøgte ikke praksis i kontoret.

Kommissionen lægger til grund, at Nanna Fischer i juni 2007 var af den opfattelse, at Danmark havde etableret en procedure for behandlingen af ansøgninger om naturalisation, der kunne sikre overholdelsen af 1961-konventionen. Kommissionen lægger endvidere til grund, at hun var af den opfattelse, at denne procedure var beskrevet i indfødsretsaftalens § 17.

Kommissionen lægger endvidere til grund, at Dorit Hørlyck, der fik kopi af mailen, var af den samme opfattelse, eller at hun ikke var opmærksom i forbindelse med læsningen af mailen.

10.4.2.7 Kommissionens sammenfatning og vurdering af andre tilfælde, hvor Integrationsministeriet har beskæftiget sig med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen

Integrationsministeriets embedsmænd har, som det fremgår, informeret integrationsministeren korrekt om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen ved flere lejligheder, og ministeren har herefter ligeledes korrekt informeret Folketingets Indfødsretsudvalg om disse forpligtelser. Et eksempel herpå er notat af 17. december 2002, som Bertel Haarder den 21. januar 2003 sendte til Folketingets Indfødsretsudvalg.

Mens ministeriet og ministeren således har informeret korrekt om den folkeretlige forpligtelse, er der i 2006-2007 til Rikke Hvilshøj udarbejdet et notat om rækkevidden af 1961-konventionen og udkast til et brev til Institut for Menneskerettigheder, som indeholdt ukorrekte informationer om, at disse forpligtelser også blev opfyldt i praksis.

I notater om ”Udredning om rækkevidden af De Forenede Nationers Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed” af 24. maj 2006 og af 23. januar 2007, hvoraf kun det sidste ses at være forelagt for ministeren og sendt til regeringspartierne og Dansk Folkepartis indfødsretsordførere, var Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen korrekt gengivet, men det fremgik fejlagtigt, at de var opfyldt ved indfødsrtaftalens § 17. § 17 angik ikke ansøgere, der var fyldt 18 år. Tværtimod fremgik det af den dagældende vejledning til Indfødsretskontorets medarbejdere, at ansøgere født statsløse i Danmark, som fyldte 18 år, inden loven blev vedtaget, skulle opfylde de almindelige betingelser.

I integrationsministerens brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder, hvoraf kopi blev sendt til Folketingets Indfødsretsudvalg, hed det, at man i ”praksis – efter forudgående orientering af Indfødsretsudvalget – [ville] optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når betingelserne i konventionen er opfyldt.”, og at denne fremgangsmåde var ”fuldt ud tilstrækkelig”.

I juni 2006 havde ministeriet behandlet tre ansøgninger omfattet af 1961-konventionen. Ministeriet havde givet afslag til ansøgerne i sag 39 (august 2004 og april 2005) og sag 43 (oktober 2005), og i forhold til den tredje (sag 52) i marts 2006 skrevet til ansøgeren, at vedkommende skulle dokumentere dansk kundskaber og bestå en indfødsrtaftalens prøve. I november 2006 behandlede ministeriet den fjerde an-

søgning fra en person, der var født statsløs i Danmark og ville være fyldt 18 år, før lovforslag om indfødsrets meddelelse kunne vedtages. Denne sag, sag 57, blev sat i bero på, at ansøgeren skulle bestå indfødsretsprøven.

Integrationsministeriet havde således i 2006 og 2007 behandlet de indtil da modtagne ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen efter de almindelige retningslinjer, og de nævnte informationer til integrationsministeren og Folketingets Indfødsretsudvalg var på den baggrund ikke korrekte.

Kommissionen har lagt til grund, at der ikke bevidst blev givet forkerte informationer fra de embedsmænd, der var involveret i udarbejdelsen og videregivelsen af notatet og brevet, og at Rikke Hvilshøj heller ikke var klar over, at informationerne ikke var korrekte.

Endvidere har kommissionen lagt til grund, at der ikke af Integrationsministeriet før udarbejdelsen af de nævnte to dokumenter blev iværksat nogen undersøgelse af, hvordan embedsmændene i Indfødsretskontoret rent faktisk administrerede ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen, og at der heller ikke i perioden efterfølgende blev iværksat tiltag, der kunne sikre, at sagerne blev behandlet i overensstemmelse med 1961-konventionen.

Kommissionen har vurderet, at de involverede embedsmænd i Indfødsretskontoret burde have været klar over, at 1961-konventionen omfattede en anden gruppe af statsløse født i Danmark end dem, der var omfattet af børnekonventionen og indfødsretsaftalens § 17.

Kommissionen har endvidere vurderet, at de involverede embedsmænd i Indfødsretskontoret forud for udarbejdelsen af udkast til svar til Institut for Menneskerettigheder burde have undersøgt, om man i kontoret i praksis behandlede ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i overensstemmelse med det, der fremgik af udkastet.

10.4.3 Administrative tiltag i perioden 1999 til 2007 med henblik på, at ansøgninger omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen blev behandlet efter konventionerne

I dette afsnit redegør kommissionen for de tiltag, der af Justitsministeriet og senere Integrationsministeriet blev gjort for at sikre, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter konventionerne.

Kommissionen sammenfatter og vurderer de iværksatte tiltag i afsnit 10.4.3.2 (1961-konventionen) og 10.4.3.4 (børnekonventionen).

10.4.3.1 1961-konventionen

Vedtagelsen af 1999-loven indebar, at Justitsministeriet skulle behandle ansøgninger om naturalisation fra en ny gruppe personer, nemlig dem, der hidtil havde kunnet få indfødsret ved erklæring, men som nu var afskåret herfra, fordi de var dømt eller sigtet for strafbare forhold.

Disse personer skulle som udgangspunkt behandles som alle andre ansøgere og opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation. Justitsministeren havde dog orienteret Folketingets Indfødsretsudvalg om, at sagerne ville blive hastebehandlet.

Vedtagelsen af 2004-loven indebar, at denne gruppe personer blev udvidet til at omfatte alle ikke-nordiske unge opvokset i Danmark, der hidtil havde kunnet få indfødsret ved erklæring.

Ansøgere omfattet af 1961-konventionen var en del af disse grupper, men skulle i modsætning til alle andre ansøgere ikke opfylde de betingelser for naturalisation, der fremgik af indfødsretscirkulæret/indfødsreftaalen.

Det fremgik af forarbejderne til 1999- og 2004-loven, at ansøgninger fra disse personer i stedet skulle behandles således:

- ansøgere skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de opfyldte de krav, som var nævnt i konventionen, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation.
- det skulle af forslag til lov om indfødsrets meddelelse fremgå, hvilke ansøgere der efter 1961-konventionen havde krav på at opnå dansk indfødsret.

Den væsentligste opgave efter begge lovændringer synes på den baggrund at være at sikre, at de – forventeligt ret få – ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen blev identificeret af de embedsmænd, der skulle tage stilling til, om ansøgerne skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Endvidere skulle det beskrives, hvilke betingelser der kunne stilles efter 1961-konventionen.

Kommissionen har undersøgt, hvilke tiltag der blev iværksat af Justitsministeriet og senere af Integrationsministeriet for at sikre, at de medarbejdere i Indfødsretskontoret og hos andre myndigheder, der beskæftigede sig med ansøgninger om naturalisation fra personer omfattet af 1961-konventionen, blev instrueret i, hvordan sagerne skulle behandles.

Kommissionen har endvidere undersøgt, hvad der blev gjort for at vejlede mulige ansøgere omfattet af 1961-konventionen om, at de kunne få indfødsret ved naturalisation, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser.

I det følgende sammenfattes resultatet af denne undersøgelse, idet det bemærkes, at der er redegjort for spørgsmålet om at medtage en bestemmelse om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen i indfødsretsloven eller i indfødsrtaftalerne i afsnit 10.4.1.

10.4.3.1.1 Instruktion af medarbejdere i Indfødsretskontoret

Administrationen af ansøgninger om indfødsret var tilrettelagt således, at det var embedsmænd i Indfødsretskontoret, der i praksis skulle sikre, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen blev optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser.

Der har i perioden fra 2000-2007 været udarbejdet forskellige skriftlige vejledninger i Indfødsretskontoret til brug for medarbejdernes behandling af ansøgninger om naturalisation.

I ingen af disse vejledninger var Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen omtalt. Det nærmeste man kom en omtale fandtes i de oprindelige visdomsfaner fra 2005, hvor det fejlagtigt fremgik, at hvis et barn omfattet af § 17 fyldte 18 år, inden loven blev stadfæstet, skulle vedkommende behandles efter de almindelige retningslinjer.

Niels Beckman og Rikke Steffensen har begge forklaret, at de mener, at der blev fortalt om konventionerne på møder.

Kommissionen har gennemgået kontormødereferater mv. fra Indfødsretskontoret i 1999-2007, og Danmarks forpligtelse efter 1961-konventionens artikel 1 omtales ikke i nogen af disse.

Lovændringen i 1999 omtales så vidt ses første gang i et referat udarbejdet af Rikke Steffensen angående et sagsbehandlermøde den 15. november 2000. Heri fremstod det som om, at alle de personer, der ikke længere kunne få indfødsret ved erklæring, skulle opfylde de almindelige betingelser for naturalisation:

”I forbindelse med den lovændring, hvor der pr. 1. januar 2000 blev indføjet 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.”

Der er i Indfødsretskontoret udarbejdet et ”Notat om indfødsretsområdet”, som ifølge Dorit Hørlyck er udleveret til nye medarbejdere, mens hun var kontorchef. Af notatet fremgik, at betingelserne for naturalisation fremgik af indfødsretsaftalen, og notatet beskrev i hovedtræk disse betingelser.

1961-konventionen omtales meget kort under overskriften ”Europarådskonventionen af 1997 om statsborgerret” således:

”Af andre internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, kan nævnes FN konventionerne om ”begrænsning af statsløshed”...”

Det fremgik ikke, at der var en gruppe statsløse født i Danmark, som, hvis de ansøgte om indfødsret mellem det fyldte 18. og 21. år, skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse efter mere lempelige betingelser end de almindelige betingelser.

Vidneforklaringer

Kommissionen har ikke afhørt ikke-juridisk uddannede sagsbehandlere i forbindelse med undersøgelsen, men kommissionen har gennemgået det skriftlige materiale i de konkrete sager samt referater fra interne møder med henblik på at undersøge, om der er udsagn, der tyder på, at disse sagsbehandlere er blevet instrueret i eller har været bekendt med, at ansøgere født statsløse i Danmark, som søgte i alderen 18-20 år, ikke skulle opfylde de almindelige betingelser for naturalisation.

Der har ikke været sådanne udsagn i perioden 2000-2007.

Frank Mathiesen og fuldmægtig Mette Johansen har forklaret, at de ikke husker, om der var særlige rutiner i forhold til konventionerne.

Katrin Rán Dragsted har forklaret, at der ikke var en særlig rutine eller praksis, man skulle følge, hvis personer var omfattet af konventionerne. Der var en oplæringsperiode, da hun begyndte. Hun undersøgte retsgrundlaget samtidig med, at hun sagsbehandlede. Det var indfødsretsloven og diverse konventioner. Hun blev sat ind i konventionerne. Når man arbejdede med sagerne, blev man nødt til at sætte sig ind i de muligheder, der var. I relation til 2004-loven talte juristerne, Niels Beckman og Oluf Engberg om, at de måtte være særligt opmærksomme, og at ansøgningerne

skulle forelægges for udvalget. Hun husker ikke, om de talte om konkrete tiltag. Hun mener, at det var Niels Beckman, der var ansvarlig for det fra begyndelsen. Hun tror ikke, at 2004-loven ændrede noget særligt ved det.

Maja Markman har forklaret, at hun ikke kan huske, hvordan den konkrete oplæring var, men hun antager, at hun fik en orientering om de konventioner, som kommissionen fokuserer på. Der var ikke en særlig rutine eller praksis, som man skulle følge, hvis personer var omfattet af konventionerne. Forespurgt om Niels Beckman gav instruktioner om, hvad man skulle gøre i de konkrete sager, har hun forklaret, at Niels Beckman ikke var involveret på det konkrete sagsbehandlingsplan, men var en kapacitet i forhold til viden om konventionerne. Hun kan ikke huske, at han gav konkrete instrukser om, hvordan sagerne skulle behandles. Hun kan ikke huske, om hun har set en påtegning med ”statsløs” på sagerne.

Jeppe Torp Vestentoft har forklaret, at han husker, at han havde en klar opfattelse af, at de var bundet af konventionernes krav. Han har ikke en nær så tydelig erindring om børnekonventionens krav som om 1961-konventionens krav.

Trine Priess Sørensen har forklaret, at 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. Konventionerne blev ikke nævnt. Det var ikke noget, hun fik introduktion til, eller noget der indgik i det, hun fik udleveret. Foreholdt at Niels Beckman har forklaret, at han altid noterede statsløs på sagen og forespurgt, om hun har set sager med en sådan notering, har hun forklaret, at hun ikke kan huske, at hun har set det.

Kirsa Reinholt har forklaret, at der ikke var nogen, der som sådan satte hende ind i noget som helst, da hun begyndte. 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. Lovgrundlaget var noget, man læste næsten i takt med sagsbehandlingen. Man fik ikke en uge til at læse hele regelgrundlaget, når man begyndte i kontoret. Ansøgningerne, der var blevet påtegnet ”statsløs”, gik retur til journalen, som fordelte dem.

Fuldmægtig Lene Nielsen har forklaret, at hun fik udleveret et generelt notat om kontorets ansvarsområder og retningslinjerne, da hun begyndte i kontoret. Forespurgt om hun fik nogen information om sagsbehandling i relation til de personer, der er omfattet af konventionerne, har hun forklaret, at det var der slet ikke fokus på på det tidspunkt. Hun kan ikke sige, at hun præcist har hørt noget til 1961-kon-

ventionen eller børnekonventionen. Hun erindrer ikke 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.

Charlotte Vesth har forklaret, at som hun husker det, fik hun ikke særlige instrukser vedrørende statsløse ansøgere.

Fuldmægtig Morten Flamsholt Sørensen har forklaret, at han ikke blev sat ind i særlige problemstillinger, da han begyndte, og at han ikke hørte om 1961-konventionen i forbindelse med sit arbejde i kontoret.

Fuldmægtig Birgitte Borker Alberg har forklaret, at hun på det praktiske plan blev indført i sagsbehandlingen af en administrativ medarbejder. Hun husker ikke, om hun fik instrukser om, hvordan hun skulle behandle sager, hvor ansøgeren var statsløs. 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. Hun blev ikke opmærksom på 1961-konventionen 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. Hun havde ikke kendskab til lovændringerne i 1999 og 2004 og forarbejderne hertil i forhold til gennemførelsen af 1961-konventionen.

Fuldmægtig Annemette Baldrup Ahn har forklaret, at hun 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. Hun husker ikke, hvad de fik udleveret af materiale, men hun forestiller sig, at de har fået udleveret cirkulæreskrivelsen og indfødsretsloven. 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.

Fuldmægtig Ann-Britt Moos Møller har forklaret, at 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. HK-sagsbehandleren fortalte om cirkulæreskrivelserne fra 2002 og 2006. Det var indfødsretsloven og de to cirkulæreskrivelser. 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.

Fuldmægtig Anna Sofie Silberbrandt har forklaret, at de nye fuldmægtige alle sammen fik udleveret loven, cirkulæreskrivelsen og en miniversion af en sagsbehandlermanual. De fik ikke nogen konventionstekster. 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. De fik ikke nogen orientering om retsgrundlaget. 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. Hun blev i slutningen af 2008 bekendt med, hvad der stod i konventionerne.

Fuldmægtig Christian Werring Clem har forklaret, at han blev oplært i naturalisationsagerne 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. § 17 i indfødsrtaftalen 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.

Fuldmægtig Morten Thorsted har forklaret, at det var en HK-sagsbehandler, der stod for oplæringen af ham. Der var meget fokus på konkret sagsbehandling og oplæring i edb-systemer. Han erindrer ikke, at han fik specifik information om retsgrundlaget. 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.

Niels Beckman har forklaret, at der blev indarbejdet nogle procedurer efter lovændringen i 1999. Han gennemgik posten og alle ansøgningerne. Når han fik ansøgningerne ind, ville han identificere de ansøgere, som ville have været omfattet af § 3 og andre, der skulle behandles på en anden måde end efter de almindelige retningslinjer. Han skrev "Statsløs" eller "Husk § 3" på sagerne. Hans gennemgang var en slags grovfilter. De fik erklæringer retur fra statsamtene, hvis den pågældende var straffet, og disse ansøgere indgik i deres procedure. 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. Som han husker det, blev sagerne

ikke lagt til en bestemt sagsbehandler. 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.

Procedurene fortsatte uændret efter 2002-aftalen. Han er helt overbevist om, at juristerne og HK-sagsbehandlerne var klar over, at der var disse konventioner, og at man skulle være opmærksom på, om de var statsløse. De var klar over, at der var en særlig procedure for statsløse mellem 18 og 21 år, som var født i Danmark. Det var de instrueret i via kontorets normale procedurer, deres retningslinjer og deres talrige drøftelser på kontormøder. 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. Det var et notat, der skulle være i kontoret for at minde om, at der var denne problematik. Da de måtte konstatere, at FN-konventionen ikke var kommet med i retningslinjerne, måtte de have en reminder. Notatet er formentlig Jeppe Torp Vestentofts notat fra juli 2003.

Når han fik en ansøgning ind, ville han identificere dem, som ville have været omfattet af § 3. Var han der ikke, var det normalt kontorchefen, der gjorde det. Han er overbevist om, at Rikke Steffensen og Oluf Engberg var klar over, at sådanne ansøgninger skulle have en særlig behandling. Alle i kontoret var klar over, at de statsløse skulle behandles på en særlig måde. Det var de statsløse, der var omfattet af den gamle § 3, de var på udkig efter. Han erindrer ikke, at de gjorde tiltag til at gøre noget for at opfylde det, der fremgår af bemærkningerne til 2004-loven.

Alle ansøgere blev som udgangspunkt behandlet efter de almindelige retningslinjer. Opfyldte de ikke disse retningslinjer, kunne man vende tilbage til spørgsmålet om statsløshed. Det var den almindelige rutine. Det betød, at man i princippet indhentede oplysninger vedrørende sprogkrav, straffeattester mv. i alle sager. Det var relevant for at kunne give et svar over for Folketingets Indfødsretsudvalg. Opfyldte en ansøger ikke de almindelige betingelser, undersøgte man, om der var andre omstændigheder, der gjorde, at ansøgeren kunne blive dansk statsborger.

Birgit Kleis har forklaret, at hun ikke husker i detaljer, hvordan arbejdsgangen var efter vedtagelsen af loven. Der blev sørget for, at ansøgerne ikke stod foran en lukket dør i statsamtene, men blev gelejdet ind i systemet. Hun husker umiddelbart, at statsamtene skulle sende sagerne ind. Ordningen indebar, at man havde grundigt styr på de statsløse omfattet af 1961-konventionen. De blev undergivet særskilt sagsbehandling. De var ikke i tvivl om, hvordan sagerne skulle behandles. Hun tror, at identifikationen af sager med statsløse ville opstå konkret. Når de modtog en ansøgning fra en statsløs, ville de straks lægge mærke til, at man skulle være ekstra

opmærksom. Umiddelbart inden hun forlod Indfødsretskontoret, var de stadig på et orienteringsstadiet 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. Hun kan ikke huske specifikt, hvad de talte om, men hun har sikkert fortalt om lovændringen, fordi den fyldte så meget i deres hverdag.

Rikke Steffensen har forklaret, at de, mens hun var kontorchef, begyndte at udarbejde en sagsbehandlervejledning i den rækkefølge, problemstillingen kaldte på opmærksomhed. 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. 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. Hun eller Niels Beckman modtog posten. Der var en række ting, de holdt øje med i posten. De holdt øje med ansøgninger fra statsløse, tidligere danske, dansksindede sydslesvigere og specielt børn. Niels Beckman havde en væsentlig opgave med at identificere statsløse. Hun vil tro, at der er givet instrukser om behandling af statsløse på sagsbehandlermøder. Hun mener ikke, at kommissionen har modtaget alle referater af sagsbehandlermøderne. I forhold til referatet af 15. november 2000 ville det være forkert at stille krav om, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen skulle opfylde alle betingelser. Hun mener ikke, at referatet er udtryk for, at de faktisk stillede disse krav. Hun tror ikke, at der var mange statsløse, for så havde de nok haft mere fokus på det i udarbejdelsen af vejledningerne.

Oluf Engberg har forklaret, at 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. Der var en visitationsordning, hvor sager fra statsløse blev lagt til Niels Beckman, som fordelte sagerne til bestemte sagsbehandlere, som lagde sagerne tilbage til ham til resolution. Indfødsretsaftalen var hoveddokumentet for sagsbehandlingen. Der blev ikke etableret nogen ny procedure, efter 2004-loven blev vedtaget. Der var en visitationsordning, der skulle fange op på de statsløse, og der var en nylig vedtaget lov, hvor det var beskrevet i lovforarbejderne, at her var en gruppe, man skulle holde øje med, og der var endeløse rækker af notater, kan han se, hvor ønskerne til en fremtidig praksis var beskrevet. I forhold til at tilføje en bestemmelse om konventionen i indfødsretsaftalen, ville det efter hans opfattelse komme i anden række at skrive noget ind i deres vejledninger. Han kan ikke huske, hvor meget foran i køen de statsløse kom, men hvis erklæringsmuligheden blev ophævet 1. maj 2004, ville det tage noget tid, inden den type sager nåede til kontoret. Der var sagsbehandlingstid hos politiet og i deres visitering. Selv hvis disse sager lå forrest i køen, ville det være mindst et halvt år, før de blev sagsbehandlet.

Dorit Hørlyck har forklaret, at 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 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. Efter ca. et halvt års tid overtog hun posten. 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. 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. 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. Hun har heller ikke hørt, at Niels Beckman fordelte sagerne til bestemte medarbejdere.

Foreholdt at Oluf Engberg har forklaret, at han, efter han havde forladt kontoret, havde hørt, at det ikke var sikkert, at den, der overtog posten efter Niels Beckman, havde samme blik for statsløse, har hun forklaret, 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. 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. 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.

Efter hendes opfattelse var det, der blev ændret i 2004, at ansøgere omfattet af konventionen ikke længere kunne erklære, men skulle søge naturalisation. I den forbindelse gik hun ud fra, at der var givet de nødvendige instrukser om, hvordan disse sager skulle behandles. Der var ikke nogen skriftlige instrukser om 1961-konventionen til sagsbehandlerne. Det var på samme måde som med de mundtlige instrukser i forhold til dem, der var omfattet af børnekonventionen. Det var mundtlige instrukser, før hun kom. Forespurgt om man som sagsbehandler skulle orientere sig om 1961-konventionen i forarbejderne til loven, har hun forklaret, at sådan burde det ikke have været. Hun sagde ikke, at det skulle være sådan. Hun havde den opfattelse, at der havde været givet den nødvendige instruks, og at man præcist vidste, hvordan disse sager skulle behandles, da hun kom til kontoret. Der var ikke nogen, der fortalte hende, at det var et stort problem. Hun kan se, at der ikke var en vejledning om 1961-konventionen.

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 han 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. Ud fra den måde man arbejdede på i Indfødsretskontoret, som han kendte til det, var konventionerne noget, som man jævnlige 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.

Niels Preisler har forklaret, at man skulle sikre sig, at der skete en intern orientering, så 1961-konventionen blev efterlevet. Når Indfødsretskontoret havde stået for en lovgivning, og der var nogle opfyldende skridt, der skulle foretages, gik kontoret i gang med det. Det var ikke en opgave, der skulle bestilles. Der var ganske få medarbejdere i Indfødsretskontoret, og de var fuldstændig opmærksomme på 1961-konventionen. Nye medarbejdere fik et eksemplar af den kommenterede indfødsretslov, så internt var der ikke noget kommunikationshensyn.

10.4.3.1.2 Vejledning af andre myndigheder

Ansøgninger om indfødsret ved naturalisation skulle indgives til politiet. Justitsministeriet og Integrationsministeriet har flere gange udsendt vejledninger til politiet om behandling af indfødsretssager. Justitsministeriet udarbejdede således i juli 2000 en vejledning om politiets behandling af ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation.

Danmarks forpligtelse efter 1961-konventionen var ikke omtalt.

Integrationsministeriet opdaterede i maj 2003, oktober 2004 og i juni 2007 vejledningen uden, at der herved blev tilføjet oplysninger om den særlige retsstilling, der gælder for statsløse omfattet af 1961-konventionen.

Integrationsministeriet udarbejdede efter indgåelse af 2005-aftalen et nyt ansøgningsskema til brug ved ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation. Ansøgningsskemaet, der blev udsendt til politiet i januar 2006, indeholdt ikke vejledning særligt rettet mod ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Inden vedtagelsen af 1999-loven udsendte Justitsministeriet den 21. december 1999 en cirkulæreskrivelse til samtlige statsamter mv. med orientering om lovforslaget. Det fremgik heraf, at ministeriet for tiden overvejede, 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.

Cirkulæreskrivelsen blev i december 2000 fulgt op af udsendelsen af nyt indhold til Vejledning om behandlingen af indfødsretssager til samtlige statsamter mv.

I vejledningen var Danmarks forpligtelse i henhold til artikel 1 i 1961-konventionen til at meddele indfødsret til statsløse født i Danmark beskrevet. Det fremgik således, at Danmark var forpligtet til at meddele statsborgerskab til personer, som 1) var født statsløse i Danmark og altid havde været statsløse, 2) var fyldt 18 år, men ikke 21 år, 3) havde haft bopæl i Danmark i de seneste 5 år eller 10 år i alt og 4) ikke var idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover.

Det fremgik videre af vejledningen, at statsamterne skulle afvise at modtage en erklæring om dansk indfødsret fra personer, der var straffede eller sigtede, men som opfyldte samtlige betingelser efter konventionen. Statsamtet skulle videresende ansøgningen til Justitsministeriet, der ville optage den pågældende ansøger på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Hvis blot en af de opregnede betingelser, der kunne stilles efter konventionen, ikke var opfyldt, skulle statsamtet ifølge vejledningen afvise erklæringen.

Efter vedtagelsen af 2004-loven udsendte Integrationsministeriet i juni 2004 en ny vejledning om behandlingen af indfødsretssager til samtlige statsamter mv. I vejledningen var afsnittet fra 2000-vejledningen om Danmarks forpligtelse i henhold til artikel 1 i 1961-konventionen ikke gentaget.

Vidneforklaringer

Katrin Rán Dragsted har forklaret, at vejledningen til statsamterne fra 2000 efter hendes opfattelse har været kendt i kontoret, idet kontoret var rekursinstans i forhold til erklæringerne, så den burde medarbejderne kende.

Maja Markman har forklaret, at hun antager, at hun har set vejledningen til statsamterne fra 2000.

Rikke Steffensen har forklaret, at det var en del af sagsbehandlernes opgave 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 var med til at definere en sagskategori vedrørende kriminelle statsløse, som havde krav på indfødsret i henhold til konventionen. 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 statsamterne. Det var ikke kun de statsløse, de skulle tage sig særligt af. Det var i det hele taget dem, der havde fået afvist erklæring.

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun sikkert har set vejledningen til statsamterne. Det var en meget fin vejledning. Det havde været fint, hvis der også havde været lavet en til sagsbehandlerne. Sagsbehandlerne kunne finde inspiration i vejledningen, 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.

10.4.3.2 Kommissionens sammenfatning og vurdering af administrative tiltag med henblik på at sikre, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser

Kommissionen lægger til grund, at der i perioden 2000-2007 ikke blev givet nogen skriftlig vejledning til medarbejderne i Indfødsretskontoret om behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen.

Det er mest sandsynligt, at der heller ikke mundtligt på møder med sagsbehandlerne eller i forbindelse med oplæring af nye medarbejdere er blevet vejledt om, at man skulle være opmærksom på gruppen af 18-20-årige statsløse. Niels Beckman og Rikke Steffensen har begge forklaret, at de mener, at der blev fortalt om konventionerne på møder i Indfødsretskontoret, men det har ikke støtte i mødereferaterne, og de fuldmægtige fra perioden, som kommissionen har afhørt, erindrer med en enkelt undtagelse (Katrin Rán Dragsted) ikke særlige rutiner eller instrukser om behandling af disse sager.

Det kan dog ikke udelukkes, at konventionen er blevet omtalt over for medarbejdere i kontoret. Det kan endvidere konstateres, at nogle fuldmægtige er blevet bekendt med konventionen i forbindelse med udarbejdelse af generelle notater om Danmarks forpligtelser efter konventionen.

Kommissionen lægger imidlertid til grund, at der ikke har været givet systematisk vejledning til medarbejdere i Indfødsretskontoret om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Kommissionen lægger til grund, at der efter 1999-lovens ikrafttrædelse blev etableret en visitationsordning, der skulle sikre, at ansøgere, som ikke længere kunne få indfødsret ved erklæring, fik deres ansøgning hastebehandlet.

Ordningen bestod i, at kontorchefen eller souschefen skulle identificere sagerne ved modtagelsen og notere, at de skulle hastebehandles. Det kunne eksempelvis være ved at skrive ”Statsløs?” eller ”Husk § 3” på omslaget.

Der kan ikke lægges til grund, at ordningen tillige havde til formål at sikre, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen ikke blot fik deres sag hastebehandlet, men at de også blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser.

Det kan dog ikke afvises, at kontorchefen eller souschefen i hvert fald i begyndelsen af perioden 2000-2007 ville have identificeret ansøgere omfattet af 1961-konventionen og konkret instrueret om, at de skulle optages på et lovforslag, selv om de almindelige betingelser for naturalisation ikke var opfyldt. Det kan heller ikke afvises, at der i forlængelse heraf ville være blevet etableret yderligere rutiner, hvis der opstod et behov herfor.

Visitationsordningen var i brug, mens Birgit Kleis, Rikke Steffensen og Oluf Engberg var chefer for Indfødsretskontoret, og den fortsatte, efter at Dorit Hørlyck blev kontorchef i 2004 og efter, at Niels Beckman fratrådte i 2005.

Efter Dorit Hørlycks forklaring kan det lægges til grund, at hun ikke blev informeret om, at hun skulle identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen i posten, og at hun derfor heller ikke gjorde dette.

Det kan endvidere konstateres, at ingen af de ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen, der blev modtaget, blev identificeret i denne visitationsordning. Den første ansøgning blev modtaget i 2004.

Den etablerede visitationsordning for personer, der tidligere kunne få indfødsret ved erklæring, har således ikke haft til formål at identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen og sikre, at de blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen, og den viste sig i praksis heller ikke egnet hertil, da Integrationsministeriet begyndte at modtage ansøgninger fra personer omfattet af konventionen.

Kommissionen lægger endvidere til grund, at Justitsministeriet vejledte statsamterne om, at de skulle videresende ansøgninger til Justitsministeriet fra personer, der opfyldte betingelserne i 1961-konventionen og ikke kunne få indfødsret ved erklæring.

Det må antages, at der herved var etableret en ordning, hvorefter medarbejderne i Indfødsretskontoret ville være i stand til at identificere en ansøgning, der var videregendt af et statsamt, som hidrørende fra en person omfattet af 1961-konventionen.

Denne ordning ville dog ikke omfatte de ansøgere, som indgav ansøgning om naturalisation til politiet.

Efter 2004-loven blev vejledningen til statsamterne ændret, således at der ikke længere var vejledning om behandling af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen.

Vejledningen rettede sig til statsamterne og angik behandlingen af erklæringsager. I forhold til vejledning af medarbejderne i Indfødsretskontoret lægges det til grund, at i hvert fald nogle af medarbejderne var bekendt med vejledningens indhold, men der er ikke noget, der tyder på, at vejledningen tillige skulle eller faktisk blev anvendt af medarbejderne i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om indfødsret ved naturalisation.

Det lægges til grund, at der ikke blev givet skriftlig vejledning til politiet om, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen kunne optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation.

Det er på den baggrund kommissionens vurdering, at der ikke i 2000-2007 i Indfødsretskontoret blev iværksat tiltag, der kunne påregnes at sikre, at de forventeligt ret få ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen ville blive identificeret af medarbejdere i Indfødsretskontoret og behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Kommissionen har i afsnit 10.4.7.2 vurderet, at dette var den grundlæggende årsag til, at der ikke var opmærksomhed på konventionen i Indfødsretskontoret og til, at

der fra 2004 blev truffet afgørelser, der var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Det er kommissionens vurdering, at der allerede efter 1999-loven, men navnlig efter 2004-loven, burde være etableret en ordning, der kunne identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

10.4.3.3 Børnekonventionen

Ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen blev som hidtil administreret på grundlag af 1999-cirkulærets § 15, der i 2002 blev erstattet af 2002-aftalens § 17 med i realiteten samme indhold.

I august 2000 blev der i Indfødsretskontoret udarbejdet en indholdsfortegnelse til en sagsbehandlervejledning, og den 20. marts 2001 blev den færdige sagsbehandlervejledning lagt på kontorets fælles edb-drev. Vejledningen synes at være opdateret løbende frem til 2004.

Det fremgik af vejledningen, at der ikke over for børn omfattet af indfødsretsaftalens § 17 blev stillet krav om tidsubegrænset opholdstilladelse, således at der over for disse børn alene stilledes krav om bopæl her i landet. Vejledningen havde (i 2004) et afsnit med overskriften ”Børn født statsløse i Danmark”, men teksten til afsnittet var ikke skrevet.

Ved brev af 3. oktober 2002 indstillede Bertel Haarder over for Folketingets Indfødsretsudvalg, hvordan børn skulle dokumentere sproget. I den forbindelse anførte han:

”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.”

§ 17 angik som nævnt børn omfattet af børnekonventionen, og det citerede kan læses på den måde, at også disse som udgangspunkt skulle opfylde bl.a. et sprogkrav. Niels Beckman, Oluf Engberg, der var medunderskriver på brevet, og Henrik Grunnet har afvist, at det skal forstås på denne måde.

Det fremgår af mødereferater, at Indfødsretskontoret fra efteråret 2004 arbejdede med at samle kontorets vejledninger i nogle visdomsfaner, og i mødereferat af 16. juni 2005 gav Dorit Hørlyck udtryk for, at visdomsbogen sammen med en revideret

sagsbehandlervejledning nu var en realitet. Vidomsfanerne udgjordes af 96 sider, der fulgte indfødsretsaftalens systematik. De blev løbende opdateret frem til 2007, og det er for de fleste siders vedkommende ikke muligt at fastslå, hvornår de blev udarbejdet i forløbet 2004-2007.

Det fremgik af vidomsfanerne, at der ikke over for børn omfattet af indfødsretsaftalens § 17 blev stillet krav om tidsbegrænset opholdstilladelse, medmindre de fyldte 18 år inden vedtagelsen af loven om indfødsrets meddelelse.

I et afsnit med overskriften ”§ 17 – statsløse børn” fremgik det, at børn, der var født statsløse i Danmark, skulle optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de havde bopæl her i landet, havde været statsløse ved fødslen, havde bopæl i Danmark, når ansøgningen blev behandlet, og ikke var fyldt 18 år inden loven om indfødsrets meddelelse blev stadfæstet. Desuden fremgik det, at børn over 12 år skulle underskrive erklæring om troskab og loyalitet, at børn mellem 15 og 18 år skulle udfylde og underskrive erklæringen om kriminalitet sammen med forældremyndighedens indehaver, og at ansøgningen, hvis barnet fyldte 18 år inden loven stadfæstedes, skulle behandles efter de almindelige retningslinjer.

Afslutningsvis fremgik det i afsnittet, at der ikke blev stillet krav om dokumentation for dansk kundskaber for disse børn.

De oprindelige vidomsfaner blev i april 2007 afløst af dels en sagsbehandlermanual, som sagsbehandlerne skulle bruge, når de skulle behandle indfødsretssager, dels af vidomsfaner, som skulle indeholde mere uddybende oplysninger.

Kommissionen har ikke kunnet fremskaffe et eksemplar af vidomsfanerne og sagsbehandlermanualen, som de så ud i april 2007. Indholdet kan dog i et vist omfang udledes af vidneforklaringer og af senere udgaver af vejledningerne.

Således kan det af en opdatering af sagsbehandlermanualen den 15. april 2009 udledes, at det forud for denne ændring af manualens fane 10 under overskriften ”Ad statsløse børn § 17” havde fremgået, at børn omfattet af § 17 skulle opfylde det samme krav om dansk kundskaber og indfødsretsprøve som andre børn:

- Ansøgeren skal som udgangspunkt opfylde det almindelige 8 års opholdskrav for statsløse. Opfylder barnet ikke opholdskravet – ex. fordi det kun er 4 år gammelt – forelægges for teamleder med begrundet indstilling.
- Børn under 12 år skal ikke dokumentere dansk kundskaber, jf. pkt. 16 på retningslinjernes bilag 3.

- Børn over 12 år skal dokumentere danskkundskaber ved en udtalelse fra skolen, hvoraf fremgår, at barnets danskkundskaber, kendskab til dansk kultur og historie er på et niveau svarende til det, der kan forventes af et barn på den pågældende ansøgers alderstrin, jf. pkt. 16 i retningslinjernes bilag 3. NB: Skoleudtalelser skal altid forelægges for juristen i teamet. Dette kan evt. ske mundtligt.
 - for så vidt angår indhentelse af en skoleudtalelse, skal sagsbehandleren som udgangspunkt indhente denne selv, jf. standard *anmodning om skoleudtalelse*. Forinden skal forældrene/værgeren have 14 dage til at komme med bemærkninger til, at en skoleudtalelse indhentes, jf. standard *orientering af forældre*
 - NB: såfremt man fra sagen vurderer, at det vil gå hurtigere/være mere hensigtsmæssigt at anmode forældrene/værgeren om selv at indhente en skoleudtalelse, vil dette være i orden
 - Henvisningen til, at barnets danskkundskaber skal være alderssvarende betyder i praksis, at børn på 17 år og derover må forventes at have afsluttet 9. klasses afgangsprøve fra Folkeskolen. For de børn, der dog endnu ikke har aflagt Folkeskolens afgangsprøve 9. eller 10. klasse, anses en udtalelse fra ansøgerens skole, som tilstrækkelig
 - For børn, der måtte have aflagt Folkeskolens afgangsprøve gælder endvidere, at de skal bestå en indfødsretsprøve. Dette er uanset, om de har bestået afgangsprøven eller ej.

Vidneforklaringer

Lene Nielsen har forklaret, at manualen og visdomsfanerne blev til ved, at man tog udgangspunkt i visdomsbogen, som eksisterede i kontoret på det tidspunkt. Om indsættelsen af et sprogkrav i 2007 over for børn omfattet af børnekonventionen har hun forklaret, at det fremgik af visdomsbogen, at der ikke skulle stilles sprogkrav over for de statsløse født i Danmark under 18 år. Hun foretog en række interviews af sagsbehandlerne for at få en idé om, hvordan de behandlede sagerne fra A-Z, og hun skrev det ind og endte med at have en samlet manual for hele forløbet. Det endte med en færdig manual, hvor der pludselig er indført dette sprogkrav. Hun tør ikke sige, om det var en sagsbehandler, der fortalte hende, at de skulle stille sprogkravet, om det var hende selv, der havde ment, at det skulle indføres, fordi de stillede kravet over for alle de andre børn, eller om det var Dorit Hørlyck, der i sidste ende bad om, at det blev sat ind. Hun tror, at den logiske tankegang var, at selv om der ikke står opremset samtlige betingelser under børnene, stillede man selvfølgelig de betingelser, der kunne stilles. Den eneste lempelse over for dem var, at de kunne søge selvstændigt. Kravet om danskkundskaber havde højst sandsynligt stået i manualen siden 2007. Det var hende, der formulerede det, og det blev godkendt af Dorit Hørlyck.

Hun undersøgte ikke forarbejderne til folketingsbeslutningen om samtykke til ratificering af børnekonventionen. Hvis der skulle være noget med lovbemærkninger, skulle det fremkomme i visdomsfanerne. Der lå ikke i arbejdet, at hun skulle lave juridiske undersøgelser. Hun skulle tage de fortolkningsbidrag, man allerede havde i visdomsfanerne.

Lene Nielsen har om vandelskravet forklaret, at hun udleder, at der i manualen fra 2007 blev stillet et vandelskrav over for børn omfattet af børnekonventionen, af, at de bad ansøgerne om at udfylde en erklæring om strafbare forhold. Derved undersøgte de også, om de havde begået strafbare forhold. I fane 3, som er de forhold, der gælder for alle, blev undtagelsen også fjernet for de statsløse født i Danmark.

Kirsa Reinholt har forklaret, at de ikke var opmærksomme på, at selv om det i visdomsfanerne kom til at stå korrekt, at de børn, der var omfattet af børnekonventionen og retningslinjernes § 17, ikke skulle opfylde nogen krav, kom det af uforklarlige årsager til at stå i sagsbehandlermanualen, at de skulle opfylde de almindelige betingelser. I forhold til de 18-21-årige stod der ikke noget. Der stod, at når børn fylder 18 år, skal de behandles efter de almindelige retningslinjer. Det er noget, hun har opdaget bagefter. Hun var ikke opmærksom på det på det tidspunkt. Hun vil sige det på den måde, at hun ikke tror, at nogen vil kunne forklare, hvad de ændrede hvor og hvornår, og hvorfor det kom til at stå, som det gjorde. Så vidt hun kan efterrationalisere sig til, kom det fejlagtigt i sagsbehandlermanualen i 2007 til at stå, at børn skulle opfylde krav om sprog og kriminalitet.

Nanna Fischer har forklaret, at Lene Nielsen var ansvarlig for sagsbehandlermanualen, mens hun selv var ansvarlig for visdomsfanerne. Manualen var noget nyt, mens visdomsfanerne var der i forvejen. Som hun husker det, godkendte Dorit Hørlyck det, når hun lavede en ændring til visdomsfanerne. Hun mener, at Dorit Hørlyck også godkendte sagsbehandlermanualen. Sagsbehandlermanualen var meget omfattende og meget detaljeret med vejledning om alt, man skulle gøre. Da hun overtog visdomsfanerne, fik hun ikke at vide, at hun skulle gennemgå dem og sørge for, at alt var fuldstændig korrekt. Hun fik ikke besked på, at fanerne skulle laves helt om, eller at hun skulle være helt sikker på, at alt var rigtigt, fordi det eksisterende nok ikke var det. Visdomsfanerne fulgte kategorisk cirkulæreskrivelsen om indfødsret, og derfor var de statsløse efter 1961-konventionen ikke med, da konventionens bestemmelser ikke var beskrevet i cirkulæreskrivelsen. Sidst i visdomsfanen var der nogle supplerende emner, som ikke direkte var knyttet til cirkulæreskrivelsen. Der kunne man godt have haft et afsnit med om 1961-konventionen og personerne omfattet af den. Det er ikke dokumenteret, at der stod noget forkert i visdomsfanerne.

Dorit Hørlyck har forklaret, at de ville kvalificere sagsbehandlingen yderligere ved at udarbejde en detaljeret manual for, hvordan man behandlede sagerne fra A-Z, og etablere visdomsfaner, der er levende dokumenter, der hele tiden bliver opdateret og udviklet. Visdomsfanerne er mere overordnede fortolkningsbidrag til sagsbehandlingen, hvor man noterer de specielle sager, så man kan genbruge erfaringerne. Projektet var et spørgsmål om at få behandlet mange tusinde sager. Manualen var møntet på at få detaljeret viden om, hvordan de behandlede sagerne på en god måde. Hun kan sagtens se, at der er fejl i manualen. Der blev indhentet materiale og håndhævet krav, som ikke burde være sket vedrørende statsløse. De statsløse var ikke det, der var mest i fokus på det tidspunkt. Ansvar for visdomsfanerne lå typisk hos souschefen, mens ansvaret for manualen var delegeret til en fuldmægtig. De senere år var det Lene Nielsen, der var ansvarlig for manualen. Vidnet var kun involveret, hvis der var særlige problemer. Hun havde lejlighed til at se dokumenterne, men hun var ikke inde i alle detaljer i dokumenterne. Det var umuligt. Hun var i 2007 ikke i tvivl om, at statsløse børn ikke skulle opfylde sprogkravene.

Dorit Hørlyck har i en mail af 15. februar 2011 til Nanna Fischer anført bl.a.:

”Som jeg har fået det fortalt af Lene, og som jeg også husker det, begyndte vi jo i forbindelse med Lean at tænke over ændring af visdoms- og manualsystemet. Og du kan måske selv huske noget om det – du sad jo med visdomsbogen. Jeg ved ikke, hvorfor vi skrev ind, at disse børn også skulle bestå sprogkrav og vandelskrav, og jo, der blev stillet sprogkrav. Det kan igen ikke forklares anderledes, at det var på grund af stramningerne, hvor man så ikke har tænkt det ordentligt igennem.”

10.4.3.4 Kommissionens sammenfatning og vurdering af administrative tiltag med henblik på, at ansøgere omfattet af børnekonventionen blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter konventionen

Kommissionen lægger til grund, at behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen i perioden er sket på grundlag af indfødsretscirkulærets § 15 og indfødsretsaftalens § 17.

Heraf fremgik, at ansøgere omfattet af børnekonventionen selvstændigt kunne optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Endvidere fremgik det, at ansøgerne skulle være børn, født statsløse i Danmark og have bopæl i Danmark.

I en sagsbehandlervejledning fra marts 2001, som var rettet efterfølgende, fremgik, at statsløse børn født i Danmark omfattet af indfødsretsaftalens § 17 ikke skulle opfylde det almindelige krav om tidsbegrænset opholdstilladelse.

Indfødsretskontoret udarbejdede i 2005 visdomsfaner, hvor det om behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen bl.a. fremgik, at der ikke blev stillet krav om dokumentation af danskkundskaber. Ifølge vejledningen skulle børn underskrive en række erklæringer, herunder om troskab og loyalitet, og de måtte ikke være fyldt 18 år på det tidspunkt, hvor loven om indfødsrets meddelelse blev stadfæstet.

I 2007 udarbejdede kontoret to nye vejledninger til brug for medarbejdernes behandling af ansøgninger om naturalisation. Nye visdomsfaner, der var udarbejdet af Nanna Fischer, og sagsbehandlermanualen, der var udarbejdet af Lene Nielsen. Begge vejledninger blev gennemgået og godkendt af Dorit Hørlyck.

Sagsbehandlermanualen var den af vejledningerne, som var mest rettet mod den praktiske behandling af sagerne. Kommissionen lægger til grund, at det af manualen klart fremgik, at ansøgere omfattet af børnekonventionen skulle opfylde sprogkravet og kravet om en indfødsretsprøve på samme måde som andre børn. Efter Lene Nielsen forklaring lægges det endvidere til grund, at det af manualen kunne udledes, at disse ansøgere tillige skulle opfylde vandelskravet. Endvidere lægges det til grund, at der ikke blev foretaget sædvanlige juridiske undersøgelser i forbindelse med, at vandelskravet og sprogkravet blev indsat i vejledningerne.

Det kan ikke lægges til grund, at visdomsfanerne indeholdt forkert vejledning om behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen.

Det er kommissionens vurdering, at optagelsen af en bestemmelse i indfødsretscirkulæret/indfødsretsaftalen sammenholdt med en regulering i Indfødsretskontoret interne vejledninger var egnet til at sikre, at ansøgere omfattet af børnekonventionen blev identificeret og undergivet en særlig behandling.

Det er endvidere kommissionens vurdering, at det forhold, at der før 2005 ikke i vejledningerne blev præciseret, at børn omfattet af § 17 i modsætning til andre børn ikke skulle opfylde vandelskravet og dokumentere danskkundskaber, indebar en risiko for, at disse krav ville blive håndhævet, hvilket ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

Det gælder tilsvarende og i højere grad for så vidt angår perioden fra 2007, hvor det af sagsbehandlermanualen kom til at fremgå, at børn omfattet af børnekonventionen skulle opfylde disse krav.

Det er kommissionens vurdering, at indsættelse af nye materielle krav (vandels- og sprogkrav) til ansøgere omfattet af børnekonventionen i sagsbehandlermanualen i

2007, der ikke var affødt af ændringer i retsgrundlaget, burde have været baseret på grundige juridiske undersøgelser.

10.4.4 Tiltag med henblik på generelt at vejlede mulige ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen

Som det fremgår i kapitel 2, afsnit 2.1.4.5.3, har embedsmænd pligt til i indfødsretssager at overholde god forvaltningsskik, medmindre ministeren klart har tilkendegivet andet. Ministre med ansvar for indfødsret har ikke i perioden 2000-2007 taget afstand herfra.

Det er ifølge Folketingets Ombudsmand god forvaltningsskik, at en myndighed i et vist omfang informerer borgerne om praksis på myndighedens område, f.eks. via internettet eller på anden lettilgængelig måde. En myndighed, der vælger at informere offentligheden om praksis via en hjemmeside, er i den forbindelse forpligtet til at sikre, at den offentliggjorte information er let tilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, der er relevante for vedkommende.

Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen har i hele perioden været beskrevet indfødsretscirkulæret eller indfødsretsaftalen. Det er heraf fremgået, at børn født statsløse i Danmark kunne optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de havde bopæl i landet, ligesom Integrationsministeriet i den tid, hvor man har haft en hjemmeside, på denne har lagt de relevante indfødsretsaftaler.

Det kan diskuteres, om en cirkulæreskrivelse med vedhæftet aftale på hjemmesiden kan anses som let tilgængelig information. I vedtagelse V 36 fra 1998, jf. afsnit 10.1.2, tales imidlertid om krav om ”offentlige ...regler” (fremhævet her), hvilket offentliggørelse på hjemmesiden af en cirkulæreskrivelse med vedhæftet aftale lever op til, og den nævnte aftale er ikke vanskeligt tilgængelig.

På den baggrund er det kommissionens opfattelse, at Justitsministeriet og Integrationsministeriet har givet tilstrækkelig generel vejledning for så vidt angår børnekonventionen.

Danmarks forpligtelser over for ansøgere omfattet af 1961-konventionen fremgik i perioden 2000-2007 ikke af indfødsretsloven eller af indfødsretscirkulæret/indfødsretsaftalen. Der blev heller ikke af Justitsministeriet eller Integrationsministeriet givet vejledning særskilt rettet mod personer omfattet af 1961-konventionen på ministeriernes hjemmeside, i pjecer eller på anden måde i perioden fra 2000-2007.

Kommissionen har i kapitel 2, afsnit 2.1.4.5.3 anført, at det først i forbindelse med Folketingets Ombudsmands udtalelse i 2008 i FOB 2008.238 kom til at fremstå som et tydeligt krav, at myndigheder havde pligt til at informere mere generelt om myndighedens praksis, f. eks. via internettet.

Denne del af vejledningspligten hørte således i perioden 2000-2007 til den mere uklare del af normen om god forvaltningsskik.

Da kommissionen skal udvise forsigtighed i sine retlige vurderinger, kan kommissionen ikke med den nødvendige sikkerhed fastslå, at det var i strid med god forvaltningsskik, at der ikke i perioden 2000-2007 blev givet en sådan generel vejledning.

10.4.5 Vejledning om Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen i forbindelse med afslag til forældre med børn omfattet af konventionen

Som det fremgår i kapitel 2, afsnit 2.1.4.5.1 har embedsmænd pligt til i indfødsretssager at overholde regler svarende til forvaltningsloven og normer for god forvaltningsskik, medmindre ministeren klart har tilkendegivet andet. Ministre med ansvar for indfødsret har ikke i perioden 2000-2007 taget afstand herfra.

Embedsmænd har således i overensstemmelse med indholdet af forvaltningslovens § 7 haft pligt til at yde vejledning og bistand til personer, der rettede henvendelse om spørgsmål inden for deres sagsområde.

Kommissionen har ved gennemgangen af konkrete ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne i nogle tilfælde konstateret, at ansøgernes forældre tidligere havde fået afslag. Kommissionen har stikprøvevis gennemgået fire af forældrenes – to forældrepar – sager for at konstatere, om ministeriet i forbindelse med afslagene havde vejledt om muligheden for, at børnene selvstændigt kunne søge om indfødsret efter børnekonventionen.

Selv om dette kapitel som udgangspunkt alene vedrører perioden 1999-2007, redegør kommissionen i denne sammenfatning ligeledes for de afslag, der blev givet i 2008 og 2009 samt de tiltag, der blev iværksat i 2011 og 2013 med henblik på at give vejledning. Kommissionen forholder sig ikke til problemstillingen senere i beretningen.

Sagerne vedrører otte børn, der alle senere fik indfødsret i 2010, efter at de selvstændigt havde søgt om indfødsret. Det blev i forbindelse med behandlingen af ansøgningerne på dette tidspunkt konstateret, at ansøgerne var født statsløse i Danmark og således omfattet af børnekonventionen.

Det fremgår for så vidt angår fire af børnene, at der i den ene forælders – og muligvis også den anden forælders – sag var en modstrid imellem på den ene side oplysningerne i ansøgningerne, der pegede på, at børnene var født statsløse i Danmark, og på den anden side oplysninger i CPR-registret, hvor det fremgik, at børnene var libanesiske statsborgere.

For så vidt angår de øvrige fire børn fremgik det af CPR-registret, at de tre ældste børn var marokkanske statsborgere, og at det yngste barn var statsløst. Alle fire børn var født i Danmark. Ved sagsbehandlingen i forbindelse med, at børnene fik dansk indfødsret i 2010, anførte sagsbehandleren vedrørende de tre børn, der var registrerede som marokkanske statsborgere, at det ifølge landeblad og lovgivning, der var modtaget i oktober 2006, fremgik, at et barn af en marokkansk mor og en statsløs far kun erhvervede marokkansk statsborgerskab, hvis barnet fødtes i Marokko.

Spørgsmålet om børnenes statsborgerskab blev ikke undersøgt nærmere i nogen af sagerne.

Forældrene blev ikke vejledt om, at deres børn i medfør af børnekonventionen kunne naturaliseres selvstændigt. Heller ikke forældrene til det barn, hvor det klart fremgik, at barnet var født statsløst i Danmark, fik en sådan vejledning.

Hvis spørgsmålet om statsborgerskab var blevet afklaret på det tidspunkt, hvor man kunne konstatere modstridende oplysninger i ansøgninger og CPR-registret, eller hvor ministeriet modtog oplysninger om marokkansk lovgivning, kunne ministeriet have vejledt ansøgerne om børnenes mulighed for at få dansk indfødsret i medfør af børnekonventionen ved afslag givet den

- 15. juni 2000 af Rikke Steffensen,
- 31. januar 2003 af Maja Markman,
- 5. juli 2004 af Trine Priess Sørensen,
- 8. april 2005 af Niels Beckman,
- 10. oktober 2005 af Kirsá Reinholt,
- 22. november 2006 af Lene Nielsen,
- 28. juni 2007 af Kirsá Reinholt,
- 14. december 2007 af Katrin Rán Dragsted,
- 10. januar 2008 af Lene Nielsen,
- 30. april 2008 af Katrin Rán Dragsted og
- 16. november 2009 Birgitte Borker Alberg.

Vejledningerne til medarbejderne i Indfødsretskontoret vedrørende behandling af ansøgninger om naturalisation ses ikke før den 17. marts 2011 at have indeholdt

vejledning om, at de i forbindelse med afslag til ansøgere skulle vejlede om, at børn, der som bipersoner var omfattet af ansøgningen, kunne naturaliseres selvstændigt, hvis de var omfattet af børnekonventionen.

Rikke Steffensen har forklaret, at hun ikke husker den konkrete sag, herunder afslag. Hun husker ikke, om det blev overvejet at give vejledning om, at børnene kunne søge selvstændigt. 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. Hun husker ikke andre tilfælde som dette.

Lene Nielsen har forklaret, at det først var på et langt senere tidspunkt, de overvejede, om de skulle vejlede denne type ansøgere om, at børnene kunne have en selvstændig ret. Det var i 2010-2011, hvor de opdagede, at de ikke havde vejledt nok.

Trine Priess Sørensen har forklaret, man ikke drøftede, om man skulle vejlede i sådanne tilfælde.

Katrin Rán Dragsted har forklaret, at det var et problem, 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. Der var et problem med børnene i det hele taget. Forespurgt om temaet, om man skulle vejlede om det, var til drøftelse, har han forklaret, at de havde nogle standarder.

Maja Markman har forklaret, at hun ikke var bekendt med, om man på dette tidspunkt overvejede, om man skulle vejlede ansøgerne om, at børnene kunne søge selvstændigt. Hun tænkte ikke over, at der var et statsløst barn, og at der skulle vejledes.

Niels Beckman har forklaret, at han synes, at de i Indfødsretskontoret 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. 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 den sag, hvor han skrev afslaget under, men det mener han, at de generelt gjorde.

Dorit Hørlyck har forklaret, at det i flere år har 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 var født i Danmark, kunne børnene blive optaget på lovforslaget uden yderligere under henvisning til § 17. Hun hu-

sker ikke præcist, hvornår det blev besluttet at indføje det afsnit, men det har været sådan i flere år. Hun erindrer ikke, om det var i 2007, 2008 eller 2009. Det fremgår nu af fane 13 af sagsbehandlermanualen. Hun forestiller sig, at de sendte en mail ud i kontoret om, at det skulle være sådan, men hun kan ikke komme det nærmere.

Kommissionens undersøgelse af spørgsmålet om vejledning har haft karakter af en stikprøveundersøgelse, idet alene to forældreparts sager er undersøgt.

Undersøgelsen har vist, at der i en periode på mere end ni år af otte medarbejdere er givet afslag 11 gange til forældre, der havde børn, som var omfattet af deres ansøgning, og som viste sig at være født statsløse i Danmark.

Der blev ikke i forbindelse med afslagene vejledt om, at børnene kunne søge selvstændigt.

I forbindelse med seks af afslagene forelå der oplysninger om, at mindst et barn var omfattet af børnekonventionen, og i forbindelse med fem af afslagene forelå der modstridende oplysninger om børnenes statsborgerskabsforhold, hvor undersøgelser i 2010 viste, at børnene var omfattet af børnekonventionen.

Dorit Hørlycks og Niels Beckmans forklaring om henholdsvis, at man begyndte at vejlede forældrene i disse sager i 2007, 2008 eller 2009, og at Indfødsretskontoret havde en praksis, hvorefter de ex officio skulle vejlede om muligheden for selvstændig naturalisation for børn, støttes ikke af resultatet af stikprøveundersøgelsen. Forklaringerne støttes heller ikke af Rikke Steffensens, Lene Nielsens, Trine Priess Sørensens eller Maja Markmans forklaringer. Endvidere indeholdt de skriftlige vejledninger til Indfødsretskontorets medarbejdere ikke før i 2011 vejledning om, at sagsbehandlere skulle give denne vejledning.

Forklaringerne støttes heller ikke af senere fremkomne oplysninger.

Justitsminister Morten Bødskov orienterede således i et brev af 13. august 2013 Folketingets Indfødsretsudvalg om, at ministeriet var blevet opmærksom på, at ministeriet ikke som led i afslag på meddelelse af indfødsret til ansøgere, der havde børn omfattet af ansøgningen om indfødsret som bipersoner, havde vejledt om disse børns eventuelle rettigheder i henhold til børnekonventionen.

Kommissionen lægger herefter til grund, at det ikke i perioden 2000-2011 har været en almindelig praksis i Indfødsretskontoret om i forbindelse med meddelelse af afslag at vejlede om, at ansøgers børn, der som bipersoner var omfattet af ansøgningen, kunne naturaliseres selvstændigt, fordi de var omfattet af børnekonventionen.

Kommissionen kan dog ikke udelukke, at der i starten af perioden har været en ordning, hvor det var forudsat, at man vedlagde ansøgningskemaer til børn omfattet af børnekonventionen i forbindelse med afslag til deres forældre.

I de sager, hvor der umiddelbart fremgik eller kunne udledes, at ansøgenes børn, som de ønskede omfattet af ansøgningen, var født statsløse i Danmark og derfor kunne søge selvstændigt, var det efter kommissionens vurdering i strid med ministeriernes vejledningspligt ikke at informere forældrene herom. Der burde således før 2011 have været etableret en ordning som nævnt.

Der er ikke fremkommet oplysninger, der peger på, at de embedsmænd, der har undladt at vejlede i forbindelse med sådanne afslag, var bekendt med, at de havde pligt hertil.

10.4.6 Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra 2000 til 2007

I perioden 2000-2007 traf Indfødsretskontoret afgørelse om optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller afslag på optagelse i 39 sager omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen.

Til sammenligning kan det oplyses, at Indfødsretskontoret i årene 2001-2007 traf afgørelse om optagelse eller afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i 58.337 sager, jf. oversigt i kapitel 2, afsnit 2.1.4.1.2. Det var således mindre end én ud af 1.500 afgørelser, der angik ansøgere omfattet af konventionerne.

I perioden fra 2000-2007 modtog Integrationsministeriet 18 ansøgninger, hvor ansøgeren var født i Danmark og var mellem 18 og 21 år på ansøgningstidspunktet, og syv ansøgninger, hvor ansøgeren ville blive 18 år inden stadfæstelsen af lovforslag om indfødsrets meddelelse. Ansøgningerne fordeler sig således:

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
0	0	1	0	1	0	8	15

I 16 af disse sager blev der først i 2008 og 2009 truffet afgørelse om optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller afslag på optagelse. Disse sager omtales derfor i de følgende kapitler. Det skal dog fremhæves, at der i 2007 i sag 52 og 57 blev fremsat krav om, at ansøjerne skulle bestå en indfødsretsprøve.

Af de resterende ni sager blev der givet afslag i de syv, mens to ansøgere blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

I perioden fra 2000-2007 modtog Integrationsministeriet 45 ansøgninger omfattet af børnekonventionen, hvor ansøgeren var født i Danmark og var under 18 år. I syv af sagerne ville ansøgeren blive 18 år inden stadfæstelsen af lovforslag om indfødsrets meddelelse. De ville efter ministeriets praksis ikke blive behandlet efter børnekonventionen, og de er derfor nævnt ovenfor. De resterende 38 ansøgninger fordeler sig således:

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
4	2	9	4	3	5	2	9

I seks af disse sager blev der først i 2008 og 2009 truffet afgørelse om optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller afslag på optagelse. Disse sager omtales derfor i de følgende kapitler.

I fire sager blev ansøgningerne henlagt, fordi ansøgerne inden sagens færdigbehandling opnåede dansk indfødsret som bipersoner, da deres mor fik dansk indfødsret.

Endvidere blev sag 5 og 6 genoptaget.

Der blev herefter truffet afgørelse i 30 sager i perioden.

Alle sager blev behandlet i Indfødsretskontoret. Overordnede embedsmænd, ministre eller Folketingets Indfødsretsudvalg ses ikke at have været involveret i behandlingen af sagerne ud over det, der fremgår nedenfor.

I næste afsnit redegøres for de syv sager, hvor der blev givet afslag og for de forklaringer, der er givet i tilknytning hertil. Dernæst redegøres for de sager, hvor ansøgerne blev optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, herunder om der i den forbindelse blev håndhævet betingelser, der ikke kunne stilles over for ansøgere omfattet af konventionerne. Endelig sammenfattes undersøgelsen af behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark i afsnit 10.4.6.5.

10.4.6.1 Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Der blev givet afslag til syv ansøgere i perioden. Afslagene blev givet i sagerne 39, 43, 49, 55, 58, 70 og 71. Der blev meddelt afslag to gange i sag 39 og i sag 70. Ved det første afslag i sag 39 var ansøgeren endnu ikke fyldt 18 år og således omfattet af børnekonventionen. De øvrige afslag angår ansøgere, der var fyldt 18 år og således omfattet af 1961-konventionen.

Afslagene fordeler sig således:

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
0	0	0	0	1	2	0	6

Der ses at have været fem kontorfunktionærer og ni fuldmægtige involveret i behandlingen af sagerne.

Sagerne kan sammenfattes således:

10.4.6.1.1 Sag 39

Den 19. august 2004 gav Integrationsministeriet det første afslag til en ansøger omfattet af børnekonventionen² siden den 26. marts 1998. Afslaget blev givet med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret sine dansk kundskaber.

Ansøgeren havde indgivet ansøgning hos politiet den 22. april 2002, hvor ansøgeren var under 18 år. Det fremgik af ansøgningen, at ansøgeren var statsløs palæstinenser, og at ansøgeren var født i Danmark. Det fremgik tilsvarende af gengivelsen af ansøgerens forklaring i politirapporten, at ansøgeren var født i Danmark.

Af en udskrift fra CPR-registret dateret 4. december 2003 fremgik det imidlertid, at ansøgerens fødselsregistreringssted var Libanon, og at ansøgeren var indrejst fra Libanon den 22. januar 1987. I politirapporten af 22. april 2002 var tilsvarende under fødested anført: "Libanon" og under nationalitet: "STA". På en tjekliste fra Indfødsretskontoret er det anført, at fødelandet er "Libanon", hvilket på et ikke angivet tidspunkt er streget over og erstattet med "DK". På tjeklisten er den 5. december 2003 anført "For ung alder – erklære dec. 04" og "Afslag gr. for ung alder ... (jfr. NBC)".

Den 18. juli 2002 havde ministeriet anmodet ansøgeren om at dokumentere sine dansk kundskaber mv.

Den 30. januar 2004 skrev ministeriet til ansøgeren, at ansøgeren ikke kunne søge selvstændigt, da vedkommende var under 18 år, men at ministeriet ville tage sagen op til endelig behandling, når ansøgeren fyldte 18 år.

² Kommissionen har lagt til grund, at ansøgeren i overensstemmelse med sine oplysninger i ansøgningsskemaet og til politiet og med den endelige registrering i CPR-registret var født i Danmark.

Ved brev af 19. august 2004, der er underskrevet af Trine Priess Sørensen, gav ministeriet afslag på ansøgningen med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret sine danskundskaber. Ministeriet oplyste, at der ikke kunne dispenseres fra kravet om, at ansøgere skulle dokumentere danskundskaber mv. Det fremgik endvidere af brevet, at ansøgeren kunne aflægge danskprøve på sprogcentre og i det øvrige uddannelsessystem.

Af journalnotater fra august 2004 fremgik det, at ansøgeren havde indsendt afgangsbetvise fra folkeskolens 9. klasse, og at gennemsnitskarakteren i dansk var mindre end seks. Sagen blev forelagt for Dorit Hørlyck, der i september 2004 erklærede sig enig i, at sagen skulle genoptages og forelægges for Indfødsretsudvalget.

Af udskrift fra CPR-registret af 23. december 2004 fremgik det fortsat, at ansøgeren var registreret med Libanon som fødselssted. I en tjekliste fra Indfødsretskontoret af samme dato var anført, at ansøgeren var født i Libanon i et nærmere angivet år, statsløs og havde fået sin første opholdstilladelse i 1987. Ansøgeren var da fyldt 18 år.

Ansøgerens ansøgning blev forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg, og et brev med en oversigt over de i alt 40 personer, hvis ansøgning skulle behandles i samme møde, blev sendt til udvalget, der modtog brevet den 3. marts 2005. Brevet var underskrevet af Dorit Hørlyck og som sagsbehandler var angivet bl.a. NBC – formentlig Niels Beckman.

Rikke Hvilshøj ses ikke at have været involveret i sagen, heller ikke i fremsendelsen til Folketinget.

Ansøgerens sag blev behandlet på et møde i Folketingets Indfødsretsudvalg den 10. marts 2005.

I et omdelt notat til udvalget fremgik bl.a. følgende:

”Ansøgeren er født i ... i Libanon, og han er registreret som indrejst i 1987. Ansøgeren er statsløs.

...

Der henvises til Afgangsbetvise af 17. juni 2003 fra ... samt politirapport af 22. april 2002, vedlagt som bilag lb.nr.37.”

Af et opfølgingsresumé fra udvalgmødet den 10. marts 2005 fremgik, at Dorit Hørlyck på mødet gav generel information/introduktion til udvalget, og at dispensationslisten herefter blev gennemgået.

Ansøgeren fik ved brev af 20. april 2005 på ny afslag fra ministeriet. Brevet var underskrevet af Niels Beckman. Begrundelsen var, at Indfødsretsudvalget ikke havde fundet, at der kunne dispenseres fra kravet om dokumentation for dansk kundskaber.

Trine Priess Sørensen har forklaret, at hun ikke husker sagen. Når der var modstridende oplysninger, burde man have undersøgt det. Da hun gav afslaget, var det hendes opfattelse, at børn omfattet af børnekonventionen skulle opfylde sprogkravet. Hun havde ikke tanker om 1961-konventionen og de betingelser, der skulle stilles derefter. Det var derfor ikke afgørende for hendes afgørelse, hvor den pågældende var født.

Niels Beckman har forklaret, at det ville være udgangspunktet, at man på baggrund af registreringen i CPR-registeret ville anse den pågældende som født i Libanon. Hvis ansøgeren var født i Danmark, ville det føre til et andet resultat. I så fald ville de nok rette henvendelse til Udlændingestyrelsen og høre, hvordan disse ting hang sammen. Han kan ikke se, at de gjorde det.

Oluf Engberg har forklaret, at det ser ud til, at man ved sagsbehandlingen lagde til grund, at ansøgeren var født i Libanon. Det, man lagde vægt på, var det, der stod i CPR-registeret om fødested, bopæl og forskellige andre forhold. Som efterrationalisering kan man sige, at i en sag som denne, hvor fødestedet er afgørende for, om man har en konventionsret til statsborgerskab eller ej, er han enig i, at man kunne have udfoldet større anstrengelser for at finde ud af, hvad det rigtige fødested var. CPR-registeret kan være fejlbehæftet f.eks. på grund af, at ansøgeren har givet forkerte oplysninger. Hvis man skal sætte sig i sagsbehandlerens sted, skal man tænke på, at det var et kontor, der behandlede 8-9.000 sager om året, og som allerede på det tidspunkt havde en meget lang sagsbehandlingstid. Han vil derfor ikke sige, at det er en fejl at lægge vægt på, hvad der står i de officielle kilder, men i denne sag kunne der have været anledning til at grave dybere.

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun ikke har behandlet denne sag. Hun er ikke blevet foreholdt, at det af et opfølgingsresume fremgår, at hun deltog i mødet i Folketingets Indfødsretsudvalg.

Niels Preisler har forklaret, at han ikke så sagen dengang. Alle var med på, at det var afgørende for, om konventionen fandt anvendelse eller ej, hvor ansøgeren var født. Efter hans mening er det kritisabelt, når Indfødsretskontoret under hans ansvar ikke undersøgte den modstrid, der var i oplysningerne i sagen om fødested. Når oplysningen havde betydning, burde man have foretaget en nærmere undersøgelse, herunder have forelagt spørgsmålet for ansøgeren. Det er efter hans mening en

fejl, at man ikke har gjort det, men det var ikke udtryk for, at man havde tilsidesat konventionen. Det var en sagsbehandlingsfejl, hvor man havde undladt partshøring og undladt at fremskaffe et fuldstændigt oplysningsgrundlag, men det havde ikke noget med konventionen at gøre.

Kommissionen lægger til grund, at Indfødsretskontoret i sin sagsbehandling fejlagtigt forudsatte, at ansøgeren var født i Libanon, da kontoret i 2004 gav afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Indfødsretskontoret videregav denne fejlagtige oplysning til Folketingets Indfødsretsudvalg forud for, at udvalget i 2005 besluttede ikke at dispensere fra kravet om sprogkunderskaber.

Det er kommissionens vurdering, at de nævnte afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse fra 2004 og 2005 var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Kommissionen lægger endvidere til grund, at der ikke af embedsmænd i Indfødsretskontoret blev gjort noget for at undersøge den modstrid, der var mellem de – for sagens behandling afgørende – oplysninger om fødestedet, som ansøgeren fremkom med, og registreringen i CPR-registret.

Det er kommissionens vurdering, at det var i strid med undersøgelsesprincippet, jf. kapitel 2, afsnit 2.1.4.5.4, at Integrationsministeriet ikke foretog disse undersøgelser.

I hvert fald for så vidt angår afslaget den 19. august 2004 lægges det til grund, at den embedsmand, der traf afgørelsen (Trine Priess Sørensen) ikke vidste, at ansøgerens fødested var af betydning for sagens korrekte behandling.

10.4.6.1.2 Sag 43

Den første ansøgning fra en person, der var omfattet af 1961-konventionen på det tidspunkt, hvor Indfødsretskontoret modtog ansøgningen, var ansøgningen i sag 43. Den blev modtaget i Indfødsretskontoret 28. september 2004, og det fremgik, at ansøgeren var statsløs og født i Danmark.

Der blev givet afslag i oktober 2005. Afslaget var begrundet i, at ansøgeren ikke havde dokumenteret at opfylde sprogkravene. Afslaget var underskrevet af Maja Markman.

Maja Markman havde to måneder forinden udarbejdet et notat af 12. august 2005 om internationale konventioner i relation til opnåelse af indfødsret for statsløse per-

soner. I dette notat havde hun bl.a. henvist til 1961-konventionen og forarbejderne til 2004-loven samt anført, at Integrationsministeriet ville optage disse personer på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når betingelserne i konventionen var opfyldt.

Maja Markman har forklaret, at sagen viser, at der var forskel på at beskrive en retsstilling, og at sagsbehandle efter nogle retningslinjer, hvor der ikke var etableret rutiner, der gjorde, at man fangede en sådan sag. Man gik frem efter tjeklisten, som relaterede sig til retningslinjerne. Hun var bekendt med konventionen, men var ikke opmærksom på den i den konkrete sag.

Niels Beckman har forklaret, at sagen burde være fanget op af ham eller kontorchefen efter den rutine, der var etableret. Han kan ikke se, om det er en sag, han har modtaget i posten.

Oluf Engberg, der fratrådte som kontorchef den 31. august 2004, har forklaret, at hvis sagen var modtaget, mens han var i kontoret, er det hans forventning, at den ville den være fanget af en visitationsordning.

Dorit Hørlyck, der tiltrådte som kontorchef den 1. september 2004, altså fire uger før modtagelsen af sagen, har forklaret, at hvis det ikke blev problematiseret for hende, at det var en statsløs født i Danmark, har hun ikke selv opdaget det. Sagen er et eksempel på, at der ikke var den fornødne kobling mellem den konkrete sagsbehandling og konventionerne.

Efter at have modtaget afslag den 21. oktober 2005, bestod ansøgeren en danskprøve og indsendte den 6. juli 2006 dokumentation herfor til ministeriet. I mellemtiden var kravet om beståelse af en indfødsretsprøve blevet indført med 2005-aftalen, og ministeriet skrev den 24. juli 2006, at ansøgeren skulle bestå en sådan prøve.

Den 23. januar 2007 klagede ansøgeren i et brev til Rikke Hvilshøj over, at vedkommende endnu ikke var blevet dansk statsborger. Ansøgeren henviste til, at ansøgeren havde sendt alle eksamenspapirer, at ansøgeren skulle vente på en lov, der først trådte i kraft til januar 2007, samt at ansøgeren var født i Danmark og talte flydende dansk. Ansøgeren anførte videre, at ansøgeren havde søgt statsborgerskab i næsten to år, og at ansøgeren skulle bruge det i forbindelse med en rejse med sin kæreste til sommer.

Sagen blev forelagt for Rikke Hvilshøj ved et mavebælte, der var underskrevet af Lene Nielsen, Dorit Hørlyck og Claes Nilas. Mavebæltet var vedlagt udkast til brev til ansøgeren. Sagens akter ses ikke vedlagt.

Rikke Hvilshøj fastholdt i brev af 22. februar 2007 til ansøgeren, at vedkommende skulle bestå en indfødsretsprøve.

Lene Nielsen udarbejdede udkastet til brev til ministeren. Hun har forklaret, at hun ikke var opmærksom på, at ansøgeren var statsløs. Hun har også forklaret, at hun i 2007 ikke havde kendskab til 1961-konventionen, så selv om hun havde erfaret, at ansøgeren var statsløs, ville det ikke have fået hende til at opdage, at de havde truffet en forkert afgørelse.

Rikke Hvilshøj har forklaret, at hun ikke erindrer sagen. Hun kan konstatere, at det ikke i de papirer, hun fik, fremgik, at ansøgeren var statsløs.

Kommissionen lægger til grund, at afslaget fra oktober 2005 blev givet af Maja Markman, der var bekendt med, at Danmark efter 1961-konventionen havde pligt til under visse forudsætninger at optage ansøgere omfattet af konventionen på et forslag til lov om indfødsrets meddelelse. Kommissionen finder ikke grundlag for at afvise, at afslaget skyldtes, at hun ikke var opmærksom på, at ansøgeren var omfattet af konventionen.

Kommissionen lægger endvidere til grund, at udkast til brev til Rikke Hvilshøj blev udarbejdet af Lene Nielsen, der på dette tidspunkt ikke vidste, at Danmark efter 1961-konventionen havde pligt til under visse forudsætninger at optage ansøgere omfattet af konventionen på et forslag til lov om indfødsrets meddelelse.

Kommissionen lægger endelig til grund, at det ikke af det materiale, som Claes Nilas og Rikke Hvilshøj modtog i forbindelse med udkast til brev af 22. februar 2007, fremgik, at ansøgeren var statsløs og født i Danmark.

Det er kommissionens vurdering, at afslaget på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse fra 2005 og fastholdelsen i 2007 af, at ansøgeren skulle bestå en indfødsretsprøve, var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

10.4.6.1.3 Sag 49

Den 22. juni 2007 gav Integrationsministeriet afslag til en ansøger omfattet af 1961-konventionen. Afslaget blev givet med den begrundelse, at ansøgeren var idømt en delvis betinget dom for overtrædelse af straffeloven. Afslaget var underskrevet af Katrin Rán Dragsted.

Katrin Rán Dragsted havde i juli 2005 i et notat om eventuel skærpelse af karenstiden for ansøgere, der var straffet for personfarlig kriminalitet, nævnt 1961-konventionen. I notatet havde hun anført, at Danmark efter konventionen var forpligtet til

at give statsborgerskab til unge mellem 18 og 21 år, der var født statsløse i Danmark og altid havde været statsløse, hvis de pågældende havde haft fast bopæl i Danmark i de seneste 5 år eller i mindst 10 år i alt, uanset om den pågældende var idømt frihedsstraf på op til 5 år.

Katrin Rán Dragsted har forklaret, at hun kan se, at hun selv har overset konventionerne et par gange. Der var ikke en bestemt rutine i forbindelse med 1961- eller børnekonventionen. Hun gav afslag i sag 49 i juni 2007. Indfødsretskontoret behandlede på det tidspunkt mellem 2-4.000 sager. De havde Leanet. Det var kriminalitetsafslag. Det betød, at man fik en bunke med mange sager, som skulle skrives under. Der er simpelthen tale om fejl. Hun var ikke opmærksom nok. Der var ikke en instruks i kontoret, hvorefter ansøgerne i disse sager skulle have afslag.

Kommissionen lægger til grund, at afslaget blev givet af Katrin Rán Dragsted, der var bekendt med, at Danmark efter 1961-konventionen havde pligt til under visse forudsætninger at meddele indfødsret til ansøgere omfattet af konventionen. Kommissionen finder ikke grundlag for at afvise, at afslaget skyldtes, at hun ikke var opmærksom på, at ansøgeren var omfattet af konventionen.

Det er kommissionens vurdering, at afslaget på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

10.4.6.1.4 Sag 58 og 55

Den 1. og 2. november 2007 gav Integrationsministeriet afslag til to ansøgere omfattet af 1961-konventionen. Afslagene blev givet med de begrundelser, at ansøgerne var henholdsvis straffet med en bøde på 6.000 kr. for overtrædelse af færdselsloven og sigtet i en straffesag. Afslagene var underskrevet af Birgitte Borker Alberg.

Birgitte Borker Alberg forklaret, at hun ikke husker behandlingen af sagerne. Der er korrekt, at det, at ansøgerne var omfattet af 1961-konventionen, ikke var noget, som hun vidste noget om. Hun er ikke sikker på, at hun erkendte, at ansøgerne var statsløse. Hun drøftede ikke eller rejste spørgsmålet i kontoret, om det kunne have nogen betydning, fordi hun ikke var opmærksom på, at der var særlige regler for 18 til 21-årige.

Annemette Baldrup Ahn ses at have været sagsbehandler på sag 58. Hun har forklaret, at hun tror, at hun ikke var klar over, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen havde særlige rettigheder.

Kommissionen lægger til grund, at afslagene blev forberedt og/eller givet af Annemette Baldrup Ahn og Birgitte Borker Alberg, der ikke var bekendt med, at Dan-

mark efter 1961-konventionen havde pligt til under visse forudsætninger at meddele indfødsret til ansøgere omfattet af konventionen.

Det er kommissionens vurdering, at afslagene på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

10.4.6.1.5 Sag 70

Den 2. november 2007 gav Integrationsministeriet afslag til en ansøger omfattet af 1961-konventionen. Afslaget blev givet med den begrundelse, at ansøgeren var sigtet i en straffesag. Afslaget var underskrevet af Katrin Rán Dragsted.

Ansøgeren anmodede den 11. november 2007 om genoptagelse af sagen. Ansøgeren havde vedtaget en bøde på 3.500 kr. for overtrædelse af våbenloven og færdselsloven.

Ministeriet gav den 17. december 2007 på ny afslag. Afslaget blev givet med den begrundelse, at ansøgeren havde vedtaget en bøde for overtrædelse af straffeloven. Afslaget var underskrevet af Katrin Rán Dragsted.

Der henvises til Katrin Rán Dragsteds forklaring under sag 49.

Kommissionen finder ikke grundlag for at afvise, at Katrin Rán Dragsted ikke var opmærksom på, at ansøgeren var omfattet af 1961-konventionen.

Det er kommissionens vurdering, at afslaget på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

10.4.6.1.6 Sag 71

Den 5. november 2007 gav Integrationsministeriet afslag til en ansøger omfattet af 1961-konventionen. Afslaget blev givet med den begrundelse, at ansøgeren var sigtet i en straffesag. Morten Flamsholt Sørensen var sagsbehandler. Afslaget var underskrevet af Kirsas Reinholt.

Kirsas Reinholt havde udarbejdet udkast til Rikke Hvilshøjs brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder i anledning af instituttets notat vedrørende 2005-aftalen. I brevet var Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen omtalt, og det fremgik, at ministeriet i praksis ville optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når betingelserne i konventionen var opfyldt.

Kirsas Reinholt har forklaret, at så vidt hun husker, 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. Med det generelle plan mener hun, 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. 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.

Morten Flamsholt Sørensen har forklaret, at han og Kirsas Reinholt ikke drøftede spørgsmålet om statsløshed. Det er han overbevist om efter den måde, som han kan se, at sagen er behandlet på. Han har ikke været opmærksom på, at der var tale om statsløse, eller at der gjaldt nogle særlige forhold.

Kommissionen lægger til grund, at Morten Flamsholt Sørensen var sagsbehandler, og at han ikke var bekendt med, at Danmark efter 1961-konventionen havde pligt til under visse forudsætninger at meddele indfødsret til ansøgere omfattet af konventionen.

Kommissionen lægger videre til grund, at afslaget blev givet af Kirsas Reinholt, der var bekendt med, at Danmark efter 1961-konventionen havde pligt til at meddele indfødsret til ansøgere omfattet af konventionen, når visse krav var opfyldt, men at hun ikke på tidspunktet for behandlingen af sagen var opmærksom på, at hun i de enkelte sager skulle kontrollere, om disse krav var opfyldt.

Det er kommissionens vurdering, at afslaget på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

10.4.6.2 Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Der blev optaget to ansøgere omfattet af 1961-konventionen i perioden fra 2000 til 2007, nemlig ansøgeren i sag 50 og 57, der opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation og blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse i 2007.

Ansøgeren i sag 57 blev i 2008 taget af lovforslaget igen.

Der blev optaget 30 ansøgere omfattet af børnekonventionen (sag 5, 6, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 53, 59, 60 og 61).

Optagelserne fordeler sig således:

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
4	0	0	7	9	4	3	3

Den omstændighed, at børnene blev optaget selvstændigt på lovforslag, viser, at der blandt Indfødsretskontorets medarbejdere var kendskab til bestemmelsen i indfødsretsftalens § 17 om optagelse af børn født statsløse i Danmark, idet udgangspunktet efter de almindelige betingelser for naturalisation var, at børn kun kunne opnå indfødsret som biperson i forbindelse med forældrenes naturalisation. Der er således også i en lang række af sagerne direkte henvist til bestemmelsen i de interne noter.

Selv om sagsbehandlerne var opmærksomme på bestemmelsen, viser gennemgangen af sagerne, at der i perioden blandt sagsbehandlerne har været en vis usikkerhed over for, om der ud over kravene om, at ansøgerne skulle være født statsløse i Danmark og have bopæl her i landet, skulle stilles yderligere betingelser. Denne problemstilling behandles i de følgende afsnit.

10.4.6.3 Dokumentation af dansk kundskaber fra personer omfattet af konventionerne

Der har i hele perioden fra 2000-2007 som en almindelig betingelse for naturalisation været stillet krav til ansøgernes dansk kundskaber. Ved periodens start skulle dansk kundskaber vurderes af politiet i forbindelse med modtagelsen af ansøgningen. Med indfødsretsftalen fra 7. maj 2002 blev det et krav, at ansøgerne skulle dokumentere deres dansk kundskaber ved dokumentation for beståelse af en egentlig dansk prøve.

Det ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne, hvis ansøgere omfattet af disse fik afslag på indfødsret med den begrundelse, at de ikke opfyldte kravet om dokumentation af dansk kundskaber.

Integrationsministeriet håndhævede i perioden sprogkravet over for de ansøgere, der var omfattet af 1961-konventionen, og der blev som nævnt i afsnit 10.4.6.1 givet flere afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse med den begrundelse, at sprogkravet ikke var opfyldt.

Det følgende angår ansøgninger omfattet af børnekonventionen.

Efter ændringen af 1992-cirkulæret i 1997 fremgik det ikke længere direkte af indfødsretscirkulæret/indfødsretsftalen, at børn omfattet af børnekonventionen kunne

optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de almindelige betingelser for naturalisation ikke var opfyldt.

I Indfødsretskontorets interne vejledninger var der indtil juni 2005 ikke oplysning om, hvorvidt børn omfattet af børnekonventionen skulle opfylde et krav om danskkundskaber, men i den vejledning, der blev udarbejdet i juni 2005, fremgik det, at der ikke kunne stilles krav om danskkundskaber over for ansøgere omfattet af børnekonventionen. I en ny sagsbehandlermanual fra 2007 fremgik det, at børn omfattet af § 17 skulle dokumentere danskkundskaber.

Integrationsministeriet modtog fra 2000-2007 14 ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen, som var fyldt 12 år. Det drejer sig om sag 35, 37, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 53, 57, 64, 75, 76 og 77. De øvrige ansøgninger var fra børn, der ikke var fyldt 12 år, og som derfor heller ikke efter de almindelige betingelser skulle opfylde sprogkravet.

Ansøgerne i sag 5 og 6, der fik afslag i 1998, fik indfødsret i 2004, hvor de var fyldt 12 år. Der foreligger ikke materiale om genoptagelsen af sagerne. Disse sager omtales ikke yderligere.

I ni af de nævnte 14 sager anmodede ministeriet om dokumentation for danskkundskaber. Det drejer sig om sag 35, 39, 44, 45, 46, 64, 75, 76 og 77.

I to af sagerne havde ansøgeren ikke vedlagt dokumentation for danskkundskaber, og ministeriet anmodede heller ikke herom. Det drejer sig om sag 40 og 41.

I de tre sidste sager havde ansøgerne selv vedlagt dokumentation for danskkundskaber. Det drejer sig om sag 37, 53 og 57.

Der forelå således dokumentation for danskkundskaber i 12 ud af de 14 sager, hvor det efter de almindelige betingelser kunne være relevant.

Nedenfor følger en gennemgang af forløbet.

Sag 35 er den første ansøgning i 2000-2007 fra en person omfattet af børnekonventionen, som var fyldt 12 år og som derfor gav anledning til at overveje dokumentation for danskkundskaber.

Ansøgningen blev modtaget i januar 2003, og en sagsbehandler skrev i maj 2003 til ansøgerens mor for at få denne til at indhente en skoleudtalelse. Ansøgeren var på tjeklisten anført som statsløs, født i Danmark og ”Barn § 17”.

Skolen svarede i juni 2003, men da udtalelsen ikke levede op til det almindelige krav til en skoleudtalelse, skrev sagsbehandleren efter aftale med Jeppe Torp Vestentoft direkte til skolen med anmodning om en supplerende udtalelse. Det fremgik af brevet, at det var en betingelse for optagelse på lovforslag, at der var dokumentation for danskkundskaber.

Sagsbehandleren havde efterfølgende en samtale med en medarbejder ved Københavns Kommune, hvor hun oplyste, at Folketingets Indfødsretsudvalg ønskede en sådan skoleudtalelse.

Jeppe Torp Vestentoft havde tiltrådt, at der blev indhentet en skoleudtalelse, og en sagsbehandler havde senere en samtale med ansøgeren med henblik på at vurdere dennes danskkundskaber. Han har forklaret, at han ikke kan have været ubekendt med, at ansøgeren var statsløs. Han var sandsynligvis ikke var opmærksom på, at sprogkravet ikke kunne stilles til ansøgeren. Han kan ikke afvise, at der var uklarhed i kontoret om, hvilke krav man kunne stille til statsløse børn mellem 12 og 18 år.

Oluf Engberg har været i besiddelse af sagens materiale, hvoraf det fremgik, at ansøgeren var født statsløs i Danmark. Han har forklaret, at han vidste, at børn omfattet af børnekonventionen ikke skulle dokumentere danskkundskaber, men at han ikke var opmærksom på, at der var konventionsbeskyttelse i denne sag.

Problemstillingen om håndhævelse af sprogkrav over for børn født i landet gav anledning til offentlig debat, og Bertel Haarder blev involveret i sagen.

Han fik i juli 2003 til godkendelse forelagt et brev til Københavns Kommune, hvor kravet om dokumentation af danskkundskaber blev opretholdt. I november 2003 fik Bertel Haarder forelagt sagen med indstilling om, at ansøgeren skulle indkaldes til en samtale med henblik på, at ministeriet vurderede ansøgerens danskkundskaber.

Bertel Haarder godkendte brevet og tiltrådte indstillingen.

Oluf Engberg, Henrik Grunnet og Niels Preisler var involveret i forelæggelserne.

Sagsbehandleren havde i november 2003 en sprogsamtale i Integrationsministeriet med ansøgeren, som ansøgeren bestod. Ansøgeren blev herefter optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Efterfølgende blev Folketingets Indfødsretsudvalg orienteret om forløbet.

Det fremgik ikke af det materiale, som Henrik Grunnet, Niels Preisler, Bertel Haarder og Folketingets Indfødsretsudvalg fik præsenteret, at ansøgeren var statsløs og født i Danmark.

Kommissionen lægger til grund, at Integrationsministeriet i den første sag i 2000-2007 med en ansøgning fra en statsløs omfattet af børnekonventionen, der var fyldt 12 år, håndhævede det almindelige sprogkrav.

Ansøgeren opfyldte kravet og fik indfødsret, men det blev forsinket ca. et halvt år på grund af håndhævelse af sprogkravet.

Sagsbehandleren og formentlig også Jeppe Torp Vestentoft var af den opfattelse, at det var berettiget at håndhæve kravet over for ansøgere omfattet af børnekonventionen, mens Oluf Engberg overså, at ansøgeren var omfattet af konventionen.

Henrik Grunnet, Niels Preisler, Bertel Haarder og Folketingets Indfødsretsudvalg blev ikke informeret om, at ansøgeren var statsløs og født i Danmark.

Den næste ansøgning fra en statsløs omfattet af børnekonventionen, der var fyldt 12 år, var sag 37. Sagsbehandleren, som var en anden end sagsbehandleren i sag 35, havde konstateret, at ansøgeren var omfattet af børnekonventionen. Sagsbehandleren spurgte i januar 2004 Katrin Rán Dragsted, om et lærerark, ansøgeren havde vedlagt, var tilstrækkelig dokumentation for danskkundskaber.

Katrin Rán Dragsted forelagde sagen for Niels Beckman, idet hun anførte, at

”når ... er 16 år skal ... vel dok danskkundskaber efter § 25. ... Vedlagte karakterblad er efter min mening ikke godt nok”.

Niels Beckman svarede den 30. januar 2004:

”er født statsløse (de jure) i Danmark og er derfor omfattet af FN-konventionen om børns rettigheder og aftalens § 17. Efter min opfattelse, kan der ikke kræves mere af et sådant barn, at det har bopæl i DK, d.v.s. at mindst en af barnets forældre har opholdstilladelse her i landet, hvis barnet ikke har selvstændig oph.till. Efter FN-konventionen kan der ikke rejses et sprogkrav overfor et sådant barn.”

Der blev herefter ikke foretaget yderligere i forhold til dokumentation for danskkundskaber, og ansøgeren blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Kommissionen lægger til grund, at en sagsbehandler og Katrin Rán Dragsted i januar 2004 ikke var klar over, at ansøgere omfattet af børnekonventionen ikke skulle opfylde sprogkravet.

Kommissionen lægger videre til grund, at Niels Beckman var klar over, at ansøgere omfattet af børnekonventionen ikke skulle opfylde sprogkravet, og at han i en påtegning på sagen vejledte sagsbehandleren og Katrin Rán Dragsted herom.

Den tredje sag med en ansøgning fra en statsløs omfattet af børnekonventionen, der var fyldt 12 år, var sag 39. Også i denne sag blev sprogkravet håndhævet i form af afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i august 2004 og april 2005. Der forelå modstridende oplysninger om ansøgerens fødested og dermed om, hvorvidt ansøgeren var omfattet af børnekonventionen. De modstridende oplysninger blev ikke undersøgt nærmere.

I sag 40 og 41 havde en sagsbehandler formentlig i november 2004 skrevet på sagen, at ”dansk krav kræves ikke, da børnene er statsløse”. Sagerne var tildelt den samme sagsbehandler, som i sag 37 var blevet vejledt af Niels Beckman om retsstillingen. Der blev ikke indhentet dokumentation for danskkundskaber.

I sag 44 (april 2005), 45 (september 2005) og 46 (december 2005) var sagsbehandlerne i Indfødsretskontoret opmærksomme på, at ansøgerne var født statsløse i Danmark, men anmodede alligevel om dokumentation for danskkundskaber.

I de to sidstnævnte sager fremgik det af anmodningen, at det var en betingelse for at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, at der forelå dokumentation for danskkundskaber.

I sag 46 forelagde sagsbehandleren skoleudtalelsen for Katrin Rán Dragsted. Sidstnævnte forelagde sagen for Dorit Hørlyck med bemærkning om, at hun var enig med sagsbehandleren i, at udtalelsen var i orden, men at ansøgeren principielt ikke skulle dokumentere danskkundskaber under henvisning til 1997-konventionen.

Dorit Hørlyck svarede hertil i januar 2006:

”ja, som det også fremgår af sagsbehandlervejledningen. Men der er jo ingen skade sket ved det.”

I sag 53 og sag 57 havde ansøgerne i henholdsvis april 2006 og marts 2007 selv indsendt dokumentation for danskkundskaber.

I sag 64 anmodede ministeriet i juni 2007 ansøgeren om at indsende dokumentation for danskkundskaber. Det fremgik af anmodningen, at det var en betingelse for at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, at der forelå dokumentation for danskkundskaber. Sagsbehandleren havde i de interne noter skrevet, at ansøgeren var klar til optagelse, når skoleudtalelsen forelå. Senere blev der rykket for dokumentationen med oplysning om, at der ville blive givet afslag, hvis den ikke blev fremsendt.

I sag 75, 76 og 77 anmodede ministeriet i oktober 2007 om dokumentation for danskkundskaber. Det fremgik af anmodningen, at det var en betingelse for at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, at der forelå dokumentation for danskkundskaber.

Kommissionen lægger sammenfattende om håndhævelse af krav om danskkundskaber over for ansøgere omfattet af børnekonventionen, der var fyldt 12 år, til grund, at Integrationsministeriet i perioden fra 2003-2007 i 12 ud af 14 sager enten havde modtaget dokumentation for danskkundskaber eller anmodede om dette. Den først sag var sag 35, hvor kravet blev fastholdt i 2003. I januar 2004 blev sag 37 forelagt Niels Beckman, der korrekt oplyste til sagsbehandleren og Katrin Rán Dragsted, at sprokravet ikke kunne stilles til en ansøger omfattet af børnekonventionen. Bortset fra den sagsbehandler, der havde modtaget denne besked fra Niels Beckman, fortsatte ministeriet dog med at indhente udtalelser. Et sådan tilfælde blev i sag 46 i januar 2006 forelagt for Dorit Hørlyck af Katrin Rán Dragsted, og de var begge opmærksomme på, at der ikke kunne stilles krav om danskkundskaber til børn født statsløse i Danmark. Ministeriet fortsatte alligevel med at indhente denne dokumentation, hvis den ikke var vedlagt, i sagerne 64, 75, 76 og 77.

Der var syv forskellige kontorfunktionærer involveret i at anmode om dokumentation for danskkundskaber.

Flere fuldmægtige i Indfødsretskontoret har forklaret om deres opfattelse af de krav, man kunne stille til ansøgere omfattet af børnekonventionen.

Katrin Rán Dragsted har forklaret, at hun i sag 37 muligvis var i tvivl om reglerne. Hun vidste det egentlig godt. Foreholdt at hun et års tid efter var med til at udarbejde vejledninger vedrørende børn og forespurgt, om det kan være udsprunget af en usikkerhed om, hvordan man skulle behandle ansøgninger fra børn omfattet af børnekonventionen, har hun forklaret, at der var mange ting, man var usikre på. Der opstod løbende usikkerhed, når man behandlede sager. Det var nok usikkerhed om, hvordan man behandlede børnesagerne. Der var mange ting, der var usikkerhed om i kontoret. Usikkerheden var ikke større over for statsløse i forhold til så mange

andre. Foreholdt et referat fra et sagsbehandlermøde den 16. marts 2005, hvor en sagsbehandler efterlyste en vejledning om børn, der søgte dansk statsborgerskab, har hun forklaret, at hun helt klart tror, at referatet er vidnesbyrd om, at der blandt kontorfunktionærerne var usikkerhed om, hvordan man skulle behandle ansøgnin-ger fra børn, herunder statsløse børn. Der var mange ting, som de måske ikke vidste.

Trine Priess Sørensen har forklaret, at hun, fra hun begyndte i kontoret, havde fået den forståelse, at det var en lempet adgang for disse børn omfattet af § 17 til at blive danske selvstændigt, uden at det skulle ske i forbindelse med, at deres forældre erhvervede indfødsret. Derudover skulle børnene opfylde de almindelige betingelser. Lempelsen bestod i, at de kunne optages selvstændigt, selv om deres forældre var i landet og ikke var danske. Det var hendes opfattelse på dette tidspunkt, at børn omfattet af § 17 skulle opfylde det almindelige sprogkrav. Hun var heller ikke den eneste, der havde den opfattelse. Det var sådan, opfattelsen var hos de sagsbehand-lere, som hun havde med at gøre.

Lene Nielsen har forklaret, at hun helt klart tror, at det var opfattelsen, at man skulle stille sprogkrav over for børn omfattet af børnekonventionen.

Charlotte Vesth har forklaret, 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. Hun har ikke nogen erindring om, hvordan man i praksis behandlede disse sager.

Birgitte Borker Alberg har forklaret, at hun fra begyndelsen havde en opfattelse af, hvordan retstillingen var for børn omfattet af retningslinjernes § 17. Der var de betingelser, at man skulle bo i Danmark og være født statsløs i Danmark.

Annemette Baldrup Ahn har forklaret, at hun kan huske, at børnekonventionen er omtalt i cirkulærets § 17. Hun husker ikke den klare linje i, hvilke krav man kunne stille over for børn, der var omfattet af børnekonventionen. Hun havde ikke på dette tidspunkt forståelse af konventionerne i relation til statsløse.

Ann-Britt Moos Møller har forklaret, at hun ikke kan huske, hvornår hun satte sig ind i børnekonventionen og 1961-konventionen. Hun kan se, at der i cirkulære-skrivelsens § 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 se, at der har været rigtig meget tvivl og forvirring om, hvordan sager efter cirkulærets § 17 skulle behandles.

Anna Sofie Silberbrandt har forklaret, at hun ingen forestilling havde om, hvilke krav man kunne stille til børn omfattet af § 17, da hun begyndte og i tiden lige efter.

Christian Werring Clem har forklaret, at han er usikker på, om de stillede sprogkrav til de børn. De stillede vandelskrav i forhold til § 17-børn.

Morten Thorsted har forklaret, at han ikke havde noget billede af, hvilke krav man kunne stille til børn omfattet af børnekonventionen. Han ikke kan huske, hvornår han har læst beskrivelsen af børnekonventionen. Det er først efter, at han blev teamleder i september 2008.

Niels Beckman har forklaret, at alle ansøgere som udgangspunkt blev behandlet efter de almindelige retningslinjer. Opfyldte de ikke disse retningslinjer, kunne man vende tilbage til spørgsmålet om statsløshed. Det indebar bl.a., at man indhentede dokumentation for sprogkundskaber også fra ansøgere omfattet af konventionerne.

Kommissionen har afhørt en række af de øvrige embedsmænd i Indfødsretskontoret om, hvorvidt det var deres opfattelse, at der var en procedure i Indfødsretskontoret, hvorefter man først undersøgte, om de almindelige retningslinjer for naturalisation var opfyldt, og kun hvis de ikke var det, forholdt man sig til betydningen af statsløshed. Der er imidlertid ingen vidner, der har kunnet bekræfte, at der var en sådan rutine, mens de var ansat. Nogle vidner husker det ikke, og vidnerne Katrin Rán Dragsted, Trine Priess Sørensen, Lene Nielsen, Nanna Fischer, Kirska Reinholt og Dorit Hørlyck har afvist dette. Oluf Engberg har anført, at det er en plausibel forklaring på, at sagerne blev behandlet, som de blev.

Det fremgår ikke af sagens oplysninger, at en sådan praksis har været forelagt for afdelingschefer, departementschefer, ministre eller Folketingets Indfødsretsudvalg.

Kommissionens undersøgelse af de konkrete sager viser, at der rutinemæssigt blev indhentet en række oplysninger fra offentlige registre (bl.a. CPR-registret og Kriminalregistret) uanset ansøgenes nationalitet. Da det ikke fremgik af ansøgnings-skemaerne, at ansøgere omfattet af børnekonventionen ikke skulle opfylde sprogkravet, havde mange ansøgere vedlagt dokumentation herfor.

I dette omfang lægger kommissionen til grund, at alle sager blev behandlet efter de almindelige retningslinjer.

De sager, der er nævnt ovenfor i dette afsnit, tyder ikke på, at sagsbehandlerne var klar over, at de indhentede dokumentation for danskkundskaber i tilfælde, hvor dette krav ikke kunne håndhæves.

Det fremgik således rutinemæssigt af brevene til ansøgerne, at det var en betingelse for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, at de sendte denne dokumentation, eller at de ville få afslag, hvis de ikke indsendte dokumentationen.

I sag 35 oplyste sagsbehandleren til Københavns Kommune, at Folketingets Indfødsretsudvalg ønskede en skoleudtalelse. Hun oplyste ikke, at det ikke var en betingelse for at få indfødsret. Det ville endvidere have været naturligt, at hun eller Jeppe Torp Vestentoft havde gjort i hvert fald Oluf Engberg opmærksom på, at det var en sag, hvor sprogkravet ikke kunne håndhæves, hvis de havde haft denne viden.

Forelæggelsen af et karakterblad for Niels Beckman i sag 37 tyder heller ikke på, at sagsbehandleren eller Katrin Rán Dragsted var klar over, at sprogkravet ikke kunne håndhæves.

Sagsbehandleren fra sag 37, som via Niels Beckman var blevet bekendt med, at kravet om danskkundskaber ikke skulle opfyldes af ansøgere omfattet af børnekonventionen, undlod med henvisning hertil efterfølgende at indhente dokumentation for danskkundskaber i sag 40 og 41. Hvis der var en procedure som forklaret af Niels Beckman, skulle denne dokumentation have været søgt indhentet.

Forklaringer fra fuldmægtige ansat i perioden tyder endvidere på, at der blandt mange af disse var en opfattelse af, at ansøgere omfattet af børnekonventionen skulle opfylde kravet om danskkundskaber.

Efter en samlet vurdering lægger kommissionen til grund, at indhentelsen af dokumentation for danskkundskaber fra personer omfattet af børnekonventionen i perioden 2003-2007 i hvert fald i det væsentlige skyldtes, at sagsbehandlere og jurister i Indfødsretskontoret havde den fejlagtige opfattelse, at ansøgerne skulle opfylde dette krav.

Folketingets Indfødsretsudvalg ses ikke at have anmodet om disse oplysninger eller at have fået meddelt, at de ville modtage oplysningerne. Oplysningerne ses heller ikke at være videregivet til Folketinget. Det er også på den baggrund kommissionens vurdering, at Integrationsministeriet ikke burde have indhentet oplysninger om, hvorvidt børn omfattet af børnekonventionen opfyldte kravet om danskkundskaber.

10.4.6.4 Håndhævelse af andre krav over for ansøgere omfattet af konventionerne

Ansøgningerne fra personer omfattet af 1961-konventionen er som nævnt i det hele behandlet efter de almindelige retningslinjer.

For så vidt angår ansøgere omfattet af børnekonventionen har Indfødsretskontoret i vidt omfang håndhævet kravet om underskrift på ansøgningsskemaets erklæringer om troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund, modtagelse af offentlige ydelser, gæld til det offentlige og kriminalitet.

Endvidere er der i en række sager indhentet oplysninger om strafbare forhold og om eventuel gæld til det offentlige.

Der er ikke i perioden 2000-2007 behandlet ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen, der ikke opfyldte vandelskravet i de almindelige betingelser. Der har således ikke været lejlighed til at tage stilling til, om ansøgere omfattet af børnekonventionen skulle opfylde dette krav.

10.4.6.5 Kommissionens sammenfatning og vurdering af behandlingen af ansøgninger fra statsløse personer indgivet i perioden fra 2000 til 2007

Som det er fremgået, er alle ansøgninger fra statsløse personer omfattet af 1961-konventionen i perioden fra 2004, hvor den første ansøgning blev modtaget, til 2007 blevet behandlet efter de almindelige retningslinjer for naturalisation og ikke efter de mere lempelige betingelser, som følger af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Dette førte til, at der blev givet afslag til syv ansøgere, der opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionen, men ikke de almindelige betingelser. Disse afslag var efter kommissionens vurdering i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

To ansøgere blev optaget på lovforslag, fordi de pågældende opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation.

De syv sager, hvor der blev givet afslag, blev forberedt eller afgjort af Niels Beckman eller af fuldmægtigene Trine Priess Sørensen, Maja Markman, Katrin Rán Dragsted, Lene Nielsen, Birgitte Borker Alberg, Kirsas Reinholt, Annemette Baldrup Ahn og Morten Flamsholt Sørensen. Fem af sagerne blev forberedt af fem forskellige kontorfunktionærer. Overordnede embedsmænd var ikke involveret i behandlingen af sagerne.

Der er ikke fundet tegn på, at der fra nogens side er givet instruks om eller fremsat ønske om, at embedsmændene skulle undlade at overholde konventionen.

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

Det fremgik således af forarbejderne til 1999- og 2004-loven, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de opfyldte de krav, som var nævnt i konventionen, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation.

Justitsministeriet og Integrationsministeriet havde endvidere udarbejdet en række notater og breve, som omtalte Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen, herunder notater fra november 1999 om eventuel indførelse af et vandelskrav i forbindelse med erhvervelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 3, notat af 15. september 2003 om konsekvenserne af at ophæve indfødsretslovens § 3 i relation til Danmarks internationale forpligtelser, brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder, notat om internationale konventioner i relation til opnåelse af indfødsret af 12. august 2005 og notat af 23. januar 2007 om udredning af rækkevidden af 1961-konventionen.

Niels Beckman og de nævnte otte fuldmægtige har da heller ikke forklaret, at de var blevet anmodet om eller beordret til ikke at overholde 1961-konventionen.

De har forklaret enten, at de slet ikke var bekendt med indholdet af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen, eller at de i den konkrete sagsbehandling ikke var opmærksomme på, at ansøgerne var omfattet af konventionen.

Der er ikke tegn på, at de fem kontorfunktionærer, der havde udarbejdet udkast til breve med afslag, havde kendskab til betydningen af 1961-konventionen.

Det forekommer umiddelbart vanskeligt at forstå, at så mange embedsmænd, der arbejdede inden for et så relativt lille juridisk felt som indfødsret, kunne overse 1961-konventionens betydning i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om naturalisation.

Det må imidlertid tages i betragtning, at sagsbehandlerne og fuldmægtigene fik præsenteret et grundlag for behandlingen af sagerne, der fremtrådte udtømmende, nemlig indfødsretsaftalen sammenholdt med kontorets interne vejledninger, og at de ikke modtog nogen supplerende vejledning om 1961-konventionen.

Det må også tages i betragtning, at der ud af samlet ca. 60.000 afgjorte sager i 2000-2007 kun blev modtaget 18 ansøgninger omfattet af 1961-konventionen.

Herefter og da kommissionen som nævnt ikke har fundet nogen indikationer på, at der skulle være givet instrukser eller henstillinger om ikke at overholde konventionerne, finder kommissionen ikke grundlag for at afvise forklaringerne fra de nævnte embedsmænd.

Kommissionen lægger således til grund, at ingen embedsmænd forsætligt har handlet i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Det lægges i stedet til grund, at Niels Beckman, Maja Markman, Katrin Rán Dragsted og muligvis også Kirsia Reinholt var bekendt med, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen var berettiget til at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation, men at de i den konkrete sagsbehandling overså, at ansøgerne var omfattet af konventionen. Alle disse embedsmænd havde i anden sammenhæng beskæftiget sig med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Det lægges endvidere til grund, at de øvrige fuldmægtige, Trine Priess Sørensen, Lene Nielsen, Birgitte Borker Alberg, Annemette Baldrup Ahn og Morten Flams-holt Sørensen, samt de involverede kontorfunktionærer ikke havde dette kendskab til betydningen af 1961-konventionen.

Det er kommissionens vurdering, at de nævnte embedsmænd burde have sikret sig, at de konkrete afgørelser blev truffet på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag. De burde således have undersøgt de relevante retsregler og have udvist en sådan omhu i sagsbehandlingen, at Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen blev overholdt.

Som det endvidere er fremgået, er ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen med en enkelt undtagelse optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Der blev optaget 30 personer omfattet af konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

I den sag, hvor der blev givet afslag, havde ministeriet lagt til grund, at ansøgeren ikke var født i Danmark og således ikke omfattet af Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

Sagerne omfattet af børnekonventionen er i øvrigt afgjort og i det væsentlige også behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter konventionen.

Der er i en række sager stillet krav om dokumentation af dansk kundskaber samt oplyst, at der ville blive givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis dokumentationen ikke blev fremsendt. Ansøgerne har i de relevante sager opfyldt kravet. Opfyldelse af kravet har i et tilfælde betydet, at ansøgeren fik indfødsret senere, end vedkommende kunne have fået.

Der er også stillet krav om, at ansøgere omfattet af børnekonventionen skulle underskrive forskellige erklæringer.

Sammenfattende kan det af vidneforklaringerne udledes, at der blandt fuldmægtigene har været en betydelig tvivl om, hvorvidt børn omfattet af børnekonventionen skulle dokumentere dansk kundskaber, og at flere mente, at de skulle dokumentere dansk kundskaber. Kommissionen har lagt til grund, at dette var årsagen til, at man indhentede disse oplysninger, og at ingen embedsmænd forsætligt har handlet i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

Det er kommissionens vurdering, at det ikke ville have været i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen, hvis indfødsret var blevet nægtet med den begrundelse, at ansøgerne ikke opfyldte sprogkravet, eller at de ikke havde underskrevet eksempelvis erklæring om troskab og loyalitet over for det danske samfund.

Kommissionen har endvidere vurderet, at Integrationsministeriet ikke ses at have haft grundlag for at have indhentet oplysninger om, hvorvidt børn omfattet af børnekonventionen opfyldte kravet om dansk kundskaber.

10.4.7 Baggrunden for, at ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og (til dels) børnekonventionen blev behandlet efter de almindelige retningslinjer

Efter kommissoriet skal kommissionen undersøge og redegøre for, hvad der var baggrunden for, at ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne blev behandlet efter de almindelige retningslinjer.

Dette afsnit angår baggrunden for, at ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i perioden fra 1999-lovens ikrafttrædelse til 2007 blev behandlet efter de almindelige retningslinjer. Den første ansøgning fra en person omfattet af konventionen blev modtaget i 2004.

Med hensyn til børnekonventionen angår afsnittet spørgsmålet om håndhævelse af kravet om dansk kundskaber.

10.4.7.1 Vidneforklaringer om årsagen til, at ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen blev behandlet efter de almindelige retningslinjer

I dette afsnit sammenfattes en række forklaringer fra ledende embedsmænd og fra ministre om, hvorfor ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og (til dels) børnekonventionen efter deres opfattelse blev behandlet efter de almindelige retningslinjer.

Nanna Fischer har i relation til 1961-konventionen forklaret, at der manglede vejledning. Det bedste havde været, hvis der havde været en bestemmelse om 1961-konventionen i cirkulæreskrivelsen om indfødsret, men da det ikke var tilfældet, kunne det have været en god idé, hvis der havde stået noget om konventionen i en vejledning. Når 1961-konventionens bestemmelse om indfødsret ikke stod i cirkulæreskrivelsen, som var den folk ”klamrede sig til”, når de behandlede sagerne, skulle det enten siges meget klart mundtligt, eller man skulle lave vejledninger. Der var bare ikke den fornødne vejledning i forhold til at skabe den fornødne opmærksomhed på konventionerne. Problemstillingen med statsløse fyldte ikke særlig meget. Det var ikke, fordi man ikke ville overholde konventioner og regler, men det fyldte ikke i kontoret i den tid, hun var der. Der er hende bekendt ikke givet nogen form for instrukser fra hendes overordnede om, at konventionen ikke skulle følges.

Kirsa Reinholt har forklaret, at det var en meget uens praksis. Det er uforklarligt. Udmeldingerne til kontoret var ikke tilstrækkeligt klare. I en periode var de ikke bedst om, hvornår der kunne stilles krav. I de tilfælde, hvor der blev stillet krav, før de opdagede fejlen, var det efter hendes overbevisning, dels fordi der ikke skete den tilstrækkelige kobling mellem konventionerne og sagsbehandlingen som følge af, at der ikke var helt klare retningslinjer for behandlingen, dels fordi sagsbehandlingen var præget af ændringerne i retningslinjerne i december 2005. Forespurgt om der, da hun begyndte i Indfødsretskontoret, var en instruks om at behandle de statsløse i strid med konventionerne, har hun forklaret, at der ikke var nogen instruks. Der har aldrig ligget en sådan instruks.

Oluf Engberg har forklaret, at han ikke ved, om han er den rigtige til at svare på, hvad der skete efter hans tid i kontoret. Det, han kan fortælle, er ”von hørensagen”, og han ved ikke, om det er rigtigt. Han hørte på et tidspunkt, at samarbejdet mellem Niels Beckman og Dorit Hørlyck var dårligt. Dorit Hørlyck overtog visitationen af posten efter Niels Beckman, og han har hørt, at man på et tidspunkt undrede sig over, hvorfor der lå sager med statsløse ansøgere i posten. Underforstået at visitationsordningen, som Niels Beckman stod i spidsen for, var lavet om, uden at de, der visiterede posten i stedet for Niels Beckman, var klar over, hvorfor sagerne med statsløse tidligere var lagt fra særskilt. Disse sager blev ikke længere ”håndholdt”,

som de tidligere blev af Niels Beckman. Det er muligt, at disse sager gik ind i den almindelige fordeling uden at blive identificeret. Niels Beckman havde i kraft af sin erfaring blik for, hvad man skulle holde øje med i de sager, der kom ind i posten, især i forhold til statsløse. Hvis posten blev taget fra Niels Beckman, var det ikke sikkert, at den person, der nu visiterede sagerne, havde samme blik for det.

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun ville ønske, at hun havde en rigtig god forklaring på, hvorfor konventionerne ikke blev overholdt. Hun kan kun sige, at de statsløse ikke fyldte i kontoret. Der var fokus på alt muligt andet. Det blev på intet tidspunkt problematiseret for hende, at det var et problem. De kendte konventionerne, men der var ikke den nødvendige kobling mellem den konkrete sagsbehandling og konventionerne. Det er beklageligt, og hun er ked af det. Det var synd for de mennesker, det gik ud over. Hun har ikke nogen bedre forklaring. Hun kan slå fast med syvommersøm, at der ikke på noget tidspunkt har været nogen instruks fra hverken minister, departementschef, afdelingschef, politikere, indfødsretsudvalgsmedlemmer eller andre om, at konventionerne ikke skulle overholdes. Der har bare ikke været den nødvendige kobling mellem sagsbehandlingen og konventionerne. Man kan stille sig spørgsmålet, hvordan det overhovedet kunne lade sig gøre. Det er fuldstændig uforklarligt bortset fra, at man skal huske på, at der var 11.000 sager på ventearkivet, og at der også kom nye sager i den periode. Sagerne omfattet af konventionerne var en meget lille andel af dem. De fejl, der skete, er udtryk for enkeltstående fejl. Man har ikke anlagt en praksis og sagt nogen steder, at det skulle være sådan. Der var ikke tale om en bevidst beslutning om, at disse sager ikke skulle behandles efter konventionen, hverken på hendes niveau eller afdelingschef-, departementschef- eller ministerniveau. Fejlen skyldes en beklagelig uopmærksomhed. Forespurgt om det i virkeligheden kan forklares med, at hun troede, at den instruks, der var, da hun begyndte som chef i kontoret, betød, at sagsbehandlerne rent faktisk i hele perioden havde overholdt konventionen, har hun forklaret, hun ikke havde grundlag for at tro andet. Det var ikke blevet problematiseret for hende overhovedet. Hun troede, at sagerne blev behandlet, som de skulle. Efter hendes opfattelse var det, der blev ændret i 2004, at ansøgere omfattet af konventionen ikke længere kunne erklære, men skulle søge naturalisation. I den forbindelse gik hun ud fra, at der var givet de nødvendige instrukser om, hvordan disse sager skulle behandles. Forespurgt om der var nogle instrukser om 1961-konventionen til sagsbehandlerne, har hun forklaret, at der ikke var nogen skriftlige instrukser. Det var mundtlige instrukser, før hun kom. Forespurgt om man som sagsbehandler skulle orientere sig om 1961-konventionen i forarbejderne til loven, har hun forklaret, at sådan burde det ikke have været. Hun havde den opfattelse, at der havde været givet den nødvendige instruks, og at man præcist vidste, hvordan disse sager skulle behandles, da hun kom til kontoret. Der var ikke nogen, der fortalte hende, at det var et stort problem. Forespurgt om hun på noget tidspunkt er stødt på tegn på, at personer i ledende stillinger, før hun

kom til kontoret, har forsøgt at etablere behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne efter de almindelige retningslinjer som en praksis, har hun forklaret, at der ikke er nogen overhovedet, der bevidst ønskede, at disse sager ikke skulle behandles i overensstemmelse med konventionerne. Hun vil karakterisere de få afslag som ”enkelstående svipsere”. Retningslinjerne i cirkulæreskrivelsen var deres ”Bibel”. Der var stort set opmærksomhed på § 17, men der var nogle, der ikke var tilstrækkeligt opmærksomme og stillede de almindelige betingelser, herunder sprogkrav.

Henrik Grunnet har forklaret, at de fejl, der blev begået, var enkeltstående fejl og ikke udtryk for en modvilje i forhold til at respektere konventionerne. Om indskrænkningen af adgangen til at opnå dansk indfødsret ved erklæring har han forklaret, at det var en anden sagsbehandling, der fandt sted ved naturalisationen, og den gav en anden indsigt fra Folketingets side. Det ændrede ikke på, at man naturligvis ville respektere konventionerne, men man skulle også være sikker på, at konventionens betingelser var opfyldt. Det var klart forudsat, at de internationale forpligtigelser, som Danmark havde på området, og som regeringen kun havde intentioner om at efterleve, skulle efterleves.

Kim Lunding har forespurgt, om han kan forklare, hvordan det kunne ske, at 1961-konventionen gled ud af billedet i kontoret, forklaret, at det bliver en efterrationalisering, men det, han forstod efterfølgende, var, at der et eller andet sted opstod et videnshul i forbindelse med, at souschefen, der havde siddet med sagerne i kontoret, rykkede ud, og en ny kontorchef kom ind. På det tidspunkt var hans opfattelse, at dette kontor ligesom alle andre kontorer i afdelingen varetog deres opgaver efter de retningslinjer, der var givet dem. Deres styringsgrundlag er cirkulæret. Det fastlægger, hvordan sagerne behandles. Ansvaret for at overholde retsgrundlaget påhviler kontorchefen. Der var virkelig travlt på det tidspunkt. Han havde kendskab til ”En ny udlændingepolitik”, hvor der står ”Konventioner skal overholdes”. Det var regeringsgrundlaget. Den, der ikke kendte det på Slotsholmen, ville være ilde stedt. Det fremgik med al tydelighed, at konventionerne skulle overholdes hverken mere eller mindre. Det var noget, de var meget opmærksomme på.

Niels Preisler har forklaret, at der i ingen sager er tale om, at statsløse er blevet nægtet indfødsret i strid med konventionen, mens han var departementschef i Integrationsministeriet. 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. Han synes, at det er vigtigt at understrege, at det allerførste, der stod i regeringens udlændingepolitik, var, at ”Danmarks forpligtelser efter internationale konventioner m.v. skal respekteres.” Det var en selvfølge, men blev understreget, fordi hele diskussionen om udlændingepolitikken

blev fulgt meget tæt af en række danske og udenlandske NGO'ere og menneskerettighedsinstitutioner. Der var en kæmpe opmærksomhed på 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. 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.

Claes Nilas har forklaret, at han ingen forklaring har på, hvordan det kan være, at konventionen i praksis ikke blev fulgt, eller på hvordan man med den ene hånd kunne beskrive rettigheder efter konventionen, og med den anden hånd afgøre sager i strid med konventionen. Hans generelle oplevelse i forhold til alle kontorerne i huset var, at der var forskellige konventioner på de forskellige områder, og han gik ud fra, at medarbejderne kendte dem og efterlevede dem.

Justitsministeriets departementschef Michael Lunn har på baggrund af det kendskab han fik til sagen i forbindelse med Integrationsministeriets udarbejdelse af en redegørelse til statsministeren i 2011 forklaret, at de alle syntes, at det var ubegribeligt, at man kunne glemme sådanne regler. Der ikke var tegn på, at en minister eller folketingsmedlemmer havde påvirket det eller stået bag det. De måtte se begrundelsen for forglemmelsen i den omstændighed, at det er menneskeligt at fejle. Han mener ikke, at der var behov for skriftlige vejledninger til medarbejderne. Den løbende uddannelse og kontrollen ved underskriftskompetence burde være rigelig til at sikre, at man ikke glemte centrale regelsæt.

Departementschef Karsten Dybvad, der var departementschef i Statsministeriet fra 1. september 2005 til 1. oktober 2010, har forklaret, at forvaltningen skulle være i orden. Man skulle respektere de internationale konventioner, som Danmark havde tilsluttet sig. Han har aldrig nogensinde hørt eller fornemmet, at man ikke ville respektere konventioner eller aftaler generelt.

Frank Jensen har forklaret, at der i forhold til indfødsret var to vigtige konventioner, som skulle iagttages, nemlig statsløsekonventionen fra 1961 og børnekonventionen. Disse konventioner indgik i hans drøftelser med Folketingets partier op til ændringen af indfødsretsloven i 1999. 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 var 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 folketingsalen og i de møder, han havde med Folketingets partier.

Bertel Haarder har forklaret, at det var en erklæret regeringspolitik at overholde konventioner. Det stod i oplægget af 17. januar 2002 til den nye regerings udlændingepolitik, øverste linje: "Konventionerne skal overholdes." Det var det fælles vilkår for alt, hvad han foretog sig. 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. Han gik ud fra som en selvfølge, at embedsmændene gjorde det, de skrev.

Rikke Hvilshøj har forklaret, at hun ikke er bekendt med administrative tiltag, der var sat i værk for at sikre, at 1961-konventionen blev overholdt. Hun har ikke noget bud på, hvordan det kan være gået galt. Hun har spekuleret på, om hun skulle have været opmærksom på noget. Hun har ingen forklaring på det. Der har åbenbart været et skel mellem det, der blev lagt op til hende, både når hun har fået oplæg til breve og notater, som klart og tydeligt har beskrevet, hvordan man gjorde, og det man gjorde. Det gav hende ikke anledning til spørgsmål. Hun var jo som minister ikke involveret i den daglige organisering i de enkelte kontorer eller i, hvordan man tilrettelagde arbejdet. Hun har ikke noget bud på, hvad der er sket. Konventionerne lå fast set med regeringens øjne. De var ikke til diskussion. Der var heller ikke noget udspil fra regeringens side i forhold til konventionerne.

Integrationsminister Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun i 2008 spurgte til, hvordan det kunne ske. Det kunne man ikke give noget svar på. De ord, hun husker i årenes løb, var "manglende kobling". Man kan godt se, hvad der er sket. Hun har mødt det andre steder hos Rigspolitiet, hvor der var mange HK'er, at når der var udstedt en cirkulæreskrivelse, skulle man passe meget på at få forklaret dem, hvad der stod i loven, fordi de ellers var tilbøjelige til at tage cirkulæret og fokusere på det. Da hun havde siddet 25 år med administrationen ved Rigspolitiet, var hun ikke i tvivl om, at det var sådan noget, der var sket, og at man havde forlæst sig. Det, der vakte hendes største undren, var ikke, at man havde overset konventionen, men at man også havde overset lobmærkningerne. Man kan ikke sige i ministeriet, at man ikke kendte hendes syn på konventionerne. Claes Nilas vidste alt om, at hun var meget pernittenlig med det med konventioner.

10.4.7.2 Kommissionens vurdering af, hvorfor ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i perioden 1999-2007 blev behandlet efter de almindelige retningslinjer

Dette afsnit indeholder kommissionens vurdering af, hvorfor ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i perioden fra 1999-lovens ikrafttrædelse den 31. december 1999 indtil 2007 blev behandlet efter de almindelige retningslinjer. Som det fremgår af afsnit 10.4.6.1.2, blev den første ansøgning fra en person omfattet af 1961-konventionen modtaget i Indfødsretskontoret i september 2004, og de relevante ministerier har således ikke før dette tidspunkt behandlet sager omfattet af konventionen.

Kommissionen har i afsnit 10.4.6.5 anført, at det ikke kan lægges til grund, at der fra nogens side er givet instruks om eller fremsat ønske om, at embedsmændene skulle undlade at overholde konventionen.

Kommissionen har endvidere lagt til grund, at de embedsmænd, der håndhævede de almindelige betingelser for indfødsret over for ansøgere omfattet af 1961-konventionen, enten ikke vidste, at ansøgerne ikke skulle opfylde disse betingelser, eller at de i den konkrete sagsbehandling overså, at ansøgerne var omfattet af konventionen.

Det er således kommissionens vurdering, at den manglende overholdelse af 1961-konventionen skyldtes, at de embedsmænd, der skulle behandle ansøgninger fra personer omfattet af konventionen, ikke var tilstrækkeligt opmærksomme vedrørende Danmarks forpligtelser efter konventionen.

Det er endvidere kommissionens vurdering, at den manglende opmærksomhed vedrørende konventionen i Indfødsretskontoret grundlæggende skyldtes følgende forhold:

- Der var ikke iværksat effektive sagsgange i Indfødsretskontoret med henblik på at identificere ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen.
- Der var ingen omtale af 1961-konventionen i Indfødsretskontorets interne vejledninger til sagsbehandlerne.
- Der ses ikke at være givet mundtlig vejledning om betydningen for sagsbehandlingen af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen på møder i kontoret eller i forhold til nye medarbejdere.

Det er endvidere kommissionens vurdering, at det har haft betydning, at

- der var meget få ansøgninger fra personer omfattet af konventionen.

Endelig er det kommissionens vurdering, at den manglende opmærksomhed sandsynligvis ville være undgået, hvis

- der havde været en regulering af retsstillingen for ansøgere omfattet af 1961-konventionen i indfødsrets-cirkulæret/indfødsrets-aftalen.
- der var givet vejledning, f.eks. på ministeriets hjemmeside, til de personer, der var omfattet af konventionen.

10.4.7.3 Kommissionens vurdering af, hvorfor ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen i perioden 1999-2007 til dels blev behandlet efter de almindelige retningslinjer

Der har i hele perioden været en bestemmelse i indfødsrets-cirkulæret/indfødsrets-aftalen om Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen. Denne bestemmelse sammenholdt med, at også Indfødsretskontorets interne vejledninger indeholdt bidrag til forståelsen af bestemmelsen, har i perioden 1999-2007 sikret, at ansøgere omfattet af børnekonventionen blev identificeret og optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Det kan ikke lægges til grund, at der fra nogens side er givet instruks om eller fremsat ønske om, at embedsmændene skulle undlade at overholde konventionen.

Det kan dog konstateres, at der har været en vis usikkerhed blandt embedsmændene i Indfødsretskontoret om rækkevidden af Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen. Denne usikkerhed kan til dels skyldes, at det efter ændringen af 1992-cirkulæret i 1997 ikke længere fremgik direkte af bestemmelsen, at børnene kunne optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de almindelige betingelser for naturalisation ikke var opfyldt.

Kommissionen har i afsnit 10.4.6.3 og 10.4.6.5 redegjort for, at Integrationsministeriet i de fleste sager omfattet af børnekonventionen stillede det samme krav om dokumentation af dansk kundskaber som til andre børn, og at dette i det væsentlige skyldtes, at sagsbehandlere og jurister i Indfødsretskontoret havde den fejlagtige opfattelse, at ansøgerne skulle opfylde dette krav. Der er også flere eksempler på, at der var en opfattelse af, at børnene skulle opfylde det almindelige vandelskrav.

Der blev ikke i perioden 1999-2007 givet afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen med den begrundelse, at de ikke opfyldte sprogkravet eller vandelskravet, idet alle ansøgerne opfyldte disse krav³. I februar 2008 (sag 64) og september 2008

³ Se dog sag 39, men i denne sag lagde Integrationsministeriet til grund, at ansøgeren ikke var født i Danmark og derfor ikke omfattet af børnekonventionen.

(sag 75, 76 og 77) blev der imidlertid givet afslag til fire ansøgere omfattet af børnekonventionen med den begrundelse, at de ikke opfyldte kravet om danskkundskaber. Kommissionen har redegjort for sagerne i afsnit 10.7.7.1.3 og 10.8.6.1, og det fremgår heraf, at flere af de involverede fuldmægtige i Indfødsretskontoret havde den opfattelse, at ansøgerne skulle opfylde dette krav.

Kommissionen vurderer, at det forhold, at der før 2005 ikke i vejledningerne eller på anden måde blev præciseret over for medarbejderne i Indfødsretskontoret, at børn omfattet af § 17 i modsætning til andre børn ikke skulle dokumentere danskkundskaber eller opfylde vandelskravet, kan være forklaringen på, at flere sagsbehandlere og fuldmægtige i Indfødsretskontoret havde den opfattelse, at børnene skulle opfylde dette krav.

Fra ca. februar 2005 til maj 2007 fremgik det af visdomsfanerne, at ansøgere omfattet af børnekonventionen ikke skulle dokumentere danskkundskaber. Uanset dette blev der indhentet dokumentation herfor i de tre sager, hvor ansøgerne var fyldt 12 år og således efter de almindelige betingelser skulle opfylde sprogkravet.

Fra maj 2007 fremgik det af Indfødsretskontorets sagsbehandlermanual, at ansøgere omfattet af børnekonventionen skulle opfylde sprogkravet og vandelskravet.

Denne forkerte vejledning må antages at være en væsentlig del af årsagen til, at der blev indhentet dokumentation herfor efter dette tidspunkt og for, at der i 2008 blev givet afslag til ansøgere omfattet af konventionen.

10.5 1999-2007 (kapitel 5). Ministres kendskab til Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen samt kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne.

Ifølge lov om undersøgelseskommissioner § 4, stk. 4, 2. pkt., kan en undersøgelseskommission ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar.

Begrænsningen har sammenhæng med, at det i praksis efter grundloven alene er Folketinget, der kan tage stilling til spørgsmålet om ministres politiske ansvar og spørgsmålet om rejsning af rigsretstiltale, jf. grundlovens § 15 og § 16.

Kommissionens opgave for så vidt angår ministre er således alene at undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets stillingtagen til spørgsmålet om ministrenes politiske og retlige ansvar. Herunder falder også subjektive forhold, eksempelvis hvilken viden ministre har haft.

Det er således et led i kommissoriet, at kommissionen skal undersøge og redegøre for, i hvilket omfang de skiftende ministre med ansvar for indfødsretsområdet har haft kendskab til behandlingen af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer, herunder til spørgsmål der vedrører forholdet til Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Kendskab til konventionerne

Det er kommissionens vurdering, at ministre med ansvar for indfødsretsområdet i perioden 1999-2007 på overordnet plan har været bekendt med, at Danmark efter 1961-konventionen og børnekonventionen var forpligtet til at give statsløse børn født i Danmark indfødsret.

Kommissionens undersøgelse viser således, at Frank Jensen i forbindelse med fremsættelsen af forslag til 1999-loven og ved besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Indfødsretsudvalg var bekendt med 1961-konventionen. Han har om sit kendskab til konventionen og børnekonventionen forklaret, at konventionerne indgik i drøftelserne med de andre partier op til 1999-lovens vedtagelse.

Bertel Haarder sendte i januar 2003 et notat til Folketingets Indfødsretsudvalg om internationale konventioner af betydning for statsborgerskab. I notatet var 1961-konventionen nævnt. Han modtog endvidere forud for fremsættelsen af forslaget til 2004-loven flere notater, hvori forpligtelsen efter 1961-konventionen var

beskrevet, og konventionen fremgik også af forarbejderne til loven. Han har forklaret om sit kendskab til konventionerne, at det var kendt af alle i ministeriet, at der var særlige regler for statsløse. Han var nok ikke bevidst om, hvad de nærmere gik ud på, men at der var særlige regler for statsløse, var tydeligt.

Undersøgelsen viser videre, at Rikke Hvilshøj i forbindelse med forhandlingerne om 2005-aftalen blev gjort bekendt med 1961-konventionen. Hun modtog således to notater, hvori Danmarks forpligtelse efter konventionen var beskrevet, ligesom hun i forbindelse med sit svar af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder og ved modtagelsen i februar 2007 af notat om udredningen af rækkevidden af 1961-konventionen blev orienteret om Danmarks forpligtelse efter konventionen.

Rikke Hvilshøj har om sit kendskab til konventionerne forklaret, at hun var bekendt med, at der var særlige vilkår for statsløse børn og unge, og at de ikke på samme måde var genstand for drøftelse, når de i øvrigt drøftede, hvilke vilkår de ønskede at stille til personer, der ansøgte om statsborgerskab.

Danmarks forpligtelse efter børnekonventionen har i hele perioden fremgået af § 15 og § 17 i henholdsvis naturalisationscirkulæret og indfødsrets aftalen. Ud over henvisninger til disse bestemmelser ses der ikke i perioden at være givet særlige orienteringer til ministre om Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

Kommissionen lægger til grund, at ministrene Frank Jensen, Bertel Haarder og Rikke Hvilshøj på overordnet plan var bekendt med, at Danmark efter 1961-konventionen og børnekonventionen var forpligtet til at meddele visse personer født statsløse i Danmark indfødsret på mere lempelige vilkår end andre ansøgere.

Birthe Rønn Hornbech ses ikke i perioden fra tiltrædelsen som minister den 23. november 2007 indtil årets udgang fra embedsmænd i Integrationsministeriet at have modtaget information om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen. Hendes kendskab til Danmarks forpligtelser efter konventionerne behandles i afsnit 10.15.

Kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger om naturalisation

Ansøgninger om indfødsret fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen er i hele perioden blevet behandlet selvstændigt af Indfødsretskontoret, der har taget stilling til, om ansøgerne skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Sagerne er behandlet på grundlag af retningslinjer fastsat af Folketinget, og den ansvarlige minister har ikke på noget tidspunkt fået forelagt en sag vedrørende en person omfattet af konventionerne til afgørelse af, om ansøgeren skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller have afslag herpå.

Ministrene har ikke været involveret i Indfødsretskontorets udarbejdelse af interne vejledninger til brug for medarbejdernes behandling af ansøgninger om naturalisation, herunder om 1961-konventionen eller børnekonventionen.

Ministrene ses ikke at have givet instruktioner om behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen.

For så vidt angår generel orientering om behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen fremgik det af forarbejderne til 1999- og 2004-loven, at ministerierne ville optage ansøgere omfattet af 1961-konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de opfyldte de betingelser, der var nævnt i konventionen.

Der ses ikke at være givet information til ministre om, at dette alligevel ikke ville ske.

Tværtimod fik Rikke Hvilshøj i juni 2006 forelagt udkast til et brev til Institut for Menneskerettigheder, der gentog det, der fremgik af forarbejderne til 2004-loven. Kopi af brevet blev sendt til Folketingets Indfødsretsudvalg.

I februar 2007 fik hun forelagt et notat om udredning om 1961-konventionen, hvoraf det fremgik, at konventionen var opfyldt ved § 17 i indfødsretsaf-talen.

Undersøgelsen har vist, at kun to sager omfattet af konventionerne i perioden har været forelagt for en minister.

Den første sag var sag 35, hvor ansøgeren var omfattet af børnekonventionen. Sagen, der er omtalt i afsnit 10.4.6.3, gav anledning til offentlig omtale, og Bertel Haarder blev involveret i sagens behandling. Han tiltrådte i juli 2003, at Indfødsretskontoret meddelte en kommune, at de skulle fremsende oplysninger om danskundskaber. Den 7. november 2003 tiltrådte han, at ansøgeren blev indkaldt til en samtale i Integrationsministeriet med henblik på vurdering af ansøgerens sprogundskaber. I januar 2004 orienterede han Folketingets Indfødsretsudvalg om, at der havde været afholdt sprogsamtaler i ministeriet.

Det fremgik ikke af det materiale, som Bertel Haarder fik forelagt, eller af orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg, at ansøgeren var statsløs og født i Danmark.

Det er kommissionens vurdering, at han ikke fik et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag til at vurdere, om han skulle tiltræde embedsmændenes indstillinger.

Den anden sag var sag 43, hvor ansøgeren var omfattet af 1961-konventionen, da ministeriet modtog ansøgningen. Sagen er omtalt i afsnit 10.4.6.1.2. Ansøgeren havde i oktober 2005 modtaget afslag, fordi vedkommende ikke havde dokumenteret dansk kundskaber. Efterfølgende sendte ansøgeren dokumentation herfor, men i mellemtiden var kravet om indfødsretsprøve blevet indført, og ministeriet krævede, at ansøgeren skulle bestå en sådan prøve. Ansøgeren klagede i et brev til Rikke Hvilshøj over, at vedkommende endnu ikke var blevet dansk statsborger.

I brev af 22. februar 2007 fastholdt Rikke Hvilshøj, at ansøgeren skulle bestå en indfødsretsprøve. Det fremgik ikke af det materiale, som Rikke Hvilshøj fik forelagt, at ansøgeren var statsløs og født i Danmark.

Det er kommissionens vurdering, at hun ikke fik et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag til at vurdere, om hun skulle tiltræde udkastet til brev.

I ingen af de seks øvrige sager, hvor der er meddelt afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, er der oplysninger, der peger på, at Bertel Haarder (sag 39), Rikke Hvilshøj (sag 39, 49, 55, 58, 70 og 71) eller Birthe Rønn Hornbech (sag 70) var involveret i behandlingen af sagerne. Der er heller ikke tegn på, at de efterfølgende blev orienteret om dem.

Tilsvarende gælder de to sager (sag 52 og 57), hvor man i 2006 og 2007 meddelte ansøgere omfattet af 1961-konventionen, at de skulle bestå en indfødsretsprøve.

Disse sager er i overensstemmelse med den etablerede fremgangsmåde for naturalisationssager behandlet af embedsmænd i Indfødsretskontoret.

Oplysninger til Folketinget

Ministre med ansvar for indfødsret i perioden 1999-2007 ses i to tilfælde at have givet oplysninger til Folketinget, der ikke har været korrekte eller fyldestgørende.

I sag 35, der er redegjort for i afsnit 10.4.6.3, orienterede Bertel Haarder Folketingets Indfødsretsudvalg om, at man havde indkaldt en række børn til en sprogsamtale uden at oplyse, at et af disse børn var omfattet af børnekonventionen og derfor ikke skulle dokumentere dansk kundskaber.

Kommissionen har lagt til grund, at det ikke af det materiale, som Bertel Haarder fik forelagt, fremgik, at ansøgeren var statsløs og født i Danmark.

Kommissionen har i afsnit 10.4.2.4 redegjort for Rikke Hvilshøjs brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder, der også blev sendt til Folketingets Indfødsretsudvalg som svar på udvalgets anmodning om ministerens kommentar til instituttets forudgående henvendelse.

Kommissionen har redegjort for, at oplysningen i brevet om, at ministeriet i praksis ville optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når betingelserne i konventionen var opfyldt, ikke var i overensstemmelse med den måde, ministeriet havde behandlet sagerne på eller med den måde, som ministeriet efterfølgende behandlede dem på.

Kommissionen har endvidere lagt til grund, at hverken de involverede embedsmænd eller Rikke Hvilshøj forsætligt afgav misvisende oplysninger.

Det er kommissionens vurdering, at Rikke Hvilshøj heller ikke havde fået andre informationer, der kunne tyde på, at oplysningerne i brevet var forkerte.

10.6 1999-2007 (kapitel 5). Kommissionens retlige vurderinger af, om det faktiske forløb giver grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd draget til ansvar

Indledning

Som nævnt i kapitel 3, afsnit 3.1.2.1 forældes et eventuelt strafansvar for overtrædelse af reglerne i straffeloven om forbrydelse i offentlig tjeneste to år efter den dag, den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt. Kommissionen tager derfor ikke stilling til, om nogen af de involverede personer i perioden 1999-2007 har overtrådt straffeloven.

Disciplinært ansvar er principielt uforældeligt, men der skal efter praksis i almindelighed foreligge særlige grunde for, at der søges gjort ansvar gældende i anledning af forhold, der ligger mere end ca. fem år tilbage i tiden. Da der ikke som ved strafansvar findes en klar regel om forældelse, finder kommissionen at burde foretage retlige vurderinger af, om der er grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd stillet disciplinært til ansvar.

Embedsmænd, der ikke længere er ansat i staten, kan ikke mødes med disciplinære sanktioner. Maja Markman, Morten Flamsholt Sørensen, Niels Beckman og Dorit Hørlyck er ikke længere ansat i staten, og deres mulige ansvar vil ikke blive vurderet.

Dorit Hørlyck har via sin bisidder givet udtryk for, at hun ikke ønsker, at den omstændighed, at hun er fratrædt sin stilling, skal give kommissionen begrænsninger i muligheden for udtalelser vedrørende hendes arbejde. Hun har derfor givet samtykke til, at kommissionen kan udtale sig vedrørende hende på helt samme måde, som hvis hun ikke var fratrædt sin stilling i den statslige forvaltning.

Kommissionen har uanset dette samtykke ikke fundet grundlag for at forholde sig til Dorit Hørlycks eventuelle ansvar. Se bilag 17, afsnit 1.7.

Som også redegjort for i kapitel 3 er betingelserne for, at en embedsmand kan stilles disciplinært til ansvar, at pågældende har begået en tjenesteforseelse, at forseelsen er begået forsætligt eller uagtsomt, og at forseelsen er af en vis grovhed.

I relation til resultatet af undersøgelsen af forholdene i perioden fra 1999 til 2007 kan fra kapitel 3 fremhæves embedsmænds pligt til at overholde gældende ret. Det følger heraf, at embedsmænd har pligt til at sikre, at afgørelser træffes på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag.

Endvidere kan fremhæves, at i det omfang overordnede involveres i en afgørelse, har embedsmænd pligt til at informere og rådgive den overordnede, således at denne tilsvarende kan træffe afgørelse på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag.

Kommissionen vil i dette afsnit fremkomme med sine vurderinger til belysning af, om der er grundlag for, at det offentlige søger nogen embedsmænd draget til ansvar for forhold begået i 1999-2007.

Kommissionen vil koncentrere sig om følgende fire forhold, hvor kommissionen finder, at embedsmænd i Integrationsministeriet burde have handlet anderledes i perioden 1999-2007:

- afslag til ansøgere omfattet af konventionerne
- manglende iværksættelse af administrative tiltag for at sikre, at 1961-konventionen blev overholdt
- manglende vejledning om Danmarks forpligtelser efter konventionerne samt
- videregivelse af urigtige oplysninger til ministeren og til Folketingets Indfødsretsudvalg.

Kommissionen vil inddrage de embedsmænd, der har været involveret i de nævnte forhold på en sådan måde, at kommissionen har fundet det relevant at vurdere spørgsmålet om deres ansvar.

10.6.1 Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Der blev ikke givet afslag til ansøgere omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen i perioden 1999 til juli 2004.

Fra august 2004 til december 2007 blev der givet afslag til syv ansøgere, der opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionerne. Disse afslag var i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne.

Afslagene var således i strid med embedsmændenes forpligtelse til at overholde gældende ret, herunder konventionsmæssige forpligtelser, således som dette er beskrevet i kapitel 3, afsnit 3.1.1.1.

Trine Priess Sørensen, Katrin Rán Dragsted, Lene Nielsen, Birgitte Borker Alberg, Kirsas Reinholdt og Annemette Baldrup Ahn forberedte eller afgjorde nogen af sagerne, og kommissionen skal vurdere, om det offentlige efter kommissionens opfattelse bør søge dem draget til ansvar.

Overordnede embedsmænd var ikke involveret i behandlingen af sagerne.

Kommissionen har lagt til grund, at fuldmægtigene ikke forsætligt handlede i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne og forarbejderne til 2004-loven, men at de enten slet ikke var klar over, at Danmark efter konventionerne var forpligtet til at give ansøgerne statsborgerskab, eller at de i den konkrete sagsbehandling overså, at ansøgerne var omfattet af konventionerne.

De har ikke opfyldt pligten til at sikre, at de konkrete afgørelser blev truffet på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag. De burde således have undersøgt de relevante retsregler og have udvist en sådan omhu i sagsbehandlingen, at Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen blev overholdt.

Afslagene er udtryk for uagtsomme tjenesteforseelser.

Ved vurderingen af grovheden af tjenesteforseelserne finder kommissionen, at der skal tages hensyn til, at der ikke i Indfødsretskontoret var iværksat rutiner, der kunne identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Der var heller ikke givet vejledning til medarbejderne om konventionen og dens betydning for sagsbehandlingen. Fuldmægtigene fik præsenteret et arbejdsgrundlag i form af navnlig indfødsretsaftalerne og interne vejledninger, som de kan have haft en vis forventning om var dækkende for de juridiske problemstillinger, som de skulle forholde sig til.

Hertil kommer, at der i kontoret ikke var opmærksomhed vedrørende Danmarks forpligtelser efter konventionens artikel 1, og at der var meget få sager med personer omfattet af konventionen.

På den baggrund er det kommissionens opfattelse, at forseelserne begået af de nævnte fuldmægtige ikke er af en sådan grovhed, at et disciplinært ansvar bør søges gjort gældende.

10.6.2 Manglende administrative tiltag

Kommissionen har lagt til grund, at der ikke i 1999-2007 i Indfødsretskontoret blev iværksat tiltag, der kunne påregnes at sikre, at de forventeligt ret få ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen ville blive identificeret af medarbejdere i Indfødsretskontoret og behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Kommissionen har endvidere lagt til grund, at der ikke blev givet skriftlig vejledning til medarbejderne i Indfødsretskontoret om 1961-konventionen, og at der sandsynligvis ikke blev givet nogen mundtlig vejledning om konventionen, i hvert fald ikke systematisk.

Kommissionen har endelig lagt til grund, at den manglende opmærksomhed vedrørende 1961-konventionen i Indfødsretskontoret i forbindelse med behandlingen af ansøgninger grundlæggende skyldtes disse forhold.

Det er kontorcheferne i Indfødsretskontoret, der har haft pligt til at tilrettelægge behandlingen af ansøgninger om indfødsret ved naturalisation fra ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen således, at afgørelser i disse sager generelt ville blive truffet på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag, således at Danmarks folkeretlige forpligtelser ville blive overholdt.

Der er ikke oplysninger, der peger på, at andre overordnede embedsmænd har været involveret i beslutninger om ikke at iværksætte tiltag. Der er heller ikke oplysninger, der peger på, at de har været bekendt med eller burde have indset, at der ikke var iværksat tiltag, således at overordnede embedsmænd har tilsidesat en tilsynspligt. Kommissionen behandler derfor alene spørgsmålet om ansvar for kontorcheferne.

Kontorcheferne var i perioden 1999-2007 Birgit Kleis, Rikke Steffensen, Oluf Engberg og Dorit Hørlyck.

Birgit Kleis var kontorchef i Indfødsretskontoret indtil 15. juni 2000. Hun var bekendt med, at der var en gruppe ansøgere omfattet af 1961-konventionen, som ikke længere kunne få indfødsret ved erklæring, men skulle indgive ansøgning om indfødsret ved naturalisation. Hun tog initiativ til skriftligt at vejlede statsamterne, om at ansøgere, der valgte at indgive erklæring om dansk indfødsret, selv om de var straffede eller sigtede, skulle henvises til Indfødsretskontoret.

Der blev ikke udarbejdet en tilsvarende vejledning til politiet i forhold til de ansøgere, der indgav ansøgning hertil.

Hun foranledigede endvidere, at der blev etableret en visitationsordning, som skulle identificere alle de ansøgere, der ikke længere kunne få indfødsret ved erklæring, idet disse ansøgere skulle have deres sager hastebehandlet. Kommissionen har ikke kunnet afvise, at hun eller souschefen muligvis ville kunne identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen og konkret instruere om behandlingen heraf, selv om det ikke var formålet med ordningen.

Det er kommissionens vurdering, at denne visitationsordning ikke med tilstrækkelig sikkerhed kunne forventes at identificere ansøgere omfattet af konventionen, og at ordningen over tid risikerede at miste sin betydning for ansøgere omfattet af konventionen, da den ikke var nedfældet skriftligt. Da der ikke blev modtaget ansøgninger fra personer omfattet af konventionen i den periode, hvor Birgit Kleis var kontorchef, kan det imidlertid være vanskeligt at afvise, at ordningen ville være effektiv, ligesom det er muligt, at der ville være blevet iværksat yderligere initiativer, hvis der i praksis havde vist sig et behov herfor.

Rikke Steffensen, der var kontorchef indtil 30. september 2002, foranledigede, at vejledningen til statsamterne, som Birgit Kleis havde taget initiativ til, blev færdiggjort og udsendt i december 2000. Den etablerede visitationsordning for ansøgere omfattet af den tidligere indfødsretslovs § 3 var fortsat reelt det eneste tiltag til at sikre, at medarbejderne i Indfødsretskontoret kunne identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen. Kommissionen kan henvise til bemærkningerne angående Birgit Kleis ovenfor, dog med den tilføjelse at referatet fra sagsbehandlermødet den 15. december 2000, refereret i afsnit 10.4.3.1.1 tyder på, at der i december 2000 ikke var opmærksomhed vedrørende det forhold, at der var en gruppe ansøgere omfattet af visitationsordningen, som skulle behandles efter andre retningslinjer end de almindelige.

Oluf Engberg var kontorchef indtil 31. august 2004. Han var involveret i forberedelsen af forslaget til 2004-loven og var således bekendt med, at sandsynligheden for at modtage ansøgninger om naturalisation fra personer omfattet af 1961-konventionen ville blive øget væsentligt. Han har forklaret, at han var opmærksom på behovet for at få en bestemmelse om konventionen ind i indfødsrtaftalen, og at en regulering i kontorets vejledninger kom i anden række. Han tog ikke nye initiativer i anledning af loven. Der var en visitationsordning.

Der er kommissionens opfattelse, at Oluf Engberg efter 2004-loven havde en særlig anledning til at iværksætte rutiner og give vejledning til Indfødsretskontorets medarbejdere for at identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen og sikre en korrekt behandling af sagerne. Han forlod kontoret kun to måneder efter, at 2004-loven var trådt i kraft. Det er kommissionens opfattelse, at det havde været hensigtsmæssigt, hvis han havde sikret sig, at Dorit Hørlyck blev gjort bekendt med hans overvejelser og med problematikken, men han kan ikke anses for retligt at have været forpligtet hertil.

Med hensyn til spørgsmålet om eventuelt ansvar for kontorcheferne Birgit Kleis, Rikke Steffensen og Oluf Engberg kan kommissionen ikke afvise, at de har haft en begrundet formodning om, at de eller Niels Beckman ville kunne identificere

ansøgere omfattet af 1961-konventionen og give de instrukser, der var nødvendige for at opfylde konventionen, og der er ikke modtaget ansøgninger fra personer omfattet af konventionen, der har gjort det muligt at konstatere, om formodningen var velbegrundet.

Kommissionen finder ikke grundlag for at fastslå, at Birgit Kleis, Rikke Steffensen eller Oluf Engberg har begået en tjenesteforseelse.

Dorit Hørlyck var kontorchef fra 1. september 2004 og resten af den periode, som dette kapitel vedrører. Hendes eventuelle ansvar behandles som nævnt ovenfor ikke.

10.6.3 Manglende vejledning om Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen

Kommissionen har i kapitel 2, afsnit 2.1.4.5.1 og afsnit 2.1.4.5.3 redegjort for myndigheders pligt til at yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Som det fremgår, bestod der også en sådan pligt i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om indfødsret.

Kommissionen har i afsnit 10.4.5 redegjort for, at embedsmænd i Indfødsretskontoret i en række konkrete sager undlod at vejlede ansøgere, der fik afslag på indfødsret, om, at deres børn omfattet af børnekonventionen selvstændigt kunne søge om naturalisation efter børnekonventionen.

Kommissionen har i samme afsnit lagt til grund, at der ikke i perioden 2000-2011 har været en almindelig praksis i Indfødsretskontoret herom, før en procedure blev beskrevet i kontorets vejledninger i 2011. Kommissionen kan dog ikke udelukke, at der i starten af perioden har været en ordning, hvor det var forudsat, at man vedlagde ansøgningsskemaer til børn omfattet af børnekonventionen i forbindelse med afslag til deres forældre.

Det er kommissionens opfattelse, at de embedsmænd, der gav afslag i sager af denne karakter og hvor det fremgik eller kunne udledes, at ansøgernes børn måtte være omfattet af børnekonventionen, havde pligt til at vejlede om børnenes mulighed for at ansøge selvstændigt.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at kontorcheferne i Indfødsretskontoret havde pligt til at etablere procedurer, der kunne sikre, at sådan vejledning blev givet, bl.a. ved at informere medarbejderne i Indfødsretskontoret om pligten hertil.

Der er ikke noget, der tyder på, at de pågældende embedsmænd var opmærksomme på pligten til at vejlede i disse situationer. De har således ikke bevidst tilsidesat

pligten hertil, og forseelsen er efter kommissionens opfattelse ikke af en grovhed, der giver grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

10.6.4 Rådgivning af ministre og urigtige oplysninger til Folketingets Indfødsretsudvalg

Som anført i kapitel 3 har embedsmænd en sandhedspligt, hvilket indebærer, at de ikke må videregive oplysninger, som er urigtige eller, eventuelt på grund af fortællinger, vildledende. Det er udtryk for en tjenesteforseelse, hvis embedsmænd videregiver oplysninger af den karakter. Embedsmænd her endvidere pligt til at søge at undgå, at en minister giver (klart) forkerte oplysninger til Folketinget.

Embedsmænd har tillige pligt til at informere og rådgive ministre. I det omfang ministre involveres i en afgørelse, har embedsmænd pligt til at informere og rådgive ministre således, at disse kan træffe afgørelse på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag.

Den manglende opmærksomhed i Indfødsretskontoret på navnlig 1961-konventionens artikel 1, men også til dels børnekonventionen, har betydet, at der som en konsekvens heraf i et vist omfang er givet forkerte eller vildledende oplysninger til ministeren og til Folketingets Indfødsretsudvalg i perioden 1999-2007.

Forelæggelse af sag 35 for Bertel Haarder

Kravet om at børn, der var fyldt 12 år, skulle dokumentere dansk kundskaber mv. ved en skoleudtalelse, gav i sommeren 2003 anledning til offentlig debat. Bertel Haarder blev involveret i en række sager herom, herunder sag 35, der vedrørte en person omfattet af børnekonventionen. Kommissionen har redegjort for sagen i afsnit 10.4.6.3.

Bertel Haarder fik således i juli 2003 forelagt et udkast til brev til Københavns Kommune, hvor kravet om dokumentation af dansk kundskaber blev opretholdt over for ansøgeren i sag 35. Bertel Haarder godkendte brevet, der blev underskrevet af Oluf Engberg.

I november 2003 fik Bertel Haarder forelagt sagen med indstilling om, at ansøgeren skulle indkaldes til en samtale i ministeriet med henblik på, at ministeriet vurderede ansøgerens dansk kundskaber. Bertel Haarder tiltrådte indstillingen.

Håndhævelsen af sprogkravet betød, at ansøgerens indfødsret blev forsinket ca. et halvt år.

Oluf Engberg, Henrik Grunnet og Niels Preisler signerede de mavebælter, hvorved Bertel Haarder fik sagen forelagt.

Det materiale, som Bertel Haarder fik forelagt, og som dannede grundlag for hans tiltrædelse af, at kravet om dokumentation for danskkundskaber blev fastholdt over for en ansøger omfattet af børnekonventionen, indeholdt ikke oplysning om, at kravet om dokumentation af danskkundskaber ikke var en betingelse for naturalisation, fordi ansøgeren var født statsløs i Danmark og derfor omfattet af børnekonventionen.

Det er kommissionens opfattelse, at materialet ikke gav Bertel Haarder et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for hans vurdering af, om han skulle godkende, at man fastholdt kravet om danskkundskaber over for ansøgeren i sag 35.

Kommissionen har lagt til grund, at heller ikke Henrik Grunnet eller Niels Preisler havde fået materiale, hvoraf disse oplysninger fremgik eller kunne udledes.

Kommissionen har videre lagt til grund, at Oluf Engberg havde været i besiddelse af materiale, hvoraf det fremgik, at ansøgeren var statsløs og født i Danmark.

Kommissionen har endelig lagt til grund, at ingen af de involverede embedsmænd forsætligt fortiede, at ansøgeren i sag 35 var statsløs og født i Danmark og ikke skulle opfylde kravet om dokumentation af danskkundskaber mv.

Det er kommissionens opfattelse, at Oluf Engberg burde have været opmærksom på, at ansøgeren ikke skulle opfylde kravet i de almindelige betingelser for naturalisation om dokumentation af danskkundskaber mv. Han burde derfor enten have foranlediget, at kravet om dokumentation for sprogkundskaber blev frafaldet, eller have oplyst om Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen i forbindelse med, at sagen blev forelagt for Bertel Haarder.

Der foreligger således en tjenesteforseelse fra Oluf Engbergs side, idet han ikke har sørget for at informere og rådgive overordnede embedsmænd og ministeren korrekt og fyldestgørende om det faktisk og juridisk grundlag for de afgørelser, som de skulle træffe.

Forseelsen er dog ikke begået forsætligt, og den har efter kommissionens opfattelse ikke været af en grovhed, der kan begrunde, at det offentlige søger ham draget til ansvar.

Rikke Hvilshøjs brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder

Kommissionen har i afsnit 10.4.2.4 redegjort for Rikke Hvilshøjs brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder. Brevet blev også sendt til Folketingets Indfødsretsudvalg som svar på udvalgets anmodning om ministerens kommentar til instituttets forudgående henvendelse.

Udkast til brev blev udarbejdet af Kirsaa Reinholt og godkendt af Dorit Hørlyck. Mavebælte med udkastet blev endvidere signeret af Henrik Grunnet og Claes Nilas.

Kommissionen har redegjort for, at oplysningen i brevet om, at ministeriet i praksis ville optage personer omfattet af 1961-konventionen på et lovforslag om indfødsretsmeddelelse, når betingelserne i konventionen var opfyldt, ikke var i overensstemmelse med den måde, ministeriet havde behandlet sagerne på eller med den måde, som ministeriet efterfølgende behandlede dem på.

Kommissionen har endvidere anført, at den forkerte oplysning indebar, at brevet ikke indeholdt et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for ministeren (og for Folketingets Indfødsretsudvalg) til at vurdere høringsvarets anbefaling af, at man udarbejdede en bestemmelse om ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Kommissionen har lagt til grund, at ingen af de involverede embedsmænd forsætligt afgav vildledende oplysninger.

Kommissionen har endvidere vurderet, at de involverede embedsmænd i Indfødsretskontoret forud for udarbejdelsen af udkast til svar burde have undersøgt, om man i kontoret i praksis behandlede ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i overensstemmelse med det, der fremgik af udkastet.

Kirsaa Reinholt burde som den, der udarbejdede udkastet til brevet, have foretaget eller i hvert fald foreslået, at der blev foretaget en undersøgelse. En sådan undersøgelse må antages i første omgang at kunne foregå forholdsvis enkelt ved at gennemgå kontorets vejledning og ved at rejse spørgsmålet på et kontormøde. Hun har således optrådt uagtsomt. Da hun som anført ikke forsætligt har afgivet forkerte oplysninger, og da kommissionen finder, at ansvaret for at informere og rådgive ministeren og Folketingets Indfødsretsudvalg må have ligget på et højere niveau i organisationen end hos en fuldmægtig, er forseelsen efter kommissionens opfattelse ikke af en grovhed, der giver grundlag for at søge hende stillet til ansvar.

Kommissionen finder, at Henrik Grunnet og Claes Nilas har måttet kunne gå ud fra, at oplysningerne fra Indfødsretskontoret om praksis efter 1961-konventionen har været korrekte, og at de ikke har optrådt uagtsomt ved at tiltræde mavebæltet.

Forholdet giver således efter kommissionens opfattelse ikke grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

Udredning om rækkevidden af 1961-konventionen

Kommissionen har i afsnit 10.4.2.3 redegjort for notat af 23. januar 2007 om ”Udredning om rækkevidden af De Forenede Nationers Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed.”

Notatet blev udarbejdet af Charlotte Vesth og godkendt af Dorit Hørlyck. Mavebæltet med notatet til ministeren blev endvidere signeret af Kim Lunding og Claes Nilas.

Notatet blev sendt til Rikke Hvilshøj, der videresendte det til indfødsretsordførerne fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti.

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

Kommissionen har endvidere lagt til grund, at ingen af de embedsmænd, der beskæftigede sig med notatet, forsætligt videregav urigtige oplysninger til ministeren.

Kommissionen har vurderet, at de involverede embedsmænd i Indfødsretskontoret burde have været klar over, at 1961-konventionen omfattede en anden gruppe af statsløse født i Danmark end dem, der var omfattet af børnekonventionen og indfødsretsaf-talens § 17. De burde endvidere ikke have givet Rikke Hvilshøj det fejlag-tige indtryk, at 1961-konventionens artikel 1 var implementeret i indfødsretsaf-talen.

Kommissionen har tillige bemærket, at det dog bør indgå i vurderingen, at notatet ikke har skullet anvendes i forbindelse med overvejelser om tildeling af indfødsret efter 1961-konventionen, men i forbindelse med overvejelser om at frakende personer dansk indfødsret, selv om de derved blev statsløse.

Charlotte Vesth har ved sin deltagelse i udarbejdelsen af udredningen handlet uagtsomt. Kommissionen finder dog, at der ikke foreligger en forseelse af en grov-hed, der giver grundlag for at søge hende stillet til ansvar.

Kommissionen finder, at Kim Lunding og Claes Nilas har måttet kunne gå ud fra, at de relevante oplysninger i udredningen var korrekte, og at de ikke har optrådt uagtsomt ved at tiltræde, at udredningen blev videresendt til ministeren eller til indfødsretsordførerne fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti.

Forholdet giver således efter kommissionens opfattelse ikke grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

10.7 **Perioden fra den 1. januar 2008 til den 4. august 2008 (kapitel 6). Indfødsretskontorets opdagelse af, at 1961-konventionen ikke blev overholdt i sagsbehandlingen. Forelæggelse af problemstillingen for afdelingschef Kim Lunding i april 2008 og for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech i august 2008. Administration af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen.**

I dette afsnit redegøres for forløbet fra den 1. januar 2008 til den 4. august 2008. I denne periode opdagede Indfødsretskontoret, at 1961-konventionen ikke blev overholdt i sagsbehandlingen, og problemstillingen blev forelagt for afdelingschef Kim Lunding i april 2008 og for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech i august 2008.

De ministre og embedsmænd med ansvar for indfødsret fra den 1. januar 2008 og resten af undersøgelsesperioden, der er omtalt i afsnit 10.7-10.17, er:

- integrationsminister Birthe Rønn Hornbech fra den 23. november 2007 til den 8. marts 2011
- integrationsminister Søren Pind fra den 8. marts 2011 til den 3. oktober 2011
- justitsminister Morten Bødskov fra den 3. oktober 2011 til den 12. december 2013
- departementschef i Integrationsministeriet Claes Nilas fra den 18. februar 2005 til den 3. oktober 2011
- afdelingschef i Integrationsministeriet/Justitsministeriet, Udlændingefdelingen, Kim Lunding fra august 2006
- kontorchef i Integrationsministeriet/Justitsministeriet, Indfødsretskontoret, Dorrit Hørlyck fra den 1. september 2004 til den 1. november 2012
- souschef i Integrationsministeriet, Indfødsretskontoret, Nanna Fischer fra den 1. juni 2006 til august 2008
- souschef i Integrationsministeriet/Justitsministeriet, Indfødsretskontoret, Kirska Reinholt fra den 1. september 2008 til den 30. juni 2012.

Christian Lützen var ministersekretær for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech fra september 2005 til september 2009 og senere chef for ministersekretariatet i Integrationsministeriet fra september 2009 til oktober 2011.

Anne Thorsen var ministersekretær for integrationsministrene Birthe Rønn Hornbech og Søren Pind fra september 2009 til oktober 2011.

Fuldmægtige i Indfødsretskontoret var bl.a. Trine Priess Sørensen, Kirska Reinholt, Lene Nielsen, Morten Flamsholt Sørensen, Birgitte Borker Alberg, Annemette Baldrup Ahn, Ann-Britt Moos Møller, Anna Sofie Silberbrandt, Christian Werring Clem, Morten Thorsted, Katrin Thorsvig Hansen, Naja Forman Jacobsen og Ditte Novella.

Herudover omtales enkelte ministre og embedsmænd fra Statsministeriet og Udenrigsministeriet.

10.7.1 Indfødsretskontorets opdagelse af, at man i praksis ikke behandle ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i overensstemmelse med konventionen

Et af de spørgsmål, som kommissionen skal undersøge og redegøre for, er, hvornår Integrationsministeriet blev opmærksom på, at behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen ”rejste spørgsmål” i forhold til disse konventioner.

Det forhold, at 1961-konventionen og børnekonventionen gav Danmark pligt til at give statsløse født i Danmark statsborgerskab på særligt lempelige vilkår, har været kendt i de relevante ministerier i hele den periode, som denne undersøgelse vedrører.

Kommissionen opfatter denne del af kommissoriet – at behandlingen ”rejste spørgsmål” i forhold til konventionerne – således, at det skal undersøges, hvornår nogen i Integrationsministeriet blev opmærksom på, at man i praksis ikke behandlede ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i overensstemmelse med konventionerne. I dette afsnit sammenfattes resultatet af undersøgelsen vedrørende 1961-konventionen.

Kommissionen har i afsnit 10.4.6.5 redegjort for, at alle ansøgninger fra statsløse personer omfattet af 1961-konventionen i perioden fra 2004, hvor den første ansøgning blev modtaget, til 2007 blev behandlet efter de almindelige retningslinjer for naturalisation og ikke efter de mere lempelige betingelser, som følger af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen. Kommissionen har i lagt til grund, at de involverede embedsmænd enten slet ikke var bekendt med indholdet af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen, eller at de i den konkrete sagsbehandling ikke var opmærksomme på, at ansøgerne var omfattet af konventionen. Man var således ikke i denne periode opmærksom på, at behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen rejste spørgsmål i forhold til denne konvention.

Nanna Fischer havde fra fuldmægtig Charlotte Vesth overtaget opgaven med at udarbejde udredninger om rækkevidden af 1961-konventionen og muligheden for at

justere praksis med henblik på at begrænse dobbelt statsborgerskab. Kommissionen har redegjort for disse udredninger i afsnit 10.4.2.3.

I den forbindelse hæftede Nanna Fischer sig i begyndelsen af februar 2008 ved følgende sætning i udredningen af 23. januar 2007 om rækkevidden af 1961-konventionen:

”Konventionens bestemmelser om tildeling af statsborgerskab til personer, der er født på en kontraherende stats territorium, og som ellers ville blive statsløse, er i dansk ret opfyldt ved indfødsretsaftalens § 17, jf. aftalens bilag 1, pkt. 2.”

Kommissionen har i ovennævnte afsnit redegjort for, at udredningen på dette punkt var forkert, idet indfødsretsaftalens § 17 ikke omfattede ansøgere, der var fyldt 18 år.

Nanna Fischer har forklaret, at hun var klar over, at henvisningen til § 17 ikke var tilstrækkelig. Hun talte med Dorit Hørlyck, og de var begge i tvivl om, hvorvidt Integrationsministeriet overholdt 1961-konventionens krav i forhold til de 18-21-årige.

Den 12. februar 2008 skrev Nanna Fischer en mail til Dorit Hørlyck med kopi til fuldmægtig (og teamleder) Kirska Reinholt om ”vores efterlevelse” af bl.a. 1961-konventionen. I mailen henviste hun til forarbejderne til 2004-loven og gengav de lempede krav, hun betegnede som ”vores konventionsforpligtelse”.

Nanna Fischer omtalte endvidere et ”notat lavet af Oluf”, hvilket formentlig er kontorchef Oluf Engbergs ”Notat om erklæringsbestemmelsen i indfødsretslovens § 3” af 11. juli 2003, omtalt i afsnit 10.4.1.4. Ifølge notatet kunne indfødsretslovens § 3 om indfødsret ved erklæring ophæves, uden at Danmarks forpligtelser over for personer omfattet af 1961-konventionen blev tilsidesat, hvis Danmark i stedet efterlevede konventionen ved at forelægge ansøgningerne om indfødsret fra statsløse født i Danmark for Folketingets Indfødsretsudvalg.

Nanna Fischer anførte endvidere i mailen, at der syntes at være sket en

”kommunikationsbrist mellem Oluf og øvrige lovmagere og så Indfødsretskontoret, idet ovennævnte ikke er at finde i hverken visdom eller andetsteds, og det er jo ikke så godt.”

”Visdom” er formentlig en henvisning til Indfødsretskontorets interne visdomsfane, som Nanna Fischer havde redigeret i 2007, og som indeholdt juridiske bidrag til de enkelte bestemmelser i indfødsretsaf talen.

Hun redegjorde endelig for Danmarks forpligtelser efter 1997-konventionen og spurgte, om Danmark gav tilstrækkelige lempelser til personer, som var født i Danmark, til at opfylde disse forpligtelser.

Nanna Fischer har forklaret, at de håbede, at der var udarbejdet en vejledning, som de bare ikke havde set. De måtte imidlertid konstatere, at det var der ikke, og dette var en bekræftelse af, at der nok var et problem.

Kirsa Reinholt har forklaret, at vurderingen på det tidspunkt var, at der ikke blev lavet en kobling og meldt ud til sagsbehandlerne på området, at man skulle være opmærksom på konventionen. Hun vidste godt, hvad der stod i konventionen. Det nye var, at de tilsyneladende ikke opfyldte konventionerne, og at der ikke var en vejledning til medarbejderne i kontoret. Hun husker en følelse af, at de pludselig opdagede noget, som de ikke havde gjort, men burde have gjort, og at de skulle finde ud af, hvad næste skridt var. Det var rigtig alvorligt.

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun opfattede denne mail som ”første akt i hele sagen”, og at hendes reaktion var, at de straks måtte undersøge sagen nærmere.

Den 22. februar 2008 sendte Nanna Fischer en ny mail til Dorit Hørlyck og Kirsa Reinholt, hvor hun orienterede om kriterierne i 1961-konventionen om fødested, alder, ophold og vandel samt anførte, at hvis disse betingelser var opfyldt, havde ansøgerne retskrav på statsborgerskab:

”Hvis disse personer opfylder nedennævnte kriterier, samtidig med at de ikke opfylder et eller flere af betingelserne i cirkulæreskrivelsen, skal indfødsretsudvalget orienteres om (der står orienteres og ikke forelægges i bemærkningerne til loven), at pågældende optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, jf. FN-konventionen fra 1961 om begrænsning af statsløshed, hvorefter denne persongruppe har et retskrav på statsborgerskab.”

Dorit Hørlyck svarede samme dag på mail, at hun ville tage det med på det næste teamledermøde. Hun anførte videre, at hun ved sin genlæsning af konventionen havde fæstnet sig ved og fandt det interessant, at personerne skulle være født i Danmark. I de fleste tilfælde ville ansøgerne være opvokset i og have gået i skole i Danmark og dermed i de fleste tilfælde opfyldte samtlige betingelser, måske bortset fra indfødsretsprøven, som så var det springende punkt. Da de ikke tidligere havde fulgt den praksis, Nanna Fischer havde redegjort for, ville hun have den første sag, de stødte på af denne art, op i huset, før de optog vedkommende.

Kommissionen lægger til grund, at Kirsra Reinholt, Nanna Fischer og Dorit Hørlyck i februar 2008 blev opmærksom på, at Indfødsretskontorets behandling af ansøgninger om naturalisation fra personer omfattet af 1961-konventionen i praksis ikke var foregået i overensstemmelse med 1961-konventionen.

10.7.2 Indfødsretskontorets umiddelbare initiativer i anledning af opdagelsen af, at man i praksis ikke behandlede ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i overensstemmelse med konventionen

Dorit Hørlyck anførte to initiativer i sin mail af 22. februar 2008 til Nanna Fischer, nemlig at problemstillingen skulle nævnes på det næste teamledermøde, og at den første konkrete ansøgning omfattet af konventionen skulle forelægges ”op i huset”.

Begge dele blev gennemført.

Det næste teamledermøde blev afholdt den 26. februar 2008, og referat af mødet blev sendt til alle medarbejderne i Indfødsretskontoret den 28. februar 2008. I referatet hedder det under overskriften ”Statsløse og personer født i Danmark”:

”Ansøgere, der enten er statsløse, eller som er fyldt 18 år og som er født her i landet, vil få behandlet deres ansøgning om dansk indfødsret lige så snart, ministeriet modtager den. Der henvises til Dorits mail af 22. februar 2008 for så vidt angår personer, der er fyldt 18 år, og som er født her i landet.

Statsløse, der er født i Danmark, og som søger indfødsret mellem det 18. og det 21. år, har på baggrund af konventionsmæssige forpligtelser og når visse betingelser er opfyldt, retskrav på at få dansk indfødsret. Indfødsretsudvalget skal orienteres om disse sager.

På det kommende sagsbehandlermøde vil der blive orienteret nærmere om både de statsløse og personer født i Danmark. Indtil da vil Dorit i posten sikre, at de pågældende ansøgninger fordeles til teamlederne.”

Kommissionen har forstået referatet således, at første afsnit i referatet angår Danmarks forpligtelser efter 1997-konventionens artikel 6, stk. 4, hvorefter Danmark skal lette erhvervelsen af indfødsret for bl.a. de omtalte personer.

Det andet afsnit i referatet, hvor der nævnes retskrav på indfødsret og orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg, angår Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1.

Teamlederne Trine Priess Sørensen, Lene Nielsen, Birgitte Borker Alberg og Kirsas Reinholt har forskellige erindringer om teamledermødet, men det gennemgående træk er, at de alene fik en opfattelse af, at man var ved at undersøge noget nærmere.

Ingen af de fuldmægtige, som kommissionen har afhørt, erindrer mailen med mødereferatet, eller at problemstillingen blev omtalt på dette tidspunkt.

Nanna Fischer gjorde den 19. marts 2008 Dorit Hørlyck opmærksom på, at Indfødsretskontoret havde modtaget en ansøgning fra en person omfattet af 1961-konventionen.

Dorit Hørlyck bad om at se sagen, og den blev omtalt i det mavebælte, som Indfødsretskontoret den 8. april 2008 lagde til Kim Lunding.

Inden da havde der været afholdt et sagsbehandlermøde den 2. april 2008. I modsætning til teamledermøder deltog kontorfunktionærer og fuldmægtige i sagsbehandlermøder. Efter referatet af mødet og de afgivne vidneforklaringer lægger kommissionen til grund, at der på mødet blev orienteret om Danmarks forpligtelser efter 1997-konventionen, men at der ikke blev orienteret om forpligtelserne efter 1961-konventionen.

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun forestiller sig, at hun ville drøfte sagen med Kim Lunding, før hun meldte noget ud på et sagsbehandlermøde.

Det er kommissionens vurdering, at Indfødsretskontorets umiddelbare initiativer efter opdagelsen af fejlen ikke giver anledning til bemærkninger. Der blev ifølge referatet fra teamledermødet den 26. februar 2008 informeret korrekt om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen, og man var opmærksom på nye ansøgninger fra personer omfattet af konventionen, idet Dorit Hørlyck ville fordele disse sager til en teamleder.

Det giver endvidere ikke anledning til bemærkninger, at Dorit Hørlyck ville forelægge problemstillingen ”op i huset”, før man optog den første ansøger omfattet af konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Det er dog kommissionens vurdering, at Integrationsministeriet på dette tidspunkt burde have været opmærksom på allerede verserende sager fra personer omfattet af 1961-konventionen. Derved kunne man formentlig have undgået, at der blev givet afslag i strid med konventionen i perioden indtil sagen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech i august 2008. Se om disse afslag i afsnit 10.7.7.1.

10.7.3 Orientering den 25. februar 2008 af integrationsminister Birthe Rønn Hornbech om en ph.d. afhandling om indfødsret og om ministeriets praksis efter 1961-konventionen

Nanna Fischer havde i sin mail af 12. februar 2008 til Dorit Hørlyck foreslået yderligere et initiativ, nemlig at kontoret i forbindelse med orienteringen af Birthe Rønn Hornbech om, at seniorforsker Eva Ersbøll, Institut for Menneskerettigheder, havde udarbejdet en ph.d.-afhandling om indfødsret, anførte, at man fulgte den praksis vedrørende 1961-konventionen, der var nævnt i forarbejderne til 2004-loven. Hun foreslog samtidig, at man undlod at nævne, at man tidligere havde glemt det.

I et mavebælte af 25. februar 2008 til Birthe Rønn Hornbech, der var udarbejdet af Nanna Fischer og Dorit Hørlyck og i øvrigt blev signeret af Kim Lunding og Claes Nilas, redegjorde de for afhandlingen. Det fremgik bl.a., at Eva Ersbøll på en række punkter kritiserede den danske administration af ansøgninger om indfødsret, herunder at der ikke i lovgivningen var en bestemmelse om statsløse født i Danmark.

Mavebæltet var vedlagt integrationsminister Rikke Hvilshøjs brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder, hvorfra mavebæltet uden forbehold refererede bl.a., at Danmark fuldt ud efterlevede sine internationale forpligtelser, og at personer, som opfyldte betingelserne i 1961-konventionen, efter praksis ville blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter forudgående orientering af Indfødsretsudvalget.

Kommissionen har i afsnit 10.4.2.4 og afsnit 10.6.4 behandlet Rikke Hvilshøjs brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder. Kommissionen har lagt til grund, at brevet ikke var i overensstemmelse med den måde, ministeriet havde behandlet sagerne på eller med den måde, som ministeriet efterfølgende behandlede dem på. Kommissionen har endvidere lagt til grund, at de dengang involverede embedsmænd var af den opfattelse, at brevet var retvisende.

Kommissionen lægger til grund, at Nanna Fischer og Dorit Hørlyck den 25. februar 2008 var klar over, at brevet af 7. juni 2006 ikke var retvisende.

Det kan ikke lægges til grund, at Kim Lunding og Claes Nilas var klar over, at brevet ikke var retvisende.

Det er kommissionens vurdering, at mavebæltet til Birthe Rønn Hornbech om Eva Ersbølls afhandling ikke burde være udarbejdet på en måde, der gav det forkerte indtryk, at Danmark overholdt sine forpligtelser efter 1961-konventionen.

10.7.4 Forelæggelse for afdelingschef Kim Lunding ved mavebælte af 8. april 2008

Nanna Fischer og Dorit Hørlyck forelagde sagen for Kim Lunding ved et mavebælte af 8. april 2008.

Mavebæltet indeholdt indledningsvis en orientering om retsgrundlaget, hvoraf fremgik, at Danmark efter 1961-konventionen var forpligtet til at give statsborgerskab til statsløse født i Danmark, og de betingelser, der efter artikel 1 kunne stilles angående alder, bopæl og vandel, blev nævnt.

Det fremgik endvidere, at det i forarbejderne til 2004-loven var anført, at konventionen ville blive opfyldt ved at optage personer omfattet af konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Mavebæltet indeholdt herefter oplysning om, at Danmark ikke siden 2004-loven havde optaget personer omfattet af konventionen på lovforslag, medmindre de pågældende tillige opfyldte de almindelige retningslinjer for naturalisation.

Endelig indeholdt mavebæltet fire indstillinger.

Den første indstilling angik behandlingen af de konkrete sager. Det anførtes, at kontorets praksis ikke stemte overens med bemærkningerne i forslaget til 2004-loven, og det indstilledes, at man med henblik på at efterleve 1961-konventionen optog personer omfattet af konventionen på lovforslag, selv om de ikke opfyldte betingelserne i cirkulæreskrivelsen om naturalisation, herunder krav om sprogkundskaber og vandel, hvis de opfyldte de betingelser, som fremgik af konventionens artikel 1.

Den anden indstilling angik orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg, og det indstilledes, at Indfødsretskontoret i overensstemmelse med bemærkningerne i forslaget til 2004-loven orienterede Indfødsretsudvalget, hvis der optoges personer, som efter 1961-konventionen havde krav på at opnå indfødsret, på et forslag til lov om indfødsrets meddelelse. Samtidig bemærkedes, at det i den forbindelse tillige ville kunne oplyses, hvilke betingelser i cirkulæreskrivelsen de pågældende personer ikke opfyldte.

Den tredje indstilling angik spørgsmålet om orientering i lovforslagets bemærkninger om, hvilke ansøgere der efter 1961-konventionen havde krav på dansk indfødsret. I den sammenhæng omtales den netop modtagne ansøgning fra en 19-årig statsløs palæstinenser omfattet af 1961-konventionen. Det fremgik, at ansøgeren ikke havde bestået indfødsretsprøven og havde en mindre gæld i form af tilbagebe-

talingspligtig kontanthjælp, samt at ansøgeren efter afdelingschefens godkendelse ville kunne optages på næstkommende lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Den fjerde indstilling angik orientering af ministeren og var formuleret således, at ministeren skulle orienteres om proceduren for behandling af ansøgninger om indfødsret fra personer omfattet af konventionen forud for orientering af udvalget om sagen vedrørende den 19-årige statsløse palæstinenser.

Indstillingerne i Indfødsretskontorets mavebælte af 8. april 2008 til Kim Lunding kan sammenfattes således, at man fremover skulle efterleve 1961-konventionen på den måde, der var angivet i forarbejderne til 2004-loven, at Kim Lunding skulle godkende, at man optog den konkrete ansøger på et lovforslag, og at Folketinget og Birthe Rønn Hornbech skulle orienteres om dette.

Kim Lunding har forklaret, at han opfattede mavebæltet således, at det klart fremgik, at der var begået nogle fejl. De havde glemt nogle ansøgere, fejlbehandlet dem og nu måtte man rette ind. Han har omtalt retsstillingen som ”lige ud ad landevejen” og som en ”betal ved kasse 1-situation”. Han vurderede, at sagen med de begåede fejl var for stor til, at den kunne håndteres på afdelingsniveau. Forespurgt om de i august 2008 havde gjort sig overvejelser om orientering af Folketinget, forklarede vidnet, at det vigtigste var at orientere ministeren. Derefter kom en orientering til Folketinget på den måde, som det var angivet i mavebæltet.

Kommissionen lægger til grund, at Kim Lunding den 8. april 2008 eller umiddelbart herefter blev bekendt med, at ansøgninger om naturalisation fra personer omfattet af 1961-konventionen ikke i praksis blev behandlet i overensstemmelse med konventionen. Endvidere lægges det til grund, at han opfattede situationen således, at der var begået nogle fejl, og nu måtte man rette ind. Han opfattede retsstillingen som ”lige ud ad landevejen” og som en ”betal ved kasse 1-situation”. Kim Lunding var således ikke i tvivl om, at Danmark var forpligtet til at give indfødsret til statsløse ansøgere født i Danmark, der opfyldte de betingelser om alder, ophold og vandl, der kunne stilles efter 1961-konventionens artikel 1.

Sagen blev på baggrund af mavebæltet drøftet mellem Nanna Fischer, Dorit Hørlyck og Kim Lunding.

Dorit Hørlyck har forklaret, at Kim Lunding ville have sagen forelagt for Birthe Rønn Hornbech, før de rettede ind, for at finde ud af, om hun var enig med dem i fortolkningen.

Kim Lunding har forklaret, at han på et møde bad om et mavebælte, der var til ministerens godkendelse. Ministeren skulle resolve, fordi der var begået fejl. Fremadrettet skulle behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen være som i indstillingen i kontorets mavebælte til ham. Han spurgte Nanna Fischer og Dorit Hørlyck, hvordan de andre nordiske lande gjorde. Det var normalt at spørge andre lande, når man behandlede konventionsforpligtelser.

Dorit Hørlyck har hertil forklaret, at hun og Kim Lunding var enige om, at de måtte undersøge, hvordan de øvrige nordiske lande havde gennemført konventionen.

De har begge forklaret, at de ikke mente, at der var noget spillerum i konventionen for fortolkning.

Det er kommissionens vurdering, at forelæggelsen af sagen for Kim Lunding og indholdet af mavebælte af 8. april 2008 ikke giver anledning til bemærkninger. Mavebæltet redegjorde klart og efter kommissionens opfattelse også korrekt for Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen, og det indeholdt en indstilling om, at Kim Lunding skulle godkende, at Indfødsretskontoret optog ansøgeren omfattet af 1961-konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Det giver heller ikke anledning til bemærkninger, at det blev besluttet at drøfte konventionen på det næste nordiske embedsmandsmøde om indfødsret.

10.7.5 Forberedelse af nordisk møde og af forelæggelse for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech

Der gik ca. fire måneder fra mavebæltet til Kim Lunding af 8. april 2008, indtil sagen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 4. august 2008. I den mellemliggende periode blev der taget to initiativer i anledning af Indfødsretskontorets opdagelse af, at man i praksis ikke havde overholdt 1961-konventionen.

Det ene initiativ var, at 1961-konventionen blev sat på dagsordenen på et nordisk embedsmandsmøde om statsborgerskab i oktober 2008.

I en mail af 3. juli 2008 til den svenske arrangør af mødet skrev Nanna Fischer således, at Danmark gerne ville have oplysninger om, hvordan de øvrige nordiske lande havde gennemført artikel 1 i 1961-konventionen i lovgivning og praksis.

Kim Lunding har forklaret, at han gik ud fra, at man spurgte pr. mail, men da han opdagede, at det blev medtaget til drøftelse på et møde, ville han ikke blande sig i det.

Det andet initiativ var at indhente statistiske oplysninger om, hvor mange statsløse der var i Danmark. Dette blev undersøgt i begyndelsen af juli 2008.

Det havde efter kommissionens opfattelse været hensigtsmæssigt, at ministeriet med henblik på orientering af ministeren endvidere havde undersøgt, hvor mange sager der var fejlbehandlet. Som det fremgår af afsnit 10.4.6, var der indtil Indfødsretskontorets opdagelse i februar 2008 givet afslag til syv ansøgere omfattet af 1961-konventionen, nemlig en i 2004, en i 2005 og fem i 2007.

10.7.6 Forelæggelse for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 4. august 2008

Birthe Rønn Hornbech blev orienteret om sagen ved mavebælte af 4. august 2008. Mavebæltet var signeret af Nanna Fischer, Dorit Hørlyck, Kim Lunding og Claes Nilas.

Claes Nilas har forklaret, at Kim Lunding den 4. eller 5. august 2008 mundtligt havde orienteret ham om, at der var en konventionssag i Indfødsretskontoret. De talte ikke om materien i sagen.

Mavebæltet indeholdt ”til ministerens godkendelse” en række indstillinger angående proceduren for behandling af ansøgninger om indfødsret fra personer, som var født statsløse i Danmark.

Det indeholdt som mavebæltet af 8. april 2008 til Kim Lunding indledningsvis en orientering om retsgrundlaget. Det fremgik således bl.a., at Danmark efter 1961-konventionen var forpligtet til at give statsborgerskab til statsløse født i Danmark, og de betingelser, der efter artikel 1 kunne stilles angående alder, bopæl og kriminalitet, blev nævnt. Det fremgik endvidere, at det i forarbejderne til 2004-loven var anført, at konventionen ville blive opfyldt ved at optage personer omfattet af konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Mavebæltet gentog herefter oplysningen om, at Danmark ikke siden 2004-loven havde optaget personer omfattet af konventionen på lovforslag, medmindre de pågældende tillige opfyldte retningslinjerne for naturalisation. Mavebæltet gentog ikke sætningen fra mavebæltet fra april om, at kontorets hidtidige praksis ikke stemte overens med det, der fremgik af forarbejderne til 2004-loven.

Endvidere fremgik det, at det måtte forventes, at der fremover ville komme ansøgninger fra personer, som opfyldte betingelserne i konventionen, men ikke en eller flere betingelser i cirkulæreskrivelsen om naturalisation. Afsnittet var i forhold til mavebæltet fra april suppleret med et eksempel, hvoraf fremgik, at der kunne blive

tale om at optage en person, der var idømt 2 års frihedsstraf for særlig grov vold eller uagtsomt manddrab.

Mavebæltet indeholdt ikke oplysninger om konkrete sager, heller ikke oplysningen i mavebæltet af 8. april 2008 om den verserende sag med en 19-årig statsløs palæstinenser.

Som noget nyt fremgik det, at der opholdt sig ca. 3600 personer i Danmark, som enten var statsløse eller hvis nationalitet ikke var oplyst, og at de måtte forventes i stort omfang at være statsløse palæstinensere.

Endelig indeholdt mavebæltet tre indstillinger, som svarede til de første tre indstillinger i mavebæltet fra april:

- at man med henblik på at efterleve 1961-konventionen optog personer omfattet af konventionen på lovforslag, selv om de ikke opfyldte betingelserne i indfødsretsaftalen,
- at man forud for optagelse på lovforslaget orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om optagelsen i henhold til konventionen, og
- at det i bemærkningerne til forslag til lov om indfødsrets meddelelse skulle angives, hvilke personer på lovforslaget der efter konventionen havde krav på at opnå dansk indfødsret.

Det fremgik ikke af mavebæltet, at Indfødsretskontoret i juli 2008 havde taget initiativ til at drøfte 1961-konventionen på et nordisk embedsmandsmøde om statsborgerskab i oktober 2008.

Det er kommissionens vurdering, at der gik for lang tid fra Indfødsretskontorets opdagelse i februar 2008 af, at Danmark i praksis ikke overholdt sine forpligtelser efter 1961-konventionen, indtil Birthe Rønn Hornbech i august 2008 blev orienteret herom. Kommissionen lægger herved vægt på, at der var tale om tilsidesættelse af Danmarks folkeretlige forpligtelser og på, at embedsmændene var klar over, at i hvert fald en ansøger afventede denne forelæggelse. Endvidere havde man ikke iværksat tiltag i forhold til allerede verserende sager, og som redegjort for i afsnit 10.7.7.1 gav Integrationsministeriet afslag til ansøgere omfattet af 1961-konventionen den 23. maj 2008 og den 1. juli 2008.

Mavebæltet af 4. august 2008 redegjorde klart og efter kommissionens opfattelse også korrekt for Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen, og indstillingerne i mavebæltet giver ikke anledning til bemærkninger.

Vurderet efterfølgende havde det været hensigtsmæssigt, at mavebæltet havde gentaget oplysningen fra mavebæltet til Kim Lunding om ansøgeren omfattet af 1961-konventionen, der afventede at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Da mavebæltet generelt indstillede, at ansøgere, der opfyldte betingelserne i 1961-konventionen, skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, og da integrationsministeren efter den almindelige procedure ikke fik forelagt konkrete sager til vurdering af, om ansøgerne skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, giver det dog ikke anledning til yderligere bemærkninger, at denne oplysning ikke blev gentaget i mavebæltet.

10.7.7 Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 1. januar 2008 til den 4. august/12. september 2008

I perioden fra den 1. januar 2008 til den 4. august 2008 traf Indfødsretskontoret afgørelse om optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller afslag på optagelse i 17 sager omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen. I perioden fra den 5. august 2008 til den 12. september 2008, hvor det blev besluttet at stille behandlingen af ansøgninger omfattet af 1961-konventionen i bero, blev yderligere 14 sager omfattet børnekonventionen optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Disse sager indgår i omtalen af sager omfattet af børnekonventionen i dette afsnit.

Alle sager blev behandlet i Indfødsretskontoret. Overordnede embedsmænd, ministre eller Folketingets Indfødsretsudvalg ses ikke at have været involveret i behandlingen af sagerne ud over det, der fremgår af dette afsnit.

Nedenfor redegøres for fem sager, hvor der blev givet afslag, og for de vidneforklaringer, der er givet i tilknytning hertil. Dernæst redegøres for de sager, hvor ansøgerne blev optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, herunder om der i den forbindelse blev håndhævet betingelser, der ikke kunne stilles over for ansøgere omfattet af konventionerne. Endelig sammenfattes undersøgelsen af behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark.

10.7.7.1 Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Der blev givet afslag til fire ansøgere omfattet af 1961-konventionen og til én ansøger omfattet af børnekonventionen.

Sagerne kan sammenfattes således:

10.7.7.1.1 Sag 57

Den 18. januar 2008 meddelte Integrationsministeriet en ansøger omfattet af 1961-konventionen, at vedkommende var taget af et lovforslag om indfødsrets meddelelse, idet ansøgeren var blevet sigtet for overtrædelse af straffeloven. Brevet var underskrevet af Dorit Hørlyck.

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun ikke har nogen erindring om den konkrete sag. Ansøgeren var optaget på lovforslaget og blev taget ud af lovforslaget, fordi man opdagede, at han var sigtet. Det, hun vurderede i den forbindelse, var, om afslaget var korrekt i forhold til beskrivelsen af den sigtelse eller straf, som de havde fået, og til den karenstid, der var udmålt. Hun begyndte ikke at undersøge, om det var en statsløs født i Danmark. Det var ikke meningen, at hun skulle begynde forfra. Det var ikke hendes opgave i den forbindelse.

Afslaget blev givet af Dorit Hørlyck. Kommissionen lægger til grund, at hun ikke undersøgte, om ansøgeren var statsløs og født i Danmark, og at hun ikke var opmærksom på, at ansøgeren var omfattet af konventionen.

Det er kommissionens vurdering, at det var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen at tage ansøgeren af lovforslag om indfødsrets meddelelse

10.7.7.1.2 Sag 78

Den 14. februar 2008 gav Integrationsministeriet afslag til en ansøger omfattet af 1961-konventionen. Afslaget blev givet med den begrundelse, at ansøgeren i 2006 havde vedtaget et bødeforlæg på 300 kr. for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer. Katrin Thorsvig Hansen var sagsbehandler, og afslaget var underskrevet af Trine Priess Sørensen.

Katrin Thorsvig Hansen har forklaret, at hun er sikker på, at hun ikke var bekendt med 1961-konventionen på dette tidspunkt. Hun ikke kan huske sagen. Trine Priess Sørensen var hendes teamleder. Hun er sikker på, at de ikke har drøftet 1961-konventionen i forbindelse med behandlingen af sagen.

Trine Priess Sørensen har forklaret, at hun ikke husker at have behandlet sagen. Hun havde ikke på dette tidspunkt fået nogen informationer om, at der var identificeret et problem med konventionerne, så hun var ikke opmærksom på konventionerne i forbindelse med den konkrete sagsbehandling.

Kommissionen lægger til grund, at Katrin Thorsvig Hansen og Trine Priess Sørensen ikke var bekendt med, at Danmark efter 1961-konventionen havde pligt til under visse forudsætninger at meddele indfødsret til ansøgere omfattet af konventionen,

og at de således ikke var klar over, at de skulle være opmærksom på betingelserne i konventionens artikel 1 i forbindelse med den konkrete sagsbehandling.

Det er kommissionens vurdering, at afslaget på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

10.7.7.1.3 Sag 64

Den 15. februar 2008 gav Integrationsministeriet afslag til en ansøger omfattet af børnekonventionen. Afslaget blev givet med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret dansk kundskaber mv. Morten Flamsholt Sørensen var sagsbehandler, og afslaget var underskrevet af Kirsas Reinholt.

Morten Flamsholt Sørensen har forklaret, at sagen ikke siger ham noget i forhold til konventionerne. Han havde ikke kendskab til 1961-konventionen eller børnekonventionen, mens han arbejdede i Indfødsretskontoret.

Kirsas Reinholt har forklaret, at hun ikke var opmærksom på, at ansøgeren var statsløs. Selvfølgelig skal man være opmærksom på mange ting, når man underskriver og godkender en afgørelse, men man begyndte ikke med at sagsbehandle forfra, når man fik et udkast til afslag lagt til godkendelse. I bagklogskabens lys burde man hver gang have set efter, om der var tale om en statsløs født i Danmark, en sydslesviger eller en, der kunne være omfattet af en anden form for undtagelse, men hun var ikke opmærksom på det i denne sag.

Kommissionen lægger til grund, at Morten Flamsholt Sørensen ikke var bekendt med, at Danmark efter børnekonventionen ikke kunne stille krav om dokumentation for dansk kundskaber til personer omfattet af konventionen.

Kommissionen lægger til grund, at Kirsas Reinholt var bekendt med børnekonventionen. Kommissionen finder ikke grundlag for at afvise, at afslaget skyldtes, at hun ikke var opmærksom på, at ansøgeren var omfattet af konventionen.

Det er kommissionens vurdering, at afslaget på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

10.7.7.1.4 Sag 81

Den 23. maj 2008 gav Integrationsministeriet afslag til en ansøger omfattet af 1961-konventionen. Afslaget blev givet med den begrundelse, at ansøgeren ikke opfyldte kravet om selvforsørgelse. Annemette Baldrup Ahn var sagsbehandler, og afslaget var underskrevet af Birgitte Borker Alberg.

Annemette Baldrup Ahn har forklaret, at hun ikke kan huske sagen. Hvis hun havde drøftet konventionen eller statsløshed med andre, vil hun forestille sig, at hun havde noteret det. Hun går ud fra, at alt blev gået igennem igen af den, der havde fået sagen til underskrift. Hun tror ikke, at hun i maj 2008 var klar over, at personer, der var omfattet af 1961-konventionen, havde særlige rettigheder.

Birgitte Borker Alberg har forklaret, at hun ikke husker, at hun vidste bedre end, at de 18-21-årige skulle opfylde alle betingelser. Der var ikke var nogen alarmklokker, der ringede jævnfør mails og kontormødet om, at der var nogen, der kunne have rettigheder. Hun husker ikke, om hun identificerede, at den pågældende var omfattet af 1961-konventionen.

Kommissionen lægger til grund, at Annemette Baldrup Ahn ikke var bekendt med, at Danmark efter 1961-konventionen havde pligt til under visse forudsætninger at meddele indfødsret til ansøgere omfattet af konventionen.

Birgitte Borker Alberg deltog i teamledermødet den 26. februar 2008, som hun udarbejdede referatet af. Hun har således modtaget information om, at Danmark havde visse forpligtelser over for statsløse født i Danmark, der søgte om naturalisation i alderen 18 til 21 år. Kommissionen finder imidlertid ikke grundlag for at afvise, at afslaget skyldtes, at hun ikke var opmærksom på disse forpligtelser.

Det er kommissionens vurdering, at afslaget på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

10.7.7.1.5 Sag 63

Den 1. juli 2008 gav Integrationsministeriet afslag til en ansøger omfattet af 1961-konventionen. Afslaget blev givet med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret at have bestået indfødsretsprøven. Afslaget var underskrevet af Trine Priess Sørensen.

Trine Priess Sørensen har forklaret, at hun kan huske, at emnet blev drøftet på et teamledermøde, der kan have været det den 26. februar 2008. Hun var ikke opmærksom på, at der var tale om en person i denne persongruppe. Afslaget er selvfølgelig en fejl. Hvis hun havde været opmærksom nok, havde hun spurgt sine chefer om, hvad status var på det tidspunkt. Hun kan ikke se anden forklaring end, at hun havde været uopmærksom.

Kommissionen bemærker, at Trine Priess Sørensen deltog i teamledermødet den 26. februar 2008. Hun har således modtaget information om, at Danmark havde visse forpligtelser over for statsløse født i Danmark, der søgte om naturalisation i alderen

18 til 20 år. Kommissionen finder imidlertid ikke grundlag for at afvise, at afslaget skyldtes, at hun ikke var opmærksom på, at ansøgeren var omfattet af konventionen.

Det er kommissionens vurdering, at afslaget på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

10.7.7.2 Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Syv ansøgere omfattet af 1961-konventionen blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse i perioden fra den 1. januar 2008 til den 12. september 2008 (sag 43, 52, 54, 56, 71, 72 og 84).

Alle ansøgerne opfyldte de almindelige betingelser for optagelse på lovforslag. Eksempelvis havde ansøgeren i sag 43, som tidligere havde fået afslag på grund af manglende indfødsretsprøve, nu bestået prøven, og ansøgerne i sag 56 og 71 havde betalt den gæld til det offentlige, som tidligere havde været til hinder for optagelse.

Der blev optaget 19 ansøgere omfattet af børnekonventionen i perioden (sag 65, 83, 85-99, 101 og 102).

Sagerne blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

Kommissionen har i afsnit 10.4.6.3 og 10.4.6.5 redegjort for, at Integrationsministeriet i perioden 2000-2007 håndhævede kravet om dokumentation for dansk kundskaber i forhold til 12 ud af 14 ansøgere, der var omfattet af børnekonventionen og fyldt 12 år, og at dette i det væsentlige skyldtes, at kontorfunktionærer og fuldmægtige havde den fejlagtige opfattelse, at ansøgerne skulle opfylde dette krav.

Bortset fra afslaget i sag 64, der er behandlet i afsnit 10.7.7.1.3, og afslagene i sag 75, 76 og 77, der er behandlet i afsnit 10.8.6.1, ses kravet om dokumentation af dansk kundskaber ikke håndhævet i 2008. Der blev optaget syv ansøgere omfattet af børnekonventionen, som var fyldt 12 år (sag 86, 87, 88, 92, 93, 94 og 97), og i ingen af sagerne blev der anmodet om dokumentation for sprogkundskaber, selv om denne ikke var vedlagt. I de fleste sager er det tværtimod anført i interne notater, at der ikke kunne stilles krav om dansk kundskaber eller indfødsretsprøve til børn født statsløse i Danmark.

Kravet om underskrift på erklæringer om troskab og loyalitet over for det danske samfund og om kriminalitet blev fortsat håndhævet.

10.7.7.3 Kommissionens sammenfatning af Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra personer født statsløse i Danmark

Som det er fremgået, blev alle ansøgninger fra statsløse personer omfattet af 1961-konventionen fortsat behandlet efter de almindelige retningslinjer for naturalisation og ikke efter de mere lempelige betingelser, som følger af Danmarks forpligtelser efter konventionen.

Dette førte til, at der blev givet afslag til fire ansøgere, der opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionen, men ikke de almindelige betingelser (sag 57, 63, 78 og 81).

Disse afslag var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og med de anvisninger, der fremgik af forarbejderne til 2004-loven.

De sidste tre afslag blev givet efter, at Nanna Fischer den 12. februar 2008 havde orienteret Dorit Hørlyck om problemstillingen med overholdelse af 1961-konventionen.

De to sidste afslag blev givet, efter at der havde været orienteret om problemstillingen på et teamledermøde den 26. februar 2008.

Syv ansøgere blev optaget på lovforslag, fordi de pågældende opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation.

De fire sager, hvor der blev givet afslag, blev forberedt eller afgjort af Lene Nielsen, Katrin Thorsvig Hansen, Trine Priess Sørensen, Birgitte Borker Alberg, Annemette Baldrup Ahn og Dorit Hørlyck. To af sagerne blev forberedt af kontorfunktionærer.

Dorit Hørlyck og de nævnte fem fuldmægtige har forklaret enten, at de slet ikke var bekendt med indholdet af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen, eller at de i den konkrete sagsbehandling ikke var opmærksomme på, at ansøgerne var omfattet af konventionen.

Der er ikke tegn på, at de to kontorfunktionærer, der havde udarbejdet udkast til breve med afslag, havde kendskab til betydningen af 1961-konventionen.

Kommissionen lægger til grund, at ingen af de involverede embedsmænd forsætligt handlede i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Det er kommissionens vurdering, at de nævnte embedsmænd burde have sikret sig, at de konkrete afgørelser blev truffet på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag. De burde således have undersøgt de relevante retsregler og have udvist en sådan omhu i sagsbehandlingen, at Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen blev overholdt.

Det er endvidere kommissionens vurdering, at Integrationsministeriet burde have undladt fortsat at træffe afgørelser i strid med 1961-konventionen efter, at man var blevet opmærksom på, at man hidtil ikke havde overholdt Danmarks forpligtelser efter konventionen.

Som det endvidere er fremgået, er ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen med en undtagelse optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Der blev optaget 19 personer omfattet af konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Sagerne omfattet af børnekonventionen er med nedennævnte undtagelse afgjort og i det væsentlige også behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter konventionen.

Der er bortset fra afslaget i sag 64, der er behandlet i afsnit 10.7.7.1.3, og afslagene i sag 75, 76 og 77, der er behandlet i afsnit 10.8.6.1, ikke som i perioden 2000-2007 stillet krav om dokumentation af dansk kundskaber fra ansøgere omfattet af børnekonventionen. I de syv sager, hvor det kunne være relevant, blev der ikke indhentet oplysninger herom.

Der blev fortsat stillet krav om, at ansøgere omfattet af børnekonventionen skulle underskrive forskellige erklæringer. Det ville efter kommissionens opfattelse ikke have været i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen, hvis indfødsret var blevet nægtet med den begrundelse, at de ikke havde underskrevet eksempelvis erklæring om troskab og loyalitet over for det danske samfund.

I sag 64 blev der givet afslag til en ansøger omfattet af børnekonventionen med den begrundelse, at ansøgeren ikke opfyldte sprogkravet. Dette afslag var i strid med Danmarks forpligtelse efter børnekonventionen, men det var i overensstemmelse med den retsopfattelse, som en del kontorfunktionærer og fuldmægtige synes at have haft, jf. redegørelsen herom i afsnit 10.4.6.3. Det var endvidere i overensstemmelse med den vejledning, der fremgik af Indfødsretskontorets sagsbehandlermanual, jf. afsnit 10.4.3.3.

Sagen blev forberedt af Morten Flamsholt Sørensen og afgjort af Kirsaa Reinholt.

Kommissionen lægger til grund, at disse embedsmænd ikke forsætligt handlede i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

10.8 Perioden fra den 5. august 2008 til den 12. september 2008 (kapitel 7). Møde med integrationsminister Birthe Rønn Hornbech i september 2008. Administration af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen.

I dette afsnit redegøres for forløbet fra forelæggelsen af sagen for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 4. august 2008 indtil Indfødsretskontoret den 12. september 2008 besluttede at stille behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i bero.

10.8.1 Mavebælte af 4. august 2008

Departementschef Claes Nilas modtog mavebælte af 4. august 2008, som han fredag den 8. august 2008 signerede og lagde videre til Birthe Rønn Hornbech, efter at han på mavebæltet havde skrevet:

”Overvejelse: Generel orientering af VKO-indfødsretsordførere inden igangsætning.”

Birthe Rønn Hornbech modtog mavebæltet kort efter den 8. august 2008. Mavebæltet var da signeret af souschef Nanna Fischer, kontorchef Dorit Hørlyck, afdelingschef Kim Lunding og Claes Nilas.

Mavebæltet indeholdt følgende tre indstillinger:

- at man med henblik på at efterleve 1961-konventionen optog personer omfattet af konventionen på lovforslag, selv om de ikke opfyldte betingelserne i indfødsretsaftalen,
- at man forud for optagelse på lovforslaget orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om optagelsen i henhold til konventionen, og
- at det i bemærkningerne til forslag til lov om indfødsrets meddelelse skulle angives, hvilke personer på lovforslaget der efter konventionen havde krav på at opnå dansk indfødsret.

Mavebæltet var vedlagt en kopi af 1961-konventionens artikel 1.

Birthe Rønn Hornbech skrev på mavebæltet bl.a.: ”Claes MØDE. Vi skal sørge for orientering af Folketinget. Det giver ballade/hvorfor kom de først nu?”

Ud for afsnittet om, at det i bemærkningerne til forslag til lov om indfødsrets meddelelse skulle anføres, hvilke personer der efter konventionen havde krav på at opnå dansk indfødsret, skrev hun ”Overvejes”.

Efter Claes Nilas’ påtegning om orientering af VKO-ordførere skrev hun ”nej”.

Mavebæltets sidste side med Birthe Rønn Hornbechs påtegninger ser således ud:

men vandelskravet blev foreslået skærpet), vil den pågældende i stedet blive medtaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.” I Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 22 til lovforslaget anføres, at optagelse på lovforslag vil ske, selvom betingelserne for naturalisation, herunder vandelskravet, ikke er opfyldt. Det anføres endelig, at det i bemærkningerne til lovforslaget vil blive angivet, hvilke personer på lovforslaget der efter FN-konventionen har krav på at opnå dansk indfødsret.

Udlændingeafdelingen, Indfødsretskontoret, den 4/8 08

- NFI

- ØK

K

Kim Luning

Nilas 8/8-08.

Claes MØDE

Vil skal sørg for omfang af folket

Det give bærer

hvafr hør de for nu?

Side 3

Kommissionen lægger til grund, at disse påtegninger er udarbejdet af Birthe Rønn Hornbech, før hun drøftede sagen med andre, og før hun den 22. august 2008 eller umiddelbart derefter modtog et mavebælte af 18. august 2008 med samme indhold som mavebæltet af 4. august 2008.

Ministersekretær Christian Lützen har forklaret, at Birthe Rønn Hornbech ønskede et møde om sagen.

Claes Nilas har om mavebæltet forklaret, at han læste det igennem og var enig i indstillingerne. Han så det som en konventionssag, hvor de var blevet opmærksom på, at konventionen skulle fortolkes på denne måde. Han så det som en praksisfortolkning af mere generel karakter, som man mente, at ministeren burde kende og tiltræde. Han havde ikke selv detaillkendskab til området og var generalist i forhold til de personer, der kendte fagområdet. Han stolede på, at kontoret havde tænkt juraen igennem. Han skrev påtegningen med overvejslen om at lave en generel orientering af VKO-indfødsretsordførerne inden igangsætning for at følge proceduren på udlændingeområdet i øvrigt, hvor man først orienterede det politiske flertal, der stod bag reglerne.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun fik sagen med hjem sammen med en række andre sager og gennemgik den om natten. Hun havde ikke hørt om den på forhånd, og det første, hun tænkte, var, at ”det kunne de godt have sagt”. Hun troede, at de lige havde opdaget fejlen, ikke at sagen havde ligget siden februar 2008. Det var chokerende at læse, at de ikke havde overholdt konventionen, og hun kunne straks se de pegende fingre fra venstrefløjen. Det havde hun det skidt med. Det var venstrefløjen, ikke Dansk Folkeparti, hun tænkte på, da hun skrev, at det gav ballade. Enten slog hun reglerne op på det tidspunkt, eller også kendte hun dem i forvejen. Hun var ikke i tvivl om, at de havde begået fejl – at der var tale om konventionsbrud. Hun betragtede mavebæltet som en orientering. Man kan ikke sige ok til, at konventionerne var overtrådt. Det var ikke nødvendigt at få hendes resolution på, at reglerne skulle følges. Det var en selvfølge, men selvfølgelig skulle hun orienteres. Det stod klart for hende, at det, de ville, var det, de skulle have gjort for længst. Hun troede hele vejen også, at de ville gå i gang med at følge reglerne. Der var ingen retlige problemer. Der var heller ikke politiske problemer, for det var en aftale med Dansk Folkeparti, at konventionen skulle fortolkes, som der stod i 2004-loven, svarende til konventionens minimumsforpligtelser. Hun var enig i indstillingerne, der var lige efter bogen. Efter det, der stod i mavebæltet, var det en klar mulighed, at man simpelthen havde set bort fra konventionen siden 2004. Det var også derfor, hun skrev, som hun gjorde på mavebæltet. Det var med at få den sag over i Folketinget hurtigst muligt. Det var praksis, at tvivlstilfælde, brølere og så videre skulle i Folketingets Indfødsretsudvalg. Hun skrev om orientering af

Folketinget, fordi hun vidste, at der kunne gå lang tid, hvis man først skulle underrette ordførerne, og hun kunne blive bebrejdet, hvis hun ikke orienterede udvalget med det samme. Dorit Hørlyck havde kontakt med Folketingets Indfødsretsudvalg hele tiden, og det måtte hun kunne klare. Ellers kunne de konstruere et samråd, hvor vidnet undskyldte og forsikrede, at de var gået i gang med at rydde op. Dansk Folkeparti gik meget op i indfødsret. Det var en stor del af partiets identitet. Hun ønskede et møde om sagen for at få besvaret spørgsmålet om, hvorfor fejlen var sket.

Kommissionen lægger i overensstemmelse med mavebælte af 4. august 2008 og de afgivne forklaringer til grund, at alle de involverede embedsmænd (Nanna Fischer, Dorit Hørlyck, Kim Lunding og Claes Nilas) var enige i indstillingen om, at man skulle efterleve 1961-konventionen ved at optage personer omfattet af konventionen på lovforslag, selv om de ikke opfyldte betingelserne i indfødsretsaftalen, og at Folketinget skulle underrettes i forbindelse med optagelsen af ansøgere omfattet af 1961-konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Claes Nilas foreslog endvidere, at der forinden skulle gives ordførerne fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti en generel orientering.

Efter Birthe Rønn Hornbechs forklaring, som støttes af påtegningen på mavebæltet af 4. august 2008, lægges det endvidere til grund, at hun ikke, da hun udarbejdede påtegningen mellem den 8. august 2008 og den 22. august 2008, var uenig i indstillingen, nemlig at 1961-konventionen skulle efterleves som anført i mavebæltet, og at Folketinget skulle underrettes. Kommissionen lægger herved navnlig vægt på påtegningerne om, at ”Vi skal sørge for orientering af Folketinget” og ”Det giver ballade”.

I stedet for blot skriftligt at tiltræde indstillingen besluttede Birthe Rønn Hornbech, at der skulle holdes et møde om sagen.

Hun har forklaret, at det var for at få klarhed over, hvordan fejlen var opstået. Denne forklaring støttes af påtegningen ”hvorfør kom de først nu” og af Claes Nilas’ forklaring om det efterfølgende møde.

Kommissionen har ikke fundet tegn på, at ønsket om et møde i stedet for straks at tiltræde mavebæltet var begrundet i andre forhold, og kommissionen lægger således til grund, at Birthe Rønn Hornbech ønskede et møde for at få oplyst, hvad der var baggrunden for fejlens opståen.

10.8.2 Mavebælte af 15./18. august 2008

En uge efter at Claes Nilas den 8. august 2008 havde signeret mavebæltet af 4. august 2008 og lagt det videre, var mavebæltet med Birthe Rønn Hornbechs stillingtagen endnu ikke returneret til Indfødsretskontoret.

Kontoret lagde derfor den 15. august 2008 et nyt mavebælte med samme indhold til Kim Lunding. Kim Lunding lagde det videre den 18. august 2008 og ændrede i hånden dateringen på mavebæltet fra "15." til "18.". Claes Nilas underskrev det den 22. august 2008.

Ved en ikke dateret påtegning anførte Birthe Rønn Hornbech på mavebæltet, at den sag havde hun "vist tidl. stillet ? til ?"

Efter et møde i september 2008, jf. næste afsnit, blev mavebæltet returneret til Indfødsretskontoret, formentlig sammen med mavebæltet af 4. august 2008 og formentlig af Christian Lützen, der på mavebæltet havde skrevet "Retur efter internt møde".

Dorit Hørlyck har om det ekstra mavebælte forklaret, at de lagde et nyt mavebælte op, fordi der var lukkedato for optagelse på lovforslaget i midten af august 2008. De havde hver gang, der var lukkedato, et møde med Indfødsretsudvalget, og de havde et møde i slutningen af august eller begyndelsen af september, hvor de havde en aftale om, at de sager, der fik dispensation på dette møde, kunne komme med på lovforslaget på trods af, at der var lukkedato. Hun tror, at hun øjnede en chance for at få konventionssagerne med. Derfor skubbede hun lidt på ved at lægge mavebæltet op en gang til.

10.8.3 Møde i september 2008 mellem Birthe Rønn Hornbech og embedsmænd i Integrationsministeriet angående statsløse født i Danmark

Det fremgår af kalendernoteringer, at der den 3. september 2008 skulle holdes et "Internt møde om proceduren for behandlingen af indfødsretssager, hvor ansøger er født statsløs i Danmark", og at Christian Lützen, Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech skulle deltage. Af en mail fremgår, at også Dorit Hørlyck skulle deltage i et møde med ministeren om statsløse, og at hun og Kim Lunding skulle mødes forinden.

Nedenfor sammenfattes en række forklaringer om det møde, der blev afholdt i september 2008 med deltagelse af en række embedsmænd og Birthe Rønn Hornbech. I afsnit 10.8.3.7 sammenfatter og vurderer kommissionen oplysningerne om dette møde.

10.8.3.1 Christian Lützen

Christian Lützen har forklaret, at han husker det som om, at foruden han selv deltog Birthe Rønn Hornbech, Claes Nilas, Kim Lunding og Dorit Hørlyck i mødet. Han kan huske, at der blev nævnt noget med andre nordiske lande og hvilken praksis og retningslinjer, disse lande havde. Det spurgte ministeren ind til. Der kom information fra Kim Lunding om, at man i de andre nordiske lande administrerede reglerne på en bestemt måde, man stillede visse krav. Ministeren og flere andre fandt, det var interessant at få undersøgt nærmere. Han mener, at det blev nævnt, at der senere på året skulle være et nordisk embedsmandsmøde. Debatten sluttede der, og sagerne blev sendt retur. Han kan ikke forestille sig, at der var nogen, der sagde, at det var en ubehagelig eller ubekvem situation, at man skulle til at give kriminelle statsløse statsborgerskab. I de år han har haft med det at gøre, har der ikke været en tone i den retning. Han kender ikke noget til, at det skulle udgøre et politisk problem, hvis man fulgte konventionerne. Der var ikke uenighed på mødet mellem ministeren og embedsmændene. Det ville han kunne have husket. Han har ingen erindring om, hvorvidt man talte om, hvad man skulle gøre ved de sager, der var undervejs i systemet. Han har ikke nogen erindring om, at ministeren eller andre sagde, at det blev besluttet at afvente det nordiske møde, men det var hans opfattelse, at det blev besluttet. Hans forståelse efter mødet var, at de skulle afvente den videre undersøgelse af, hvordan man gjorde i de andre nordiske lande. Han kan ikke erindre, om det blev drøftet, om Folketinget skulle orienteres. Han mener ikke, at det var ham, der gav mavebæltet tilbage til Dorit Hørlyck, og han kan ikke forstille sig, at han har givet Dorit Hørlyck information om, at det nok ikke var en god idé at ekspedere sagerne, inden ministeren havde besluttet sig. Han mener, at den videre ekspedition i sagen foregik i Udlændingeafdelingen.

10.8.3.2 Claes Nilas

Claes Nilas har forklaret, at Kim Lunding, Birthe Rønn Hornbech, Christian Lützen og han selv deltog i mødet. Han mener ikke, at Dorit Hørlyck var med.

På første del af mødet udtrykte ministeren meget stor undren over, hvordan det kunne være, at de kom med en konvention, som de pludselig var blevet opmærksom på. Hun sagde, at det ikke kunne være rigtigt. Hun havde som forudsætning, at huset generelt kendte de konventioner, der var på deres områder, og efterlevede dem. Det spurgte hun meget ind til. Kim Lunding sagde, at det var noget, kontoret var kommet med og som gjorde, at de havde fået opmærksomhed på konventionen, og at de mente, at den skulle fortolkes sådan. De fik ikke oplysning om, hvornår kontoret havde identificeret problemet. Som han husker det, kom de ikke dybere end, at Kim Lunding forklarede, at det var noget, kontoret var blevet opmærksom på. Efter hans erindring fik de ikke nogen præcis forklaring på, hvordan det var kommet frem. Kim Lunding omtalte ikke, at det var identificeret i januar/februar 2008.

Da ministeren ikke syntes, at hun kunne få ordentligt svar, gik mødet over i, at ministeren spurgte, om de var sikre på, at det var den rigtige fortolkning. Hun sagde, at det var et kontor, som hun gik ud fra havde opmærksomhed på området og vidste, hvilke internationale forpligtelser der var. Det var et kontor, der havde dybe rødder tilbage – også til Justitsministeriet. Det kunne måske være sådan, at man faktisk havde tænkt over det og fortolket juraen på en rigtig måde. Hun spurgte meget ind til, om de var sikre på, at fortolkningen var, som den lå i indstillingen. Det var Kim Lunding, der svarede. Han svarede selvfølgelig i første række, at de havde kigget på teksterne og vurderet konventionen, og at de mente, at det skulle være sådan. Han kan huske det, fordi det var i den forbindelse, at Kim Lunding på et tidspunkt, da ministeren blev ved med at spørge ind til det, sagde, at det faktisk var sådan, at der var nogle af de andre nordiske lande, der fortolkede på en sådan måde, at de stillede nogle andre betingelser. Han sagde i den forbindelse, at de i øvrigt også var i gang med at undersøge det. Det førte ministeren til at sige, at de måske alligevel ikke var så sikre, og så kunne det være, at juraen var anderledes på området.

De talte om, hvordan konventionen skulle fortolkes. Det deltog vidnet også i. Han havde også tiltrådt afdelingens fortolkning. Formentlig har både Kim Lunding og vidnet sagt til ministeren, at de havde kigget på sagen, og at de mente, at det var sådan, det skulle være. Det var altid vigtigt for ministeren, at alle sten blev vendt, og at hun forstod det. Det var hendes arbejdsstil. Ministeren ville være juridisk sikker på, enig i og forstå de indstillinger, der var. Det, der var essensen af mødet med ministeren, var, at ministeren var meget optaget af, hvorfor sagen kom nu, og om kontoret og afdelingen havde vurderet det juridisk rigtigt.

Som han husker det, var konventionsteksten bilagt mavebæltet og hang sammen med mavebæltets indstilling, men de sad ikke og gennemgik konventionsteksten eller lignende på mødet.

Der kom det ud af mødet, at de skulle have de oplysninger først, inden de lagde sig fast på sagen. Det oplevede han som en ministerbeslutning, som var baseret på de oplysninger, hun fik, og som var et sagligt procedureskridt, som hun ønskede at tage. Man kunne ikke sige, at det var et uhensigtsmæssigt skridt at tage i forhold til oplysning af sagen. Ministeren kom ikke ind på, at det ville give ballade.

Det indgik ikke i diskussionen på noget tidspunkt, at der i meget stort omfang var tale om statsløse palæstinensere. Det har ingenting med denne sag at gøre. I de drøftelser, han har deltaget i, og i de mavebælter, han har set, og hvor han har skullet forholde sig til denne sag, har det overhovedet ikke været inde på nogen måde. Forespurgt om det ikke har spillet nogen rolle, at de konventionsomfattede ikke skulle opfylde vandelskravet, har han forklaret, at det på dette tidspunkt formentligt var

nævnt, hvad det var for nogle betingelser, de stillede i de andre nordiske lande, især Norge, men det var ikke noget, de drøftede dybt. Essensen var, at de stillede nogle andre krav end dem, der stod i indstillingen. Det var ikke drøftelser om, at man ikke brød sig om at give indfødsret til personer, der ikke opfyldte det almindelige vandelskrav.

Der var heller ikke nogen forbindelse overhovedet til Metock-sagen. Det blev ikke nævnt, at det var rigtig dårlig timing at slippe denne sag løs på dette tidspunkt.

Motivet til at spørge de nordiske lande var, at ministeren syntes, at der var en retsikkerhed. Forespurgt om der var nogen, der bragte op, om der overhovedet var nogen tvivl om, hvordan man skulle fortolke konventionen, og om der overhovedet var noget fortolkningsspillerum, har han forklaret, at mødet foregik, som han har beskrevet. Det var ikke oppe på mødet at anmode Indfødsretskontoret om at udarbejde et notat. Der var generelt på udlændingeområdet et meget nært samarbejde med de nordiske lande, og derfor havde de også mellem de nordiske lande en opmærksomhed på, hvordan de implementerede konventioner. Derfor drøftede de ikke på mødet eksempelvis, om man skulle spørge andre lande, EU-lande. De drøftede ikke alle mulige andre tænkelige måder, man kunne undersøge det på. Det blev ikke bragt op, om man skulle spørge Justitsministeriet, Udenrigsministeriet eller FN.

Forespurgt om hvilken værdi det havde, hvis andre nordiske lande havde en anden praksis, og om det overhovedet ville være en retskilde i forhold til konventionen, har han forklaret, at den oplysning, de fik på mødet, var, at de andre lande fortolkede konventionen på en anden måde. Det gav ministeren anledning til at spørge, hvilket vidnet ikke kan sige noget til, at hun gerne ville vide, hvad det var for nogle juridiske overvejelser, der lå til grund for, at nogle lande, som de i øvrigt samarbejdede med og har sammenlignelig lovgivning med, fortolkede konventionen på en anden måde. Det ville hun gerne have med i sit beslutningsgrundlag, inden hun forholdt sig til sagen.

Foreholdt at ingen andre har forklaret, at der på dette tidspunkt havde været kontakt til de andre nordiske lande, og at der ikke forelå oplysninger om situationen i de nordiske lande på det tidspunkt, har han forklaret, at han blot har forklaret, hvad der skete på mødet.

De sluttede ikke mødet med ministeren med at spørge, om hun ville skrive ned, hvad hun havde besluttet. Ud af mødet udkrystalliserede sig, at kontoret skulle færdiggøre den nordiske undersøgelse, som de havde sat i værk. Han mener også, at de fik at vide, at der i oktober 2008 skulle være et møde mellem de nordiske ind-

fødsretschefer. Ud af mødet kom, efter at ministeren havde hørt om oplysningerne om den anderledes praksis, og at den nordiske undersøgelse var sat i værk, at den selvfølgelig skulle færdiggøres, og så skulle sagen op igen. Forespurgt om det blev sagt udtrykkeligt af f.eks. ministeren eller ham, at sagen skulle op igen, eller at man udsatte resolutionen, har han forklaret, at det ikke var sådan, når de holdt møder med ministeren, at de sluttede af med at sige, hvad der var besluttet, og at ministeren skulle skrive beslutningen ned.

På mødet med ministeren talte de overhovedet ikke om konkrete sager. Det var en konventionssag, der var lagt op. Hans billede var, at det var med henblik på at fastlægge den fremtidige praksis. Det var derfor, at der flere steder i mavebæltet står, at det må forventes, at der "fremover kommer sager" osv. Hans oplevelse var, at undersøgelsen blev sat i gang, og det var det, der var beslutningen. Der kom ikke oplysninger frem om, at der allerede var sager. Det var ikke en hastende sag.

Forespurgt om han orienterede andre, herunder nogen i Statsministeriet, om sagen, har han forklaret, at det var en fuldstændig sædvanlig sag. Sagen var nu diskuteret med ministeren, og der var iværksat nogle processkridt i sagen. Den var i undersøgelsesfasen.

Ministeren tog ikke op på mødet, at de skulle orientere Folketinget. Vidnet havde selv været inde på i sin påtegning på mavebæltet, at Folketinget skulle orienteres. Det var også noget, ministeren havde været inde på. Det var en praksisfastlæggelse, som han syntes var generel, og som Folketinget skulle orienteres om. På baggrund af mødet skete der det, at der blev iværksat nogle nye sagskridt, og så drøftede de ikke orientering af Folketinget. Der var ikke noget at orientere Folketinget om. Ud af mødet var der kommet, at sagsbehandlingen af sagen fortsatte, og i det lå der selvfølgelig ikke, at de havde afvist at orientere Folketinget. Det skulle ske, når de var færdige med sagsbehandlingen. Forespurgt om de gjorde sig nogle overvejelser om, at Indfødsretsudvalget skulle adviseres om, at man havde identificeret problemet, og at man ville undersøge det nærmere, har han forklaret, at den påtegning, som både han selv og ministeren foretog på mavebæltet, var, at udvalget skulle orienteres, når de havde lagt sig fast på, hvordan praksis skulle være fremover. Forespurgt om det kunne være relevant at orientere Indfødsretsudvalget om, at de satte gang i den proces, har han forklaret, at det ikke var noget, de drøftede, og det var heller ikke normal praksis. I de år, han var i Integrationsministeriet, orienterede de først folketingsflertallet og siden udvalget, når de foretog praksisændringer inden for lovgivningen. Forespurgt om den særlige nærhed til Indfødsretsudvalget kunne gøre, at man i særlig grad skulle orientere udvalget, har han forklaret, at den nære forbindelse var mellem kontorchefen og Indfødsretsudvalgets formand. Hvad de talte om, havde vidnet ingen som helst indflydelse på. Han ville ikke have nogen

som helst problemer med, hvis kontorchefen nævnte det for udvalgets formand, hvis de sad og talte generelt om, hvad der foregik. Det var ikke en konkret overvejelse.

Han ved ikke, hvordan udfaldet af mødet blev kommunikeret. Udgangspunktet var, at det var den fagligt ansvarlige, her afdelingschefen, der gik tilbage med den og havde ansvaret for den. Når de havde sluttet et møde, og de alle sammen vidste, hvad resultatet af mødet var, så var det kontoret, der havde ansvaret for sagen.

Forespurgt om han kan knytte erindringen om, at Kim Lunding deltog i mødet, til noget, har han forklaret, at han kan huske ministerens intense udspørgen af Kim Lunding, fordi det var hendes metode at spørge den fagligt ansvarlige. Hvis Dorit Hørlyck havde været der, havde hun også fået en række spørgsmål, men det har han ingen erindring om.

Han tror ikke, at de på mødet refererede til ministerens påtegninger på mavebæltet af 4. august 2008. Forespurgt om han er sikker på, at det også var ministerens konklusion, at sagen skulle udsættes på indhentelse af oplysningerne, har han forklaret, at han er fuldstændig sikker på, at mødet forløb, som han har forklaret. Foreholdt at Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun i relation til det nordiske ikke rigtigt spurgte ind til fortolkningen, da hun ikke var i tvivl om den, at det var det nordiske, Kim Lunding ikke kunne svare på, at hun vidste med sig selv, at sagen ville gå til Folketinget i forlængelse af påtegningerne på mavebæltet af 4. august 2008, at hun bestemt ikke har sagt noget om, at resolutionen var udskudt, og at hun mente, at meningen var, at man skulle følge det, der stod på mavebæltet og dermed også gå i gang med at behandle konkrete sager, har han forklaret, at hans erindring om sagen og mødet er, at kontoret og afdelingen forelagde en konventionssag med henblik på at få fastlagt den kommende praksis på området. Der blev overhovedet ikke nævnt noget om konkrete sager på mødet. Mødets forløb var som forklaret før.

Forespurgt om hvorfor der ikke blev skrevet et stykke papir eller en mail til kontoret eller afdelingen efter mødet, har han forklaret, at den normale praksis ved de hundredvis af møder, de havde med Birthe Rønn Hornbech over årene, var, at de var samlet på mødet – meget ofte afdelingschef, kontorchef og vidnet – og at det var de fagligt ansvarlige på mødet, der tog sagen med tilbage og havde ansvaret indholdsmæssigt og undersøgelsesmæssigt for sagen. De skulle så vende tilbage med sagen, hvis det var det, der var resolutionen.

Forespurgt om det gav ham anledning til at overveje, at der var konkrete sager, som ville skulle afvente ministerens resolution, har han forklaret, at hans oplevelse af sagen både i mavebæltet og på mødet var, at det var et konventionsspørgsmål, som man var blevet opmærksom på. Det var lagt op som et generelt spørgsmål til

ministeren med henblik på at fastlægge en fremtidig praksis. Forespurgt om han gjorde sig tanker om, at det logisk set også ville få en konsekvens, hvis der kom sager i fremtiden, har han forklaret, at det talte de slet ikke om på mødet. Forespurgt om det var en fair fortolkning af mødet, at man undlod at ekspedere sagerne og satte dem i bero, har han forklaret, at det ikke er noget, han vidste noget om. Hans oplevelse var, at det var en konventionssag med henblik på at fastlægge den fremtidige praksis. Det var det, han forholdte sig til, både da han så mavebæltet, og da de havde mødet. Sagen blev ekspederet på mødet, og han hørte ikke om den igen før i januar 2009.

I den periode, hvor de havde mødet i anledning af mavebæltet fra august 2008, var det især Metock-sagen, opfølgningen på den, de politiske forhandlinger og hans rejser til Bruxelles, der havde hans opmærksomhed. Denne sag var på det tidspunkt en fuldstændig sædvanlig sag og en sag, som han ikke tænkte over efter mødet i september 2008.

Forespurgt om han gjorde sig overvejelser om betydningen af indfødsret som et særligt område, hvor det er Folketinget og ikke ministeren, der har den afgørende kompetence, har han forklaret, at sagen på dette tidspunkt for ham var en konventionssag, som kontoret og afdelingen var blevet opmærksom på, og som de syntes indebar en praksisfastlæggelse, som ministeren skulle tage stilling til.

Forespurgt om der i drøftelserne på mødet var noget grundlag for, at ministeren, således som hun har forklaret, kunne gå ud fra, at man fulgte påtegningen på mavebæltet af 4. august 2008 og orienterede Folketinget, har han forklaret, at det overhovedet ikke var oppe på mødet, fordi mødet havde det forløb, som han har beskrevet, hvor del et var en undren over sagen i sig selv, og del to var spørgsmålet om, hvad de vidste om de nordiske ting. Ud af det kom en afventen af, at undersøgelsen blev gennemført. Sagen var i fortsat sagsbehandling, og dermed var det spor om orientering af Folketinget foreløbigt afmonteret.

Forespurgt om hvordan en orientering af Folketinget normalt ville finde sted, har han forklaret, at den orientering af Folketinget, som han tænkte på, da han lavede sin påtegning, og som han også klart måtte opfatte, at ministeren tænkte på med sin påtegning, var en generel orientering om en praksisfastlæggelse. Det ville selvfølgelig altid ske i form af breve udfærdiget af kontoret eller afdelingen, men det ville være ministeren, der ville oversende en sådan orientering om praksisfastlæggelse til Folketinget. Forespurgt om en kontorchefes nævnelse for udvalgsformanden ville kunne erstatte en sådan orientering af Folketinget, har han forklaret, at der var den særlige relation på området, at kontorchefen havde en kontakt direkte til udvalgsformanden. Han vidste, at de jævnligt havde møder med henblik på at forberede møderne

i udvalget. Han ville ikke have noget problem med, at kontorchefen fortalte formanden, at de i øvrigt havde nogle generelle sager. Det har naturligvis ikke noget at gøre med en generel praksisorientering, som han mente skulle ske fra ministerens side i sådan en sag.

Forespurgt om det er en mulighed, at der kan være opstået og opretholdt en misforståelse mellem ministeren og embedsmændene både om orientering af Folketinget og om forventningen om, at man gik i gang med at behandle de konkrete sager, har han forklaret, at for ham var udkommet af mødet klart for alle mødedeltagere, nemlig at den nordiske undersøgelse blev gennemført, og så ville sagen blive lagt op igen. Hans oplevelse var, at de alle sammen opfattede sagen på den samme måde.

Han har aldrig hørt Birthe Rønn Hornbech nævne, at hun havde en forventning om, at sagen var i ”god gænge” på den måde, at sagen blev ekspederet efter konventionen, og at Folketinget blev orienteret.

Han gjorde sig ikke tanker om, hvad der skulle ske, når de modtog en konkret sag. Der blev ikke diskuteret konkrete sager overhovedet. Der blev heller ikke nævnt nogen sager. Det var en generel konventionssag, der blev forelagt med henblik på fastlæggelse af den fremtidige praksis. Forespurgt om hvad han ville have svaret, hvis han var blevet spurgt, om kontoret skulle lægge de sager, som de havde, i en bunke for at afvente undersøgelsen, har han forklaret, at sådan var situationen ikke. Hvis man havde en generel sag med henblik på at fastlægge fremtidig praksis, måtte en konkret sag afvente resultatet af den undersøgelse.

10.8.3.3 Birthe Rønn Hornbech

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun har erindring om et møde om sagen, hvor det nordiske blev bragt op med en vis iver. Hvis man tror, at det var den 4. september 2008, kan det godt passe. Hun var interesseret i at få at vide, hvordan det kunne ske, at man kunne glemme konventionen. Det er jo normalt juridisk arbejde at se ud over cirkulæreskrivelsen. Hun kan huske, at det med det nordiske blev ført frem den ene gang efter den anden, uden at hun kan sige helt præcist hvorfor. Det var der ikke nogen grund til, fordi de kunne spørge de nordiske lande uden at spørge hende. Hun fornemmede bare en stor interesse for det nordiske. Der var forskel på de nordiske lande. Det vidste hun godt i forvejen. Hendes forventning var, at Danmark var de skrappeste, hvilket Danmark var. Det var ikke noget, hun var interesseret i. Hun har stadig ikke gennemskuet, hvorfor det skulle betyde så meget med de nordiske lande. Hun mener, at Claes Nilas og Kim Lunding deltog i det møde, hvor det blev bragt op første gang, og hun er ikke sikker på, at der deltog andre. Det, hun husker, var konventionsbruddet, og at den skulle videre i systemet. I og med at hun vidste, at Dansk Folkeparti havde været med til den minimalistiske

slutning i 2004, var det ikke noget, hun forventede sig andet af, end at det ville vise, at man selvfølgelig kunne fortolke lempeligere, som Danmark havde gjort frem til 2004, men det var ikke noget, man kunne få Dansk Folkeparti med på. Alt det nordiske spillede ikke en større rolle for hende.

Foreholdt at Claes Nilas har forklaret, at hun på dette møde spurgte meget ind til, hvordan problemet kunne opstå, og forespurgt om hun husker noget nærmere om det, har hun forklaret, at hun jo spurgte til, hvordan det kunne ske. Det kunne man ikke give noget svar på. De ord, hun husker i årenes løb, var ”manglende kobling”. Hun ved ikke, om det var til det møde, udtrykket blev brugt. Det var det gennemgående.

Man kan godt se, hvad der er sket. Hun har mødt det andre steder hos Rigspolitiet, hvor der var mange HK’ere, at når der var udstedt en cirkulæreskrivelse, skulle man passe meget på at få forklaret dem, hvad der stod i loven, fordi de ellers var tilbøjelige til at tage det ene stykke papir (cirkulæret) og fokusere på det. Det, der vakte hendes største undren, var ikke, at man havde overset konventionen, men at man også havde overset lovbemærkningerne, hvor de var beskrevet, og fordi det var en enorm stramning i anvendelsen af konventionen i forhold til tidligere. Foreholdt at det er forklaret, at hun til mødet spurgte, hvorfor man ikke havde overholdt konventionen, hvilket hun ikke fik et ordentligt svar på, og at hun havde foretaget en form for trykprøvning af, om Kim Lunding og Indfødsretskontoret var helt sikre på, at denne fortolkning var rigtig, har hun forklaret, at det ikke siger hende noget, tværtimod. Det, der skete, var, at han på et tidspunkt bragte det nordiske ind, hvorefter hun begyndte at spørge. Efter han bragte det nordiske ind, forløb hun sig af iver og begyndte at spørge, hvad der kom ud af det. Det var klart, at hvis han ikke kunne svare, blev hun ved med at spørge. Det var hendes metode for at få noget at vide. Det var rigtigt, at så blev han usikker, hvorefter hun sagde, at de udmærket kunne høre de nordiske lande.

Hun vidste, at hun havde bedt om, at sagen blev sendt i Folketinget, og det gik hun ud fra, at den blev. Derfor var der overhovedet ingen problemer. Det var en ganske almindelig høring for hende.

Da hun gik til det møde, havde hun ikke nogen forestilling om noget som helst med det nordiske. Hun vidste ikke, at Indfødsretskontoret for længst selv havde ønsket at sætte punktet på dagsordenen. Forespurgt om hun husker anledningen til, at det nordiske kom op, har hun forklaret, at det gør hun ikke. Det har hun også spurgt sig selv om. For hende var der ikke nogen usikkerhed, fordi hun ikke kunne forestille sig, at de kunne nå til en anden fortolkning. Dansk Folkeparti ville aldrig gå med til en lempeligere fortolkning. De havde fået den minimalistiske løsning ind i lovfor-

slaget. Jo mere hun læste sagen, jo mere gik det op for hende, hvor indgribende det med født i landet egentlig var. Det var Kim Lunding, som hun brugte som juridisk rådgiver; det var ikke Claes Nilas. Hun lagde meget vægt på, hvis Kim Lunding var i tvivl. Hvis han var i tvivl, ville han sige det, og så var det kommitteret Nina Holst-Christensen i Justitsministeriet. Der blev talt enormt meget om det med det nordiske også i ministersekretariatet.

Foreholdt at hun har forklaret, at hun havde en opfattelse af, at sagen var fuldstændig krystalklar, og at man skulle gå i gang med at behandle ansøgningerne i overensstemmelse med konventionerne, men at det ikke var det, der skete i virkelighedens verden, og forespurgt om det var, fordi der blev truffet en beslutning om at forelægge fortolkningen for de nordiske lande, hvorved hun udskød resolutionen, har hun forklaret, at det gjorde hun ikke. Hun har overvejet, om der kunne være sket nogle misforståelser. Hun kan kun sige, at i sit hoved var det med høring af de nordiske lande ren rutine. Det gjorde de så tit. Indstillingen var så klar og fremtidsorienteret, så hun tænkte overhovedet ikke over det. Hun vil ikke mene, at hun skulle sige, at de fortsatte, som de plejede. Det var slet ikke inde i billedet. Så ville hun selvfølgelig have stoppet det. Foreholdt at forklaringen fra dem, der var med, var, at resolutionen blev udskudt, har hun forklaret, at hun godt ville høre den, der kan vise det på tryk eller sige, at det har man med sikkerhed hørt hende sige. Det har hun ikke. Hun synes, at det var lidt letsindigt ikke at få det på tryk.

Forespurgt hvad hendes billede er af, hvad der skete, har hun forklaret, at hun ikke havde nogen interesse i den sag mere. Den gik i Folketinget, og der kom alt muligt andet, der var meget presserende. Hun gik ikke og tænkte over sager, som hun ikke opfattede som et problem. Hun havde til gengæld problemer med Metock-sagen og forskellige andre ting.

Forespurgt om sagen var kommet over hendes bord, hvis den skulle i Folketinget, har hun forklaret, at det ville den ikke uden videre. Det var til Indfødsretsudvalget. Dorit Hørlyck så mere til udvalget, end vidnet gjorde. Det, forestillede hun sig, kunne foregå nogenlunde udramatisk, men måske ville venstrefløjen gøre vrøvl. Dorit Hørlyck var ikke den, der provokerede, så hun havde en forventning om, at Dorit Hørlyck kunne klare det. Ellers ville hun selvfølgelig komme. Forespurgt om det var en forventning, som hun gav udtryk for over for Claes Nilas, har hun forklaret, at det var det ikke. Det var ikke noget problem for hende, fordi hun havde tillid til, at hvis der var problemer, ville Dorit Hørlyck komme tilbage. Det vigtigste var at få sagen over i Folketinget.

Foreholdt at embedsmændene havde opfattet det sådan, at der ikke ville blive resolveret, før man havde indhentet informationer fra de nordiske lande, har hun forkla-

ret, at sådan havde hun overhovedet ikke opfattet det, for så skulle de ikke have hørt de nordiske lande. Det var en ulovlig tilstand, der havde bestået i flere år, og derfor var det vigtigt for hende, at sagen kom over i Folketinget – at de ikke puttede med tingene. Det var for hende en fuldstændig naturlig ting at sige ”så spørg de nordiske lande”, når hun fornemmede, at man gerne ville det. Der var ikke noget drama i det. For hende var det bare at trække på skuldrene og sige, ”så gør bare det”. Det var ikke nogen stor sag for hende.

Foreholdt at hun forklarede, at hun samtidig gik ud fra, at man satte behandlingen af ansøgningerne efter konventionen i værk, har hun forklaret, at det var naturligt at have det billede. Når hun ser indstillingen af 4. august 2008 igen i dag, står den mejslet i granit. Foreholdt at der var en indstilling om, at hun skulle beslutte, at man gik i gang, har hun forklaret, at de også skriver, at det ville de gøre. Det var en selvfølge. Der var ikke andre løsninger. Man havde overtrådt nogle regler, og så skulle man rette op på det. Hun ved ikke, om man talte forbi hinanden. Hun er nødt til at sige, at hun tog det som en selvfølge, at man behandlede de sager efter konventionen.

Forespurgt om man kunne have opfattet resolutionen sådan, at den var udsat, har hun forklaret, at den opfattelse kunne man ikke have fra hende. Det med, at sagen gik i Folketinget, var den mest ærlige måde og den måde, hvor man overhovedet ikke putter med noget. Det var det, hun gav forskrift om, da hun blev minister, at her puttes ikke med noget. Så havde hun en sikkerhed for, at Folketinget trådte i aktion.

Foreholdt at hun har beskrevet, at hendes holdning var, at der ikke var nogen tvivl om, at sådan skulle det være og forespurgt, om der kunne være et motiv eller en problematik i, at efterlevelse af konventionen ville betyde, at man ville lukke en personkreds ind, som ikke opfyldte de almindelige betingelser, har hun forklaret, at det var en problematik, der var identificeret i 2004-loven i aftalen mellem VKO. Det var der ikke nogen problemer i. Det står i bemærkningerne til lovforslaget, der er vedtaget af Folketinget, så det kan ikke være klarere. Forespurgt om hun mener, at Dansk Folkeparti i forbindelse med lovforslaget accepterede, at det ville være på den måde, har hun forklaret, at Dansk Folkeparti måtte godkende alle lovforslag og bemærkninger. Bemærkningerne var ikke alene på lige fod, de var nærmest over. Forespurgt om hun ikke så det som et problem, at det ville føre til, at man skulle give statsborgerskab til kriminelle, har hun forklaret, at det var en konsekvens af det. Det var en diskussion, man måtte tage nogle gange, at hvis man sagde A, måtte man også sige B. Det havde nogle konsekvenser, at de havde tilsluttet sig den konvention. Man kan godt sige, at behovet for at få et pas ikke er blevet mindre siden 1961.

Foreholdt mavebælte af 4. august 2008 ”Det må forventes, at der i stort omfang vil være tale om statsløse palæstinensere.” og at det er en lidt pudsigt oplysning, har hun forklaret, at det tog hun sig ikke af, fordi hun godt vidste, at der var en del statsløse palæstinensere. Sådan er det desværre. Forespurgt om det kunne tænkes, at man i mavebæltet gav denne oplysning, fordi man vidste, at den persongruppe, der ville komme ind via konventionen, var nogen, der kunne virke problematiserende på nogen, har hun forklaret, at de aldrig har diskuteret nationaliteter i ministeriet. Det mindes hun overhovedet ikke. Forespurgt om det ikke spillede en rolle for hende, at persongruppen så ud, som den gjorde, har hun forklaret, at det kan hun ikke mindes. Hun tog sig ikke af det.

Foreholdt at hun havde en forestilling om, at de andre nordiske lande ville være meget lempeligere end konventionen krævede og forespurgt, om den fortolkningssøvelse kunne have det modsatte fortegn, at man ville undersøge, om man kunne indskrænke konventionen, sådan at man kunne stille vandelskrav, har hun forklaret, at det overvejede hun, mens hun læste sagen, om det var der, de var gået fuldstændig forkert af hinanden. Det, hun så, var netop det modsatte, fordi de havde strammet den så meget. Hun kan ikke forstå det, hvis det skulle være tilfældet, fordi Kim Lunding var meget påpasselig med konventionerne, der drejede sig om udlændingearbejdet. Han gav selv udtryk for, at han ikke førte så meget kontrol med Indfødsretskontoret. Hun har overvejet, om de virkelig troede, at de kunne komme under bundbrædderne. Man kan have mange meninger om konventioner, fordi mange konventioner var et politisk kompromis, der var lavet midt om natten og kan fortolkes vidt forskelligt i de forskellige lande, og også bliver det, men lige præcis disse minimumsfordringer til staterne er helt klare. Hun har ikke skænket det en tanke, før hun læste sagen. De burde også kunne sige sig selv, at hvis Dansk Folkeparti, som virkelig lagde meget vægt på indfødsret, var med, så kunne man godt regne med, at aftalen fra 2004 konventionsmæssigt gik så langt, den kunne. Det mener hun, at embedsmændene måtte tænke.

Foreholdt mail af 1. februar 2011 fra Dorit Hørlyck til Kim Lunding ”Jeg må her igen minde om, hvad dagsordenen var, nemlig at vurdere, om konventionerne skulle fortolkes så restriktivt, at alene ordlyden af dem kunne siges at opfylde forpligtelserne, hvilket politisk kunne være et problem.” og at det var en rimelig fast opfattelse, som Dorit Hørlyck havde fået og har givet udtryk for, har hun forklaret, at den har hun ikke fået, mens vidnet har været minister. Hun har spurgt sig selv, om der var noget inden, men det tror hun ikke. Hun kan se hele vejen igennem, når hun har læst papirerne, at man hele tiden talte om juridisk tvivl og politisk tvivl. Det opfattede hun ikke, at der var. Hun synes, at reglerne var så klare, og at mavebæltet af 4. august 2008 var så klart efter bogen og viste det, som hun vidste stod i lovforslaget. Hun går ud fra, at Dorit Hørlyck var fuldstændig klar over, at det var den minimali-

stiske løsning. Det kunne næsten ikke være mere klart. Foreholdt at Dorit Hørlycks klage er, at hun mener, at der blev spillet en politisk dagsorden, og at det var grunden til, at hun ikke kunne komme i gang med at ekspedere sagerne, fordi man skulle undersøge, om konventionerne ikke kunne fortolkes snævrere end ordlyden, så man kunne stille vandelskrav i et eller andet omfang, har hun forklaret, at det er muligt, at det var Kim Lundings opfattelse, at fortolkningen kunne strammes. Forespurgt hvor det kom fra, hvis det ikke kom fra hende, har hun forklaret, at det ved hun ikke. Havde hun vidst det, havde hun kunnet give nogle mere lodrette ordrer om, at der ikke var noget politik. Hun gjorde sig umage fra den første dag for at forklare ikke mindst, at hun var lidt mildere med indfødsret end det, der var aftalt. Derfor skrev hun, at de skulle læse bogen. Hun skrev, da de sendte det med seniorforsker Eva Ersbøll, Institut for Menneskerettigheder, op, at hun nærmest var enig med Eva Ersbølls kritikpunkter, så hun fatter det simpelthen ikke. Hun påtager sig skylden for kommunikationsbristen, for det må være hende, men hun fatter det ikke, og det kom som en stor overraskelse for hende. Hun mener ikke, at der var noget som helst politisk i det, heller ikke fra departementschefens side. De diskuterede det aldrig.

Forespurgt om hun fik en fremstilling af, hvad formålet med den nordiske undersøgelse var, har hun forklaret, at det tænkte hun slet ikke over. Hun var ikke særlig optaget af det. Der var en iver for at tale om det nordiske. Det var specielt Kim Lunding, Dorit Hørlyck og ministersekretariatet på 4. sal. Hun kan ikke skelne møderne fra hinanden.

Det var ikke i hendes tanker, at man satte nogle sager i bero, når man fortog en høring af de nordiske lande, som man talte med hele tiden. Bero er et skældsord.

Hvis man vil indlægge, at hun havde truffet en beslutning om, at man ikke skulle overholde konventionerne, stemmer det meget dårligt med, at hun allerede den 8. august 2008 skrev på sagen, at den skulle i Folketinget. Det er en meget farefuld færd for en minister. Det farligste, man kan gøre, hvis man har dårlige hensigter, er at skrive på en sag, at den skal i Folketinget. Hun vil gerne gentage, at det var lidt svært at se, hvad hendes motiv var, da det ikke var hende, der opfandt fejlen. Det var forudsagt i mavebæltet af 4. august 2008, at der ville komme en del sager. Derfor var det om at tage dem med på lovforslaget, når de kom. Det var bedre at tage fire hver gang end 12 på en gang. Det var klart, at når der var 36-37 statsløse på lovforslaget, måtte Søren Krarup blive sur. Hun havde en interesse i at få de sager ekspederet og ud af lemmen så tidligt som muligt og orientere Folketinget om den generelle fejl.

Det støder hende lidt, når hun hører, at der var nogen, der mente, at hun skulle træffe en beslutning om, at konventioner skulle overholdes – det fremgår af tjeneste-

mandsloven og af straffeloven. Hun skulle ikke i hver enkelt af de tusindvis af sager, hun havde, spørge, om de havde husket loven og konventionen.

Der var ingen tvivl om, at mavebæltet af 4. august 2008 var det mest klare, embedsmændene overhovedet havde skrevet. Det holdt vand. Det henviste, som det skulle, til loven. Derfor var der ingen tvivl i hendes sind.

Når en minister skrev på en sag, at den skulle i Folketinget, var det en temmelig vigtig ting, og hun har begrundet, hvorfor det var særlig vigtigt for hende i denne sag. Hvis departementschefen og afdelingschefen havde den opfattelse, at kontorchefen ikke kunne det, måtte de fortælle hende, at hun skulle gå derover eller lægge et udkast til brev til hende. Når der ikke blev vedlagt et brev, måtte hun tro, at det var, fordi Dorit Hørlyck selv kunne orientere Folketinget. Det mener hun også stadigvæk, at hun kunne have gjort, men det var helt i orden at sige, at vidnet skulle møde eller lægge et udkast til brev til hende. Man har fuldstændig forsømt at føre ministerens beslutning ud i livet. Det er først i dag, at hun er blevet opmærksom på det. Det er benspænd. Det stod højt og tydeligt på sagen. Hun har aldrig givet en kontraordre om det. Når hun ser, hvordan borgerne er blevet behandlet, er det fuldstændig ligegyldigt, hvad hun skrev på de mavebælter, fordi det hun skrev, rettede man sig ikke efter, men man lagde hende en masse beslutninger i munden, beslutninger, der ikke findes et eneste stykke papir på. Det er sådan, at det generelt ser ud for hende lige nu.

10.8.3.4 Kirsia Reinholt

Souschef Kirsia Reinholt har forklaret, at hun ikke på det tidspunkt havde været til møde med ministeren eller departementschefen, og at hun mener, at Dorit Hørlyck heller ikke havde dette. Hun kan ikke huske, hvordan det skete, men på en eller anden måde fik kontoret en tilbagemelding om, at de skulle spørge de nordiske lande. Hun husker ikke, hvordan hun fik tilbagemeldingen. Det kan meget vel have været på et møde, som hun og Dorit Hørlyck havde med Kim Lunding, men hun kan ikke huske det. Hun mener, at de fik tilbagemeldingen fra Kim Lunding. Oftest fik kontoret tilbagemeldinger via afdelingschefen, hvis det ikke var via påtegninger på et mavebælte.

10.8.3.5 Dorit Hørlyck

Dorit Hørlyck har afvist, at hun har deltaget i et sådan møde. Hun var ikke til møde med Kim Lunding eller Claes Nilas, og de spurgte hende heller ikke om noget. Hun har ikke nogen fornemmelse af eller viden om, hvorvidt Kim Lunding deltog i mødet. Hun fik bare at vide, at det var en god idé, at de hørte de nordiske lande for at få undersøgt spørgsmålet om deres fortolkning af konventionen, før de foretog sig yderligere. Ministeren ville gerne have, at de undersøgte nærmere,

hvordan retsstillingen var i de andre nordiske lande. Hun kan ikke huske, om hun fik tilbagemeldingen om mødet fra Christian Lützen eller Kim Lunding. Hun fik ikke at vide, hvem der deltog i mødet.

De ville først orientere Folketinget, når de ekstra undersøgelser var tilvejebragt. Hun går ud fra, at de fik de to mavebælter ned samtidig. Det var klart, at det andet mavebælte havde "overruled" det første. Hun ved ikke, hvad der blev sagt på de møder, der var med ministeren, men hun var ikke i tvivl om, at ministeren var klar over, at Folketinget ikke blev orienteret. Ministeren vidste godt, at vidnet ikke kunne gå alene i Folketinget og sige, at de havde lavet en fejl, som de havde rettet op på, når det var en fejl af mulig konventionsstridig karakter. Det var utænkeligt. Hvis de havde fået at vide, at de bare skulle gøre, som ministeren bad om på det første mavebælte, så havde de selvfølgelig gjort det, men de fik besked om, at de ikke skulle gøre noget, før der var foretaget en undersøgelse af de nordiske lande.

Hun er sikker på, at beskeden var, at det skulle på det nordiske møde, inden man kunne gøre noget. På det tidspunkt var de usikre på, om de andre nordiske lande fortolkede konventionen ligesom dem. Det ville de gerne have undersøgt nærmere, og det var også det, ministeren ville. Det var den besked, hun fik.

10.8.3.6 Kim Lunding

Kim Lunding har forklaret, at han ikke erindrer at have deltaget i et møde om sagen. Han har heller ikke skrevet om mødet i sin notesbog, og påtegningen på mavebæltet om "internt møde" støtter efter hans opfattelse, at det var et internt møde i ministersekretariatet. Han fik at vide af enten Christian Lützen eller Dorit Hørlyck, at Birthe Rønn Hornbech ønskede, at forespørgslen af de nordiske lande blev gjort færdig, inden hun ville resolve. Han havde ikke fået mavebælterne af 4. og 18. august 2008 retur, før han fik denne besked.

10.8.3.7 Kommissionens sammenfatning og vurdering af mødet i september 2008

Kommissionen lægger til grund, at der var et møde om sagen i anledning af, at Indfødsretskontoret havde lagt mavebælterne fra den 4. og den 18. august 2008 til Birthe Rønn Hornbech.

Mødet blev afholdt i tidsrummet mellem den 3. september og den 12. september 2008, mest sandsynligt den 3. september 2008.

Deltagere i mødet var i hvert fald Christian Lützen, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

Kim Lunding har forklaret, at han ikke erindrer at have deltaget i mødet.

Christian Lützen, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech har alle forklaret, at Kim Lunding deltog i mødet. Deres forklaringer støttes af en række forhold.

For det første at der på mødet fremkom oplysning om, at spørgsmålet om 1961-konventionen skulle drøftes på det kommende nordiske embedsmandsmøde om statsborgerskab. En oplysning, som ikke fremgik af mavebæltet, og som Kim Lunding, men sandsynligvis hverken Christian Lützen, Claes Nilas eller Birthe Rønn Hornbech, var bekendt med på forhånd.

For det andet at det har formodningen for sig, at en repræsentant fra afdelingen skulle deltage i et møde, hvis formål var at få afklaret, hvordan fejlen var opstået.

For det tredje at det af kalendernoteringer fremgik, at han skulle deltage.

For det fjerde at Dorit Hørlyck og Kirsas Reinholt begge har peget på Kim Lunding som en af de to personer, der kan have meddelt dem resultatet af mødet.

Kommissionen lægger herefter til grund, at også Kim Lunding deltog i mødet.

Kommissionen kan ikke lægge til grund, at Dorit Hørlyck deltog i mødet. Hun har selv afvist dette, og det er alene Christian Lützen, der mener, at hun deltog.

Kommissionen lægger angående indholdet af mødet efter forklaringerne fra Christian Lützen, Claes Nilas og til dels Birthe Rønn Hornbech til grund, at Birthe Rønn Hornbech i første række undrede sig over og spurgte om, hvordan fejlen var opstået, og hvordan de pludselig var blevet opmærksom på konventionen.

Kim Lunding svarede, at det var noget, Indfødsretskontoret var blevet opmærksom på.

Endvidere lægges det til grund, at Birthe Rønn Hornbech i anden række spurgte, om man var sikker på, at fortolkningen af konventionen i mavebæltet var korrekt, og om det ikke var den hidtidige fortolkning, som var rigtig.

I den forbindelse oplyste Kim Lunding, at konventionen skulle drøftes på det kommende nordiske embedsmandsmøde.

Christian Lützen og Claes Nilas har yderligere forklaret, at Kim Lunding på mødet oplyste, at man i de andre nordiske lande administrerede reglerne på en bestemt

måde og stillede visse krav, og at han, da Birthe Rønn Hornbech spurgte til fortolkningen af konvention, sagde, at det faktisk var sådan, at der var nogle af de nordiske lande, der fortolkede på en sådan måde, at de stillede nogle andre betingelser.

Kirsa Reinholt, Nanna Fischer og Dorit Hørlyck har forklaret, at Indfødsretskontoret på dette tidspunkt endnu ikke havde oplysninger om, hvordan de andre nordiske lande administrerede konventionen.

Christian Lützen, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech har alle forklaret, at det blev besluttet, at problemstillingen om 1961-konventionen skulle drøftes på det kommende nordiske embedsmandsmøde om statsborgerskab, men de har forklaret forskelligt om baggrunden for beslutningen og om rækkevidden heraf.

Christian Lützen, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech har alle afvist, at det indgik i drøftelserne, at der skulle være politiske problemer i at følge konventionen, herunder i at give indfødsret til personer, der var kriminelle.

Christian Lützen har forklaret, at Birthe Rønn Hornbech fandt det interessant at få undersøgt de nordiske landes praksis og fortolkning. Da det blev oplyst, at der senere på året skulle være et embedsmandsmøde, sluttede debatten. De skulle afvente den nordiske undersøgelse, før man foretog sig yderligere. Han erindrer ikke, om der blev talt om konkrete sager eller om orientering af Folketinget.

Claes Nilas har forklaret, at Birthe Rønn Hornbech spurgte meget ind til, om de var sikre på fortolkningen i mavebæltets indstillinger. Det kunne være den tidligere praksis, der var den rigtige. Hun mente, der var en retsikkerhed. Da Kim Lunding nævnte, at 1961-konventionen skulle drøftes på det kommende nordiske embedsmandsmøde, sagde ministeren, at de måske ikke var så sikre alligevel, og at fortolkningen kunne være anderledes. Det var motivet til at spørge de nordiske lande. De skulle have oplysningerne fra det nordiske møde, før de lagde sig fast på sagen. Derefter skulle sagen forelægges for Birthe Rønn Hornbech igen. Det blev ikke på mødet oplyst, at der var verserende sager, og de drøftede det heller ikke. Han gjorde sig ikke tanker om, hvad der skulle ske, når ministeriet modtog en ansøgning fra en person omfattet af 1961-konventionen. Det blev heller ikke nævnt på mødet, at Folketinget skulle orienteres. Han opfattede det som en generel praksisfastlæggelse, som Folketinget skulle orienteres om, men først når sagsbehandlingen var afsluttet. De sluttede ikke mødet med at nedskrive eller sammenfatte, hvad der var besluttet.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun ikke interesserede sig for det nordiske. Hun tænkte slet ikke over, hvad formålet med den nordiske undersøgelse var. Hun var ikke særligt optaget af det. For hende var der ikke nogen usikkerhed. På

et tidspunkt, efter at Kim Lunding havde bragt det nordiske ind, forløb hun sig af iver og begyndte at spørge. Han blev usikker, hvorefter hun sagde, at de udmærket kunne høre de nordiske lande. Hun fornemmede, at embedsmændene gerne ville høre de nordiske lande, så for hende var det bare at trække på skuldrene og sige ”så gør bare det”. For hende var konventionen klar. Hun forventede, at de andre nordiske lande havde en mere lempelig praksis, og man kunne ikke forestille sig, at Dansk Folkeparti ville være med til at lempe betingelserne. Hun forstod derfor ikke, at andre var så interesseret i det nordiske. Hun tænkte ikke, at sagerne af den grund ville blive stillet i bero. Tværtimod regnede hun med, at Indfødsretskontoret ville gøre som indstillet i mavebæltet, nemlig behandle sagerne efter konventionen og orientere Folketingets Indfødsretsudvalg.

Kirsa Reinholt og Dorit Hørlyck har forklaret, at den tilbagemelding, som de fik fra mødet fra enten Christian Lützen eller Kim Lunding, var, at de skulle undersøge det nordiske, før de foretog sig yderligere.

Kim Lunding, der som nævnt ikke erindrer at have deltaget i mødet, har forklaret at have fået en sådan underretning af enten Christian Lützen eller Dorit Hørlyck.

Der blev ikke udarbejdet mødereferat eller andet skriftligt materiale, der kan belyse, hvad der blev besluttet på mødet.

Kommissionen lægger til grund, at Christian Lützen, Kim Lunding og Claes Nilas havde den forståelse af mødet, at Birthe Rønn Hornbech ikke ønskede at tage stilling til indstillingerne i mavebæltet, før Indfødsretskontoret havde undersøgt de andre nordiske landes praksis og deres fortolkning af 1961-konventionen. Sagen skulle derfor afvente denne undersøgelse, hvilket efterfølgende blev meddelt til Indfødsretskontoret.

Kommissionen lægger ved denne vurdering vægt på Christian Lützens og Claes Nilas' forklaringer, der støttes af det efterfølgende forløb, jf. nedenfor, hvor ministeriet stillede sagerne i bero, og hvor man ikke orienterede Folketinget. Kommissionen lægger endvidere vægt på, at dette udfald var i strid med de indstillinger, som embedsmændene havde fremsat i mavebælterne, og at det er usandsynligt, at de skulle afstå fra at efterleve indstillingerne, medmindre de havde en opfattelse af, at der var truffet en beslutning herom.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun havde tiltrådt indstillingerne i mavebæltet af 4. august 2008, og at hun gik ud fra, at sagerne ville blive behandlet efter konventionen, og at Folketingets Indfødsretsudvalg ville blive orienteret. Den nordiske undersøgelse skulle gennemføres uafhængigt heraf. Hun har endvidere

forklaret, at hun havde denne forståelse af situationen, indtil hun blev orienteret om sagen i november 2009.

Kommissionen vurderer efter en samlet bedømmelse af forløbet frem til november 2009, jf. redegørelsen i dette kapitel, herunder afsnit 10.10.11.8, at Birthe Rønn Hornbech ikke kan have opfattet situationen på denne måde.

Kommissionen lægger således til grund, at Birthe Rønn Hornbech også havde den forståelse af mødet i september 2008, at Indfødsretskontoret skulle undersøge de andre nordiske landes praksis, før der blev truffet afgørelse angående indstillingerne i mavebæltet.

Kommissionen lægger til grund, at Birthe Rønn Hornbech fandt det relevant at undersøge de nordiske landes praksis, og at de tilstedeværende embedsmænd ikke gav udtryk for, at fortolkningen af konventionen ikke gav anledning til tvivl eller protesterede mod, at sagen skulle afvente denne undersøgelse. Christian Lützen har forklaret, at han ville kunne have husket, hvis der på mødet havde været uenighed mellem ministeren og embedsmændene. Claes Nilas har forklaret, at han ikke opfattede ministerens beslutning som uhensigtsmæssig.

Kommissionen lægger videre til grund, at spørgsmålet om behandling af konkrete sager og om orientering af Folketinget ikke blev drøftet særskilt på mødet. Kommissionen lægger herved vægt på forklaringerne afgivet af Christian Lützen, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech og på, at det ikke af mavebæltterne fra august 2008 fremgik, at der var verserende sager omfattet af 1961-konventionen.

Sammenfattende lægger kommissionen til grund, at der var et møde om sagen i anledning af, at Indfødsretskontoret havde lagt mavebæltterne af 4. og 18. august 2008 til Birthe Rønn Hornbech. Mødet blev sandsynligvis afholdt den 3. september 2008.

Deltagere var Christian Lützen, Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech var forud for mødet alle som udgangspunkt enige i indstillingerne i mavebæltet om behandling af sager og om orientering af Folketinget.

Birthe Rønn Hornbech spurgte på mødet i første række til, hvordan fejlen var opstået, og hvordan kontoret pludselig var blevet opmærksom på konventionen. I

anden række spurgte hun til, om man var sikre på den fortolkning, der fremgik af mavebæltet.

På et tidspunkt i drøftelserne oplyste Kim Lunding, at konventionen skulle drøftes på det kommende nordiske embedsmandsmøde.

Birthe Rønn Hornbech ønskede herefter ikke at tage stilling til indstillingerne i mavebæltet, før Indfødsretskontoret havde undersøgt de andre nordiske landes praksis. Sagen skulle derfor afvente denne undersøgelse.

Birthe Rønn Hornbech fandt det relevant at undersøge de nordiske landes praksis, og de tilstedeværende embedsmænd gav ikke udtryk for, at fortolkningen af konventionen ikke gav anledning til tvivl eller protesterede mod, at sagen skulle afvente den nordiske undersøgelse.

Spørgsmålet om behandling af konkrete sager og om orientering af Folketinget blev ikke drøftet særskilt.

Det er kommissionens vurdering, at det ikke giver anledning til bemærkninger, at 1961-konventionen skulle drøftes på et nordisk embedsmandsmøde, eller at Birthe Rønn Hornbech ønskede at blive orienteret om denne drøftelse.

Det giver derimod anledning til bemærkninger, at man undlod at iværksætte de tiltag, der fremgik af mavebæltet, mens undersøgelsen varede.

Det er kommissionens vurdering, at der ikke var rimelig juridisk tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1 set i forhold til de sager med personer omfattet af konventionen, som Integrationsministeriet havde afgjort eller som verserede i ministeriet.

1961-konventionens artikel 1 angiver klart og udtømmende, hvilke betingelser stater omfattet af konventionen kan stille for, at statsløse født i landet kan få indfødsret. Kommissionen har redegjort for bestemmelsen og for kommissionens fortolkning af denne i kapitel 2, afsnit 2.1.4.3.1 og 2.1.5.1.

Ordlyden er i dansk oversættelse og i uddrag således (med kommissionens understregninger):

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

...

b) efter ansøgning, ... Medmindre andet følger af bestemmelserne i denne artikels stk. 2, kan en sådan ansøgning ikke afslås.

...

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

a) at ansøgning indgives inden for et af den kontraherende stat fastsat tidsrum, begyndende senest med 18-års alderen og ophørende tidligst med 21-års alderen, dog at der tilstås den pågældende mindst ét år, i løbet af hvilket han i henhold til lovgivningen kan indgive ansøgning på egne vegne uden at skulle indhente samtykke hertil,

b) at den pågældende har haft fast bopæl på den kontraherende stats territorium i en af denne stat fastsat periode, der dog højst må være på fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse, eller på ti år i alt;

c) at den pågældende ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på fem år eller derover for en strafbar handling;

d) at den pågældende altid har været statsløs.”

Det fremgår endvidere af forarbejderne til 1999- og 2004-loven, at Danmark valgte at stille de betingelser, der var nævnt i bestemmelsen, og at ansøgere, der opfyldte disse betingelser, ville blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Selv om det ikke fremgår af lovteksten, at ansøgerne skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, indgik det således i grundlaget for Folketingets vedtagelse af lovene, at de ville optaget, hvis de opfyldte de betingelser, der fremgår af bestemmelsens ordlyd.

De ti sager, hvor der primo september 2008 var givet afslag på lovforslag om indfødsrets meddelelse i strid med konventionen, var begrundet i sprogkundskaber, vandel, selvforsørgelse og indfødsretsprøve. Alle ansøgerne opfyldte kravene beskrevet i konventionen.

Der verserede primo september 2008 syv sager, hvor ansøgerne var født statsløse i Danmark og i alderen 18-20 år. Som det fremgår af afsnit 10.9.4 nedenfor, var der i disse sager spørgsmål om opfyldelse af kravet om bestået indfødsretsprøve, sprogkundskaber, selvforsørgelse og opholdstilladelse. Alle ansøgerne opfyldte kravene beskrevet i konventionen.

Integrationsministeriet burde efter kommissionens opfattelse allerede på dette tidspunkt have genoptaget de forkert afgjorte sager samt have optaget disse ansøgere og ansøgerne i de verserende sager på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Hvis man mente, at der forelå en juridisk usikkerhed af en sådan styrke, at der var grundlag for indtil videre ikke at administrere i overensstemmelse med ordlyden af 1961-konventionen, er det endvidere kommissionens vurdering, at en drøftelse på et nordisk embedsmandmøde ikke kunne stå alene. Integrationsministeriet burde derfor sideløbende have hørt andre myndigheder, lande eller organisationer, eksempelvis UNHCR, Justitsministeriet og Udenrigsministeriet. Som det fremgår af afsnit 10.4.2.2, er UNHCR den organisation under FN, der har ekspertise vedrørende 1961-konventionen.

10.8.4 Beslutning om at stille sager fra ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i bero

Kirsas Reinholt skrev i en mail af 12. september 2008 til alle medarbejderne i Indfødsretskontoret, at kontoret var ved at undersøge de internationale forpligtelser efter 1961-konventionen, og at man for at sikre, at konventionen blev overholdt, indtil videre skulle lægge alle sager til Lene Nielsen til resolution.

Kommissionen kan konstatere, at Integrationsministeriet den 12. september 2008 havde syv verserende sager med ansøgere omfattet af 1961-konventionen, og at ministeriet da havde påbegyndt sagsbehandlingen i hvert fald i fire af disse sager, nemlig sag 57, 62, 66 og 74. Disse ansøgere opfyldte de betingelser, der kunne stilles i medfør af konventionen, og de var således klar til at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, da beslutningen om berostillelse blev truffet.

Kirsas Reinholt har om beslutningen om at stille sagerne i bero forklaret, at de vidste, at de skulle afvente resultatet af det nordiske møde i oktober 2008, og de besluttede derfor at samle sagerne, så de undgik, at der blev truffet afgørelse, før de vidste, hvad tilbagemeldingen var. Det var noget, hun og Dorit Hørlyck drøftede med Kim Lunding.

Fuldmægtig Lene Nielsen har forklaret, at hun fik at vide, at hun skulle samle alle sager med statsløse født i Danmark på sit kontor, hvor de skulle ligge, indtil man havde fundet ud af, hvad der skulle ske med dem. Hun skulle ikke resolve.

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun fik at vide af Christian Lützen eller Kim Lunding, at der havde været et møde, og at det ville være en god idé at få undersøgt fortolkningen af konventionen i de nordiske lande. Hun spurgte Kim Lunding, om de skulle behandle sagerne efter konventionens ordlyd, hvortil han svarede, at det nok ikke ville være klogt. Derefter traf hun selv den beslutning at lægge sagerne i en bunke, indtil de fik en tilbagemelding fra de nordiske lande og fik lagt sagen op til ministeren igen. Det var ikke det store problem, fordi der var lang tid til næste lukkedato. Hun har nok underrettet Kim Lunding om, at hun havde lagt sagerne i en

bunke, men hun husker det ikke. Hun og Kim Lunding var fuldstændig enige om, hvordan konventionen skulle forstås. Lene Nielsen skulle ikke resolve i sagerne.

Kim Lunding har forklaret, at Dorit Hørlyck spurgte, om de skulle behandle sagerne, og at han svarede, at han troede, at det var klogt at vente, indtil ministeren havde resolveret efter den nordiske forespørgsel. Det betød, at sagerne måtte vente, indtil de havde en resolution. Næste frist for lovforslag var i januar 2009, og det var derfor ikke kritisk at lægge sagerne i en bunke. Han gjorde ikke noget særligt for at sikre, at kontoret lagde sagen op så hurtigt, at ministeren kunne resolve før næste lukkedato. De havde lagt et mavebælte op, hvor de sagde, at de skulle efterleve de forpligtelser, som havde været glemt i en periode, men da ministeren traf en beslutning om at vente med at resolve, indtil de nordiske lande var spurgt, var det hans forståelse, at det betød, at de ikke kunne køre videre her og nu. Han vil tro, at hans tilgang var, at når ministeren lavede en ikke-resolution, så håndterede man det, som man altid ville gøre. Man sørgede for, at der var et resolutionsgrundlag. Det var ministerens prerogativ, at hun ville have gennemført den nordiske undersøgelse først. Han gik ikke i kamp med ministeren om det. Han tænkte ikke på, at han burde sikre sig dokumentation for beslutningen om at udskyde resolutionen og dermed sagsbehandlingen.

Claes Nilas har forklaret, at han ikke havde fået noget at vide om beslutningen om at stille sagerne i bero. Han gjorde sig heller ikke i forbindelse med mødet i september 2008 tanker om, hvad der skulle ske, når de modtog en sag fra en ansøger omfattet af 1961-konventionen. Der blev slet ikke nævnt konkrete sager på mødet. Hvis man havde en generel sag med henblik på at fastlægge fremtidig praksis, måtte en konkret sag afvente resultatet af den undersøgelse.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at det ikke siger hende noget, at afdelingen havde den opfattelse, at det ikke var klogt at behandle sagerne, før hun havde taget stilling. Hvis berostillelse har været på tale over for hende, har hun sagt nej. Hun gik ud fra, at sagerne blev behandlet efter konventionerne.

Kommissionen lægger til grund, at Dorit Hørlyck efter forespørgsel fik at vide af Kim Lunding, at det var klogt at vente med at behandle sagerne omfattet af 1961-konventionen i overensstemmelse med konventionen, indtil den nordiske undersøgelse var afsluttet.

Det lægges endvidere til grund, at Kim Lunding havde den opfattelse, at når ministeren besluttede at vente med at træffe en beslutning, måtte de vente med at gennemføre indstillingerne i mavebæltet.

Dorit Hørlyck besluttede herefter, at sagerne indtil videre skulle stilles i bero.

Problemstillingen blev ikke forelagt for Claes Nilas eller Birthe Rønn Hornbech, og de blev heller ikke efterfølgende underrettet om beslutningen.

Beslutningen blev meddelt til medarbejderne i Indfødsretskontoret den 12. september 2008.

Kommissionen har i kapitel 2, afsnit 2.1.4.5.2 redegjort for, under hvilke omstændigheder det kan være berettiget at stille behandlingen af sager i bero, mens en generel vurdering af retlige spørgsmål foretages. Det fremgår heraf bl.a., at der skal foreligge en rimelig tvivl om retsstillingen, og tvivlen skal have betydning for afgørelsen af de sager, der stilles i bero.

Det er som nævnt i afsnit 10.8.3.7 kommissionens opfattelse, at der ikke var rimelig juridisk tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1 set i forhold til de sager med personer omfattet af konventionen, som Integrationsministeriet havde afgjort eller som verserede i ministeriet.

En undersøgelse af, hvordan de nordiske lande administrerede 1961-konventionen, som ikke var begrundet i en rimelig juridisk tvivl om fortolkningen, kunne ikke begrunde, at Integrationsministeriet stillede sagerne i bero.

Betingelserne for at stille sagerne i bero var derfor efter kommissionens opfattelse ikke opfyldt.

Sagerne burde i stedet være behandlet og optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, ligesom tidligere forkert afgjorte sager burde være genoptaget og optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Kim Lunding har forklaret, at næste frist for lukkedag var i januar 2009. I så fald ville den praktiske betydning for ansøgerne af en berostillelse være begrænset.

Selv om Integrationsministeriets almindelige lukkedag for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse var overskredet, forekommer det dog sandsynligt, at ministeriet kunne have sikret, at ansøgerne i de fire sager, hvor ministeriet den 12. september 2008 havde begyndt sagsbehandlingen, og hvor ansøgerne opfyldte de betingelser, der kunne stilles i medfør af 1961-konventionen, blev optaget på det lovforslag, der blev fremsat den 30. oktober 2008. Således var lukkedagen fra april 1999 indtil lovforslag L 53 fremsat den 30. oktober 2008 fastsat til 3-4 uger før lovforslagets fremsættelse. Først i 2008 blev det besluttet at fremrykke lukkedagen,

således at den lå 2-3 måneder før lovforslagets fremsættelse. Se kapitel 2, afsnit 2.1.4.1.4.6.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at Folketinget skulle have været orienteret om, at man (i en periode) undlod at optage ansøgere omfattet af 1961-konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse. En sådan pligt følger allerede af, at det fremgik af forarbejderne til 2004-loven, at ministeriet ville optage disse ansøgere. Orienteringspligten er efter kommissionens opfattelse uafhængig af, om det måtte fremstå som sandsynligt, at det efter fornyede undersøgelser ville vise sig at være i overensstemmelse med 1961-konventionen at stille flere krav til ansøgere omfattet af konventionen end dem, der fremgik af forarbejderne.

10.8.5 EU-Domstolens dom i Metock-sagen

Sideløbende med sagen om statsløse født i Danmark verserede en sag i Integrationsministeriet, der var foranlediget af, at EU-Domstolen den 25. juni 2008 havde afsagt dom i den såkaldte Metock-sag. Dommen angik de EU-retlige regler om arbejdskraftens fri bevægelighed.

Dommen gav i juli og august 2008 anledning til en betydelig omtale i medierne af dommens betydning for de danske regler om familiesammenføring. Flere ledende medlemmer af Dansk Folkeparti gav udtryk for, at partiets fortsatte støtte til regeringen afhang af, at regeringen opretholdt den stramme udlændingepolitik.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen har forklaret, at Metock-sagen blev brugt af Dansk Folkeparti til at stille spørgsmål ved selve grundlaget for den faste og fair udlændingepolitik, og han var nødt til at håndtere sagen parlamentarisk, fordi Dansk Folkeparti truede med, at det kunne få overordnede konsekvenser for samarbejdet mellem regeringen og Dansk Folkeparti, hvis sagen ikke blev løst.

Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti indgik den 22. september 2008 en politisk aftale om håndtering af EU-rettens krav om fri bevægelighed efter EU-Domstolens afgørelse i Metock-sagen. I den forbindelse indgik de også en ny aftale om indfødsret. Se nærmere herom i afsnit 10.9.1.

Integrationsministeriet havde valgt at stille en række ansøgninger om familiesammenføring i bero, mens man undersøgte konsekvenserne af Metock-dommen.

Integrationsministeriet blev i løbet af sommeren 2008 kritiseret for ikke at have vejledt tilstrækkeligt om reglerne om opholdstilladelse, og det fremgik, at Folketingets Ombudsmand undersøgte denne problemstilling. Ombudsmanden inddrog berostillelsen i anledning af Metock-dommen i sin undersøgelse.

I sin endelige udtalelse af 21. november 2008 kritiserede ombudsmanden, at udlændingemyndighederne ikke havde vejledt godt nok på hjemmesiden www.nyidanmark.dk og ved besvarelse af konkrete henvendelser fra borgere.

For så vidt angår Integrationsministeriets berostillelse efter Metock-dommen udtalte ombudsmanden om en berostillellesperiode på to måneder:

”Selv om en periode på over 2 måneder forekommer forholdsvis lang med henblik på endelig afklaring af de retlige implikationer af en afgørelse truffet af EF-domstolen (i en sag hvis indhold og karakter udlændingemyndighederne på forhånd er fuldt ud bekendt med) på et område af indgribende betydning for en række enkeltpersoner, finder jeg dog ikke grundlag for at kritisere dette tidsforløb. Jeg har herved lagt vægt på de oplysninger jeg har modtaget fra ministeriet om forløbet der udspandt sig i tiden efter Metock-dommen om de juridiske overvejelser vedrørende dommens rækkevidde og om inddragelsen af EU-kommissionen. Jeg lægger herved også afgørende vægt på oplysningerne om at der i denne periode ikke blev givet afslag på familiesammenføring i noget tilfælde der kunne tænkes at være omfattet af dommens konsekvenser, men at sådanne sager blev stillet i bero indtil en afklaring havde fundet sted.”

10.8.6 Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 5. august 2008 til den 12. september 2008

I perioden fra den 5. august 2008 til den 12. september 2008 traf Indfødsretskontoret afgørelse om afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i fire sager omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen.

Endvidere blev 14 ansøgere omfattet af børnekonventionen optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Sagerne er omtalt i afsnit 10.7.7.2.

Der blev ikke optaget ansøgere omfattet af 1961-konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

De fire sager, hvori der blev truffet afgørelse om afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, kan sammenfattes således:

10.8.6.1 Sag 75, 76 og 77

Den 1. september 2008 gav Integrationsministeriet afslag til tre ansøgere omfattet af børnekonventionen. Ansøgerne var født i henholdsvis ..., ... og Afslagene blev givet med den begrundelse, at ansøgerne ikke havde dokumenteret dansk kundskaber mv. Sagerne blev forberedt og afgjort af Anna Sofie Silberbrandt og Lene Nielsen. Afslagene var underskrevet af Lene Nielsen. Nanna Fischer fik forelagt et

spørgsmål om, hvorvidt skoleudtalelserne opfyldte kravet om dokumentation for danskkundskaber.

En kontorfunktionær anmodede den 15. oktober 2007 ansøgerne om dokumentation for danskkundskaber mv.

For så vidt angår ansøgeren født ... fremgik det af en skoleudtalelse, at ansøgerens kendskab til dansk sprog, samfundsforhold, kultur og historie var på et ”ganske godt niveau”.

For så vidt angår ansøgeren født ... fremgik det af skoleudtalelsen bl.a., at ansøgeren talte flydende dansk, men skriftlig var sproget præget af de fejl, som kendetegner mennesker med en anden etnisk baggrund. Sagsbehandleren forelagde sagerne for Lene Nielsen, der den 8. januar 2008 forelagde sagerne for Nanna Fischer og anførte: ”Jeg er i tvivl om ”ganske godt” er godt nok, og at hun ikke syntes, at nogen af ansøgerne direkte opfyldte kriteriet ”aldersvarende niveau”. Den 10. januar 2008 anførte Nanna Fischer, at læreren skulle anmodes om at uddybe sin udtalelse. Ifølge et notat af Anna Sofie Silberbrandt fremkom læreren mundtligt den 27. juni 2008 med yderligere oplysninger.

For så vidt angår ansøgeren født ... fremgik det af skoleudtalelsen, at ansøgerens danskkundskaber ikke var alderssvarende. Sagsbehandleren forelagde den 7. november 2007 sagen for Lene Nielsen, der den 8. januar 2008 forelagde sagen for Nanna Fischer. Den 10. januar 2008 anførte Nanna Fischer, at ansøgeren umiddelbart stod til afslag, ”men lad os tale, hvis de to søskende, skal optages.”

Ansøgerne fik som anført afslag den 1. september 2008.

Anna Sofie Silberbrandt har forklaret, at hun helt sikkert har talt med Lene Nielsen om, at det var en statsløs, og at Lene fortalte, at de stillede betingelse om, at der skal være en skoleudtalelse. Det er ikke noget, hun kan huske, men det er en slutning. Hun tror ikke, at der var tvivl om, at der var tale om en statsløs. De har gjort det, de troede, de skulle gøre og fulgt sagsbehandlermanualen. Hun var ikke i tvivl om, at det var berettiget at stille sprogkrav. Det stod i sagsbehandlermanualen, og det var det, de havde fået at vide.

Lene Nielsen har forklaret, at det eneste, hun erindrer om sagerne, er, at på det tidspunkt, hvor hun behandlede sagerne, var hun ikke opmærksom på, at ansøgerne var statsløse. Hun og Nanna Fischer havde i sommeren 2008 talt om, at det, der stod i visdomsfanerne og i manualen, var i strid med hinanden, og at det var det, der stod i visdomsfanerne, der var det korrekte.

Nanna Fischer har forklaret, at hun ikke har nogen erindring om sagerne. Hun kan se, at der var tale om børn, der var født statsløse i Danmark. De var derfor omfattet af børnekonventionen, og derfor skulle de ikke opfylde danskkravet. Det er meget beklageligt, men når man fik forelagt sagerne, kiggede man på, hvad der stod på resolutionsarket. Det var ikke angivet på selve resolutionsarket, at børnene var født statsløse i Danmark. Hun kunne godt have kigget tilbage på sagen og have undersøgt netop det, men det gjorde hun ikke.

Kommissionen lægger til grund, at Anna Sofie Silberbrandt havde den opfattelse, at børn omfattet af børnekonventionen skulle opfylde det almindelige krav om dokumentation af dansk kundskaber mv.

Lene Nielsen har forklaret, at hun i 2007 var af den opfattelse, at børn omfattet af børnekonventionen skulle opfylde det almindelige krav om dokumentation af dansk kundskaber, men at hun i sommeren 2008 havde en drøftelse med Nanna Fischer om, at beskrivelsen af retsstillingen i sagsbehandlermanualen på dette punkt var forkert.

Det fremgår endvidere af en mailkorrespondance med fuldmægtig Birgitte Borker Alberg fra oktober 2008, at Lene Nielsen da var bekendt med, at de ikke skulle opfylde dette krav.

Kommissionen lægger herefter til grund, at hun i forbindelse med afslagene i sag 75, 76 og 77 var klar over, at ansøgere omfattet af børnekonventionen ikke skulle dokumentere dansk kundskaber, men at hun ikke var opmærksom på, at ansøgerne var omfattet af konventionen.

Kommissionen lægger til grund, at Nanna Fischer ikke var opmærksom på, at ansøgerne var omfattet af konventionen.

Det er kommissionens vurdering, at afslagene var i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

10.8.6.2 Sag 73

Den 8. september 2008 gav Integrationsministeriet afslag til en ansøger omfattet af 1961-konventionen. Afslaget blev givet med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret at have bestået indfødsretsprøven. Afslaget var underskrevet af Birgitte Borker Alberg.

Birgitte Borker Alberg har forklaret, at hun ikke husker sagen. Hun var ikke opmærksom på, at hun skulle være opmærksom på de 18-21-årige. Det kan godt være,

at der havde været tale om, at de skulle opfylde visse krav eller betingelser, men hun var ikke på det tidspunkt blevet orienteret om, hvad det betød i praksis.

Kommissionen lægger til grund, at Birgitte Borker Alberg ikke var opmærksom på Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Det er kommissionens vurdering, at afslaget var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

10.9 Perioden fra den 12. september 2008 til den 23. januar 2009 (kapitel 7). Berostillelse af sager. Høring af de nordiske lande. Ny forelæggelse for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech i januar 2009.

I dette afsnit redegøres for forløbet fra den 12. september 2008 til den 23. januar 2009, hvor Indfødsretskontoret undersøgte, hvordan de øvrige nordiske lande havde gennemført 1961-konventionen. Kontoret undersøgte endvidere, hvordan Integrationsministeriet hidtil havde administreret ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen, og ved mavebælte af 23. januar 2009 blev sagen igen forelagt for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech. I afsnit 10.9.7 sammenfattes og vurderes forløbet.

10.9.1 Aftale om indfødsret af 22. september 2008

Som et led i den politiske aftale om håndtering af EU-rettens krav om fri bevægelighed efter EU-Domstolens afgørelse i Metock-sagen indgik Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti den 22. september 2008 en ny aftale om indfødsret, der indebar, at kravene til dokumentation af dansk kundskaber, til bestået indfødsretsprøve og til selvforsørgelse blev skærpet.

Der blev ikke indsat en bestemmelse i aftalen om ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Souschef Kirsia Reinholt, kontorchef Dorit Hørlyck, afdelingschef Kim Lunding og departementschef Claes Nilas har forklaret, at det ikke blev overvejet at foreslå, at der blev medtaget en sådan bestemmelse i aftalen.

Som anført i afsnit 10.4.1.6 i relation til 2002- og 2005-aftalerne havde det efter kommissionens vurdering været hensigtsmæssigt at medtage en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretsaftalen, ikke mindst af hensyn til vejledning af personer omfattet af konventionen, men der har ikke været en retlig pligt hertil.

Kommissionen finder endvidere, at det havde været hensigtsmæssigt, at embedsmændene havde rådgivet ministeren om, at Folketingets Indfødsretsudvalg eller det flertal i Folketinget, der stod bag indfødsretsaftalerne, burde have lejlighed til at tage stilling til, om der skulle medtages en sådan bestemmelse i indfødsretsaftalen, men kommissionen kan ikke fastslå, at der skulle gælde en retlig pligt til at rådgive herom.

10.9.2 Nordisk møde om statsborgerskab i Stockholm den 16. oktober 2008

Kirsa Reinholt og Dorit Hørlyck deltog på vegne af Integrationsministeriet i det nordiske møde om statsborgerskab i Stockholm den 16. oktober 2008. I deres interne dagsorden til brug for mødet hedder det bl.a.:

”Formålet med drøftelsen på mødet

Danmark ønsker oplysninger om, hvordan de øvrige nordiske lande har gennemført denne artikel i lovgivning og praksis.

Herunder især med fokus på de tilfælde, hvor ansøgeren har begået kriminalitet af en sådan karakter, at den pågældende ikke efter de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab i det pågældende nordiske land, ville kunne erhverve statsborgerskab.”

Kirsa Reinholt har forklaret, at formålet var at finde ud af, om de øvrige nordiske lande opfyldte konventionen direkte, eller om de mente, at de inden for konventionens rammer kunne stille krav, som Danmark dermed også kunne stille. På dette tidspunkt var hun stadigvæk ikke i tvivl om, hvordan konventionen skulle tolkes. Hun drøftede den politiske virkelighed med Dorit Hørlyck ud fra, at de oppefra i huset besluttede, at de skulle spørge de nordiske lande. Hvis man inden for rækkevidden af konventionen kunne stille vandelskrav, ville man gøre det, fordi det var den politik, der blev ført på området. Man kunne godt stille spørgsmålstegn ved det, men man gør det, man bliver bedt om. Den linje, der ligger i den kommenterede dagsorden om, hvad de skulle spørge de andre nordiske lande om, var formuleret efter drøftelser med Kim Lunding. De havde adskillige møder med Kim Lunding under forløbet. Det var vandelskravet, man lagde vægt på, fordi vandelskravet også i den politiske dagsorden vægtede højt.

Hun har om mødet i Stockholm forklaret, at de reaktioner, hun primært husker, var, at Sverige slet ikke så noget problem i det. De 18-20-årige kunne søge efter konventionen, og Sverige havde derfor måske et problem med de 21-årige, men de fleste blev ikke 21 år, før de var blevet svenske. Norge så først den eventuelle problematik, da de rejste spørgsmålet. Norge stillede en række krav over for statsløse født i Norge, når det var den almindelige naturalisationsproces. Senere blev de klar over, at Norge har en § 3 i deres statsborgerskabslovgivning, hvor der står, at internationale forpligtelser går forud for alt. Men som det blev fremlagt for dem på det tidspunkt, stillede Norge sprogkrav og vandelskrav over for statsløse født i Norge. Efter de oplysninger, de fik på mødet, kunne de sige, at Sverige og Norge heller ikke opfyldte konventionen til fulde. De tænkte ikke, at så behøvede Danmark heller ikke at gøre det. De kom tilbage med den indstilling, at de stadig skulle opfylde konventionen.

Dorit Hørlyck har forklaret, at det væsentligste var at finde ud af, om der var basis for at udvide fortolkningen til også at omfatte personer, der havde begået alvorlig kriminalitet. Det var bl.a. det, der var i fokus og det, de drøftede med Kim Lunding, som især var opmærksom på, at det blev udredt nærmere. Der havde ikke forinden været drøftelser eller sonderinger i de andre nordiske lande.

Hun har om mødet forklaret, at de ikke havde haft disse problemer i de andre nordiske lande, og spørgsmålet var slet ikke til debat hos dem. Hendes konklusion var, at der ikke var noget at komme efter, og at hendes indstilling skulle blive ved med at være, som den havde været hidtil. Norge mente, at det kun var et spørgsmål om at udsætte tidspunktet for, hvornår man ville få statsborgerskab, idet de i modsætning til Danmark ikke havde nogen endelig karenstid i deres lovgivning. Hun tror ikke, at andre eksperter ville være enig i Norges konklusion.

Kim Lunding har forklaret, at hans erindring fra det møde, han og kontoret havde om sagen, er, at det var et spørgsmål om at se, hvordan de andre lande gennemførte konventionen. Han havde ingen indvendinger mod, at man undersøgte vandelskravet. Han kan godt tilslutte sig, at det var det, de fokuserede på, men selvfølgelig også de andre betingelser. Forberedelsen af mødet foregik i kontoret. Det er meget muligt, at han fik lagt et papir om mødet ind, men han var ikke involveret i forberedelsen. Han erindrer ikke, at de havde detaljerede drøftelser om det.

Kim Lunding og Claes Nilas har forklaret, at de først i januar 2009 fik kendskab til indholdet af embedsmandsmødet.

Af referatet fra mødet i Stockholm, som forelå i den endelige udgave den 3. december 2008, fremgår, at der ved gennemgangen af landenes implementering af konvention fremkom nogen tvivl om, hvorvidt dette var foregået fuldt ud korrekt. Dette gjaldt blandt andet krav til vandel og aldersgrænser for at indgive en ansøgning. Referatet anfører videre, at i tilfælde, hvor der var tvivl, burde implementeringen revideres på et passende tidspunkt.

10.9.3 Skriftlig høring af de nordiske lande i december 2008

Dorit Hørlyck skrev den 16. december 2008 til de andre nordiske lande for at få yderligere oplysninger om, hvordan de havde implementeret 1961-konventionens artikel 1 i lovgivning og i praksis, herunder hvilke betingelser ansøgerne skulle opfylde, gerne særligt med fokus på et eventuelt vandelskrav. Hun har begrundet denne høring med, at de havde behov for en mere præcis beskrivelse af de andre landes regler, før de lagde mavebæltet videre.

Kirsa Reinholt har forklaret, at det blev drøftet med Kim Lunding, at de skulle lave denne høring for at være helt sikre på, hvad de nordiske lande mente.

Kim Lunding har forklaret, at han ikke har nogen erindring om at være blevet orienteret om Dorit Hørlycks mail.

Den svenske repræsentant svarede den 18. december 2008, at et barn, som var født i landet og altid havde været statsløs, kunne erhverve svensk statsborgerskab ved erklæring, hvis barnet havde permanent opholdstilladelse og bopæl i landet. Erklæringen skulle afgives, inden barnet fyldte 5 år. Et statsløst barn med permanent opholdstilladelse kunne opnå svensk statsborgerskab ved erklæring, hvis barnet havde haft ophold i landet i de sidste 3 år. Endelig kunne statsløse, som var fyldt 18 år, men endnu ikke 20 år, som havde fast opholdstilladelse og havde haft bopæl i landet siden det fyldte 15. år erhverve svensk statsborgerskab ved erklæring. Der blev ikke stillet krav om vandel efter disse bestemmelser. Repræsentanten anførte, at Sverige gik væsentligt længere end krævet i henhold til FN-konventionen, men at det dog kunne diskuteres, om aldersgrænsen på 20 år burde hæves til 21 år for fuldt ud at opfylde konventionen.

Den islandske repræsentant svarede den 7. januar 2009, at Island ikke havde ratificeret 1961-konventionen. Justitsministeren kunne tildele islandsk statsborgerret til et statsløst barn født i landet, hvis barnet havde haft fast bopæl og uafbrudt ophold i landet fra dets fødsel i det mindste i 3 år. Statsløse personer, som havde haft bopæl i Island fra det fyldte 13. år, kunne erhverve islandsk statsborgerret ved erklæring efter det fyldte 18 år, men inden det fyldte 20 år. Der blev ikke stillet vandelskrav efter disse bestemmelser.

Den finske repræsentant svarede den 8. januar 2009, at statsløse født i landet automatisk erhvervede finsk statsborgerskab ved fødslen, hvis de ikke havde ret til at erhverve et andet statsborgerskab.

Den norske repræsentant svarede den 9. januar 2009, at de almindelige krav om bl.a. alder og ophold ikke blev stillet over for statsløse. Statsløse var derimod ikke fritaget for at opfylde bl.a. krav om sprogkunderskaber og vandel. Der sondredes ikke i svaret mellem statsløse født i Norge og andre statsløse. Repræsentanten anførte, at det var en interessant problemstilling, og at man ville se på denne i forbindelse med de ændringer af reglerne, man var i gang med.

10.9.4 Undersøgelse af afgjorte og verserende sager

Efter det nordiske møde i Stockholm undersøgte Kirsa Reinholt i samarbejde med bl.a. fuldmægtig Lene Nielsen, hvordan Indfødsretskontoret havde administreret

ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen, herunder i hvilket omfang der var givet afslag i strid med konventionerne.

Den 3. november 2008 skrev Lene Nielsen til Kirska Reinholdt, at der var følgende seks verserende sager omfattet af 1961-konventionen:

”[Sag 66]- afventer tidsubegrænset opholdstilladelse

[Sag 79]- ventearkiv

...

[Sag 62]- erindring

[Sag 80]- ventearkiv

[Sag 74]- partshørt på selvforsørgelse - afslag ikke afsendt

1 person søgt i en alder af 17 år, er i dag fyldt 18 år

[Sag 82]”

Lene Nielsen anførte videre, at der var givet følgende syv afslag til ansøgere omfattet af 1961-konventionen:

”[Sag 73]

statsløs palæstinenser

født i DK den ...

opfylder samtlige betingelser undtagen indfødsretsprøven

blev den 8. september 2008 meddelt afslag pga indfødsretsprøven

[Sag 63]

statsløs palæstinenser

født i DK ...

har aldrig været udrejst

opfylder samtlige betingelser undtagen indfødsretsprøven, som pågældende nægter at tage, da født i DK

blev den 1. juli 2008 meddelt afslag pga indfødsretsprøven

[Sag 78]

statsløs palæstinenser

født i DK ...

har fire gange været på sommerferie i Libanon

har fået bøde grundet lov om euf. - karens til april 2010
blev den 14. feb 2008 meddelt afslag pga karens

[Sag 70]
statsløs palæstinenser
født i DK ...
har fået bøde grundet overtrædelse af straffelov - karens til august 2010
blev den 17. dec 2007 meddelt afslag pga karens

[Sag 81]
statsløs palæstinenser
født i DK ...
har aldrig været udrejst
er ikke selvforsørgende
blev den 23. maj 2008 meddelt afslag pga selvforsørgelse

[Sag 58]
statsløs palæstinenser
født i DK ...
har været 1 md i Libanon grundet familiebesøg
har fået bøde pga overtrædelse af færdselsloven - karens til januar 2009
blev den 1. nov i 2007 meddelt afslag pga karens

[Sag 49]
statsløs palæstinenser
født i DK ...
holder ferie i Libanon 1 md hvert år
har begået røveri; delvist betinget fængsel - ubetinget 3 mdr - karens til november 2016
blev den 22. juni 2007 meddelt afslag pga karens"

Lene Nielsen anførte yderligere, at der var givet følgende fem afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen:

"[Sag 57]
tidligere været optaget på loven, men taget af pga sigtelse
er i dag ... år gammel

[Sag 64]
afslag sprog
er i dag ... år gammel

[Sag 75]
afslag sprog
er i dag ... år gammel

[Sag 76]
afslag sprog
er i dag ... år gammel

[Sag 77]
afslag sprog
er i dag ... år gammel”

Lene Nielsen oplyste endvidere, at fire personer omfattet af 1961-konventionen og 22 personer omfattet af børnekonventionen var blevet optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Lene Nielsen skrev supplerende ca. to måneder senere, den 6. januar 2009, til Kirska Reinholdt, at der fra 1999-2008 var modtaget 17 ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen, som alle opfyldte betingelserne i konventionen. Heraf opfyldte seks ansøgere de almindelige betingelser og havde fået statsborgerskab. Fire sager var endnu ikke afgjort, og syv ansøgere havde fået afslag. Tre på grund af kriminalitet (straffelov og lov om euforiserende stoffer), to på grund af manglende selvforsørgelse og to på grund af manglende indfødsretsprøve.

Lene Nielsen skrev den 8. januar 2009 til Kirska Reinholdt, at der fra 2002 var modtaget 178 ansøgninger omfattet af børnekonventionen. Heraf havde to retmæssigt fået afslag på grund af manglende bopæl i Danmark, mens seks uretmæssigt var meddelt afslag, heraf fem på grund af sprogkrav og én på grund af kriminalitet.

Kommissionen kan efter sin undersøgelse bekræfte, at der frem til januar 2009 var givet afslag til ansøgere omfattet af 1961-konventionen i følgende syv sager: 49, 58, 63, 70, 73, 78 og 81.

Kommissionens undersøgelse har vist, at der tillige var givet afslag i følgende fire sager: 43, 55, 57⁴ og 71.

Primo januar 2009 var der således givet følgende 11 afslag til ansøgere omfattet af 1961-konventionen:

4 Sag 57 var omfattet af Indfødsretskontorets opgørelse over sager omfattet af børnekonventionen.

Sag	Dato for afslag	Begrundelse for afslag
43	21. oktober 2005	Sprog
49	22. juni 2007	Vandel
58	1. november 2007	Vandel
70	2. november og 17. december 2007	Vandel
55	2. november 2007	Vandel
71	5. november 2007	Vandel
57	18. januar 2008	Vandel
78	14. februar 2008	Vandel
81	23. maj 2008	Selvforsørgelse
63	1. juli 2008	Indfødsretsprøve
73	8. september 2008	Indfødsretsprøve

Kommissionen kan endvidere bekræfte, at der i januar 2009 var givet afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen i følgende fire sager: 64, 75, 76 og 77.

Kommissionens undersøgelse har vist, at der tillige var givet afslag i sag 39.⁵ Primo januar 2009 var der således givet følgende fem afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen.⁶

Sag	Dato for afslag	Begrundelse for afslag
39	19. august 2004 og 20. april 2005	Sprog
64	15. februar 2008	Sprog
75	1. september 2008	Sprog
76	1. september 2008	Sprog
77	1. september 2008	Sprog

5 Kommissionen har lagt til grund, at ansøgeren var født i Danmark.

6 Der ses her bort fra de 7 afslag fra 1995 og 1998, som der er redegjort for i afsnit 1.

Kommissionen kan bekræfte, at der i januar 2009 var stillet følgende fire sager omfattet af 1961-konventionen i bero: 62, 66, 74, 79 og 80.

Kommissionens undersøgelse har vist, at tillige følgende to sager var sat i bero: 57 og 63.

Alle disse sager var modtaget i ministeriet før september 2008, hvor behandlingen af dem blev stillet i bero, og som anført i afsnit 10.8.4 var i hvert fald fire af sagerne klar til optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i september 2008.

Primo januar 2009 var der således stillet følgende syv sager omfattet af 1961-konventionen i bero:

Sag	Hvilke(n) af de almindelige betingelser var ikke opfyldt
57	Tidsubegrænset opholdstilladelse
62	Sprog og indfødsretsprøve
63	Indfødsretsprøve
66	Tidsubegrænset opholdstilladelse
74	Selvforsørgelse
79	Indfødsretsprøve
80	Indfødsretsprøve

Selv om der ikke ses at være truffet beslutning om, at også sager omfattet af børnekonventionen skulle stilles i bero, synes i hvert fald følgende tre sager at have været stillet i bero:

Sag	Hvilke(n) af de almindelige betingelser var ikke opfyldt
178	Vandel
189	Vandel
203	Sprog og indfødsretsprøve

10.9.5 Kontormøde den 22. januar 2009

På et kontormøde i Indfødsretskontoret den 22. januar 2009 blev der orienteret om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen. Af referat fra kontormødet fremgår, at

”§ 17: børn født statsløse i Danmark optages uden videre på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.”

Dette svarer til den retsopfattelse, der fremgik af det mavebælte af 23. januar 2009, som dagen efter blev lagt videre fra Indfødsretskontoret, nemlig at der ikke kunne stilles krav om, at børn omfattet af børnekonventionen skulle opfylde de almindelige betingelser.

Det omtales ifølge referatet ikke, at der var givet afslag til ansøgere omfattet af denne konvention.

Om 1961-konventionen hedder det:

”For at overholde FN’s konvention om begrænsning af statsløshed, bør endvidere statsløse unge mellem 18-21 år optages under lempeligere vilkår. Der stilles efter konventionen kun krav om 5 års ophold, og den unge må ikke have fået en straf på over 5 års ubetinget fængsel.

INDF har undersøgt, om der siden 1999 er givet afslag til statsløse børn og unge. Der er fundet 7 sager, som eventuelt genoptages ex officio.

Spørgsmålet om de unge statsløse, som er omfattet af FN-konventionen, er forelagt ministeren. Eventuelle sager af den omhandlede karakter afventer nærmere beslutning herom.”

10.9.6 Mavebælte af 23. januar 2009

Efter drøftelse mellem Kirsia Reinholt, Dorit Hørlyck og Kim Lunding afleverede Indfødsretskontoret den 23. januar 2009 et mavebælte stilet til Birthe Rønn Hornbech, hvor man indstillede, at konventionerne blev overholdt, og at sager med fejlagtige afslag blev genoptaget.

10.9.6.1 Udkast til mavebælte

Den 4. januar 2009 bad Dorit Hørlyck Kirsia Reinholt og Lene Nielsen udarbejde udkast til et mavebælte og et notat til ministeren.

Hun foreslog, at mavebæltet bl.a. indeholdt oplysning om, hvor mange personer der havde fået afslag, men i virkeligheden burde have været optaget, hvilke af de al-

mindelige betingelser ansøgerne i de verserende sager ikke opfyldte, orientering om ”holdningen til opfyldelse af konventionen” i de nordiske lande og oplysning om, hvor mange statsløse palæstinensere født i Danmark, der ville være med på næste lovforslag. Da de forudsatte, at Danmark ønskede at opfylde sine konventionsmæssige forpligtelser, skulle mavebæltet endvidere indeholde en indstilling om, at de genoptog de fejlagtige afslag, og at de orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om de konkrete sager og generelt om bestemmelsen.

Der foreligger to udkast til mavebælte af 23. januar 2009, nemlig udkast af 9. januar 2009 og udkast af 16. januar 2009.

I udkast af 9. januar 2009 indstilledes det bl.a., at ministeriet genoptog syv sager, hvor der var givet afslag til ansøgere omfattet af 1961-konventionen, og fire sager, hvor der var givet afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen. Endvidere indstilledes det, at Folketingets Indfødsretsudvalg skulle orienteres om 1961-konventionen og 2004-loven samt om de konkrete sager.

Efter at Kirsia Reinholt og Dorit Hørlyck havde haft et møde med Kim Lunding, blev der den 16. januar 2009 udarbejdet et nyt udkast.

I dette udkast var det efter anmodning fra Kim Lunding tilføjet, at ministeriet kunne overveje tre muligheder, nemlig at Danmark opfyldte sine internationale forpligtelser, at Danmark kunne opsige 1961-konventionen, eller at Danmark valgte ikke at efterleve sine internationale forpligtelser og forholdt sig afventende.

10.9.6.2 Mavebælte af 23. januar 2009

Mavebælte af 23. januar 2009 svarede i det væsentlige til udkastet af 16. januar 2009. Det fremgik således af mavebæltet, at ministeriet kunne overveje tre muligheder:

- ”at Danmark opfylder sine internationale forpligtelser,
- at Danmark – under hensyntagen til, at vandelskravet i konventionen er absolut og betydeligt lempeligere end de danske regler – på nuværende tidspunkt vælger ikke at efterleve sine internationale forpligtelser og forholder sig afventende, eller
- at Danmark – særligt under hensyntagen til udviklingen på statsborgerretsområdet herunder skærpelsen af vandelskravet i retningslinjerne for naturalisation..., sammenholdt med det betydeligt lempeligere vandelskrav i FN’s Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed – opsiges konventionen, ... En eventuel opsigelse af konventionen vil kræve

en politisk beslutning, og der vil være tale om en proces, som ikke vil blive fremmet.”

Det fremgik endvidere, at embedsmændenes indstilling var, at Danmark skulle opfylde sine internationale forpligtelser, og at ministeriet med henblik herpå genoptog behandlingen af i alt 11 sager, hvor ministeriet ”beklageligvis” eller ”fejlagtigt” havde meddelt afslag til ansøgere omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen.

Endvidere fremgik det bl.a., at Folketingets Indfødsretsudvalg skulle orienteres om de konventionsmæssige forpligtelser og om de konkrete sager.

Mavebæltet indeholdt afslutningsvis oplysning om, at man siden 1999 havde modtaget i alt 178 ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen, og at 145 heraf var indgivet i sidste halvdel af 2008, samt om, at Indfødsretskontoret ville følge den igangværende ændring af reglerne i Norge, hvor Norge ville undersøge, om konventionens forpligtelser kunne anses for fuldt ud implementerede.

Det fremgik ikke af mavebæltet eller af bilagene til mavebæltet, at Indfødsretskontoret siden september 2008 havde stillet behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i bero.

10.9.6.3 Notat af 19. januar 2009

Mavebæltet var vedlagt et otte sider langt ”Notat om behandlingen af ansøgninger om dansk indfødsret fra personer, der er født statsløse i Danmark, i forhold til Danmarks internationale forpligtelse til at begrænse statsløshed” af 19. januar 2009.

Notatet gennemgik artikel 1 i 1961-konventionen samt børnekonventionen/indfødsretsaftalens § 17 og anførte, at stater i visse situationer var forpligtede til at give statsborgerskab. De betingelser, der kunne stilles efter 1961-konventionens artikel 1, blev anført.

I forbindelse med en omtale af ændringerne af erklæringsbestemmelsen i indfødsretslovens § 3 i 1999 og 2004 omtaltes forarbejderne hertil. Fra lovforslaget til 2004-loven blev citeret følgende:

”Den nugældende bestemmelse i § 3 tager bl.a. sigte på at opfylde Danmarks forpligtelser efter FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed. ...

Den foreslåede begrænsning af § 3 til nordiske statsborgere indebærer, at Danmarks forpligtelser efter konventionen skal opfyldes på anden måde. Integra-

tionsministeriet vil derfor – efter forudgående orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg – optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de i konventionen nævnte betingelser er opfyldt.”

Også Justitsministeriets besvarelse af 15. december 1999 på Folketingets Indfødsretsudvalgs spørgsmål 22, jf. kapitel 2, afsnit 2.1.3.5, blev omtalt. Af dette svar fremgik, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen ville blive optaget på lovforslag, selv om betingelserne for naturalisation, herunder vandelskravet, ikke var opfyldt.

De væsentligste oplysninger i notatet om Danmarks konventionsmæssige forpligtelser og de konkrete sager gengives punktvis nedenfor:

Danmarks konventionsmæssige forpligtelser:

- Overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser i henhold til 1961-konventionen vil betyde, at et antal af de ansøgere, der fremover vil blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse som følge af, at de opfylder betingelserne i artikel 1 i 1961-konventionen, ikke nødvendigvis opfylder samtlige betingelser i retningslinjerne for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse ved naturalisation. Der vil blandt andet kunne indkomme ansøgninger fra personer, som har begået en af de former for kriminalitet, der ifølge retningslinjernes § 19, stk. 2, og stk. 3, indebærer, at de pågældende først kan blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter en vis karenstid eller helt er udelukket fra at blive optaget på et lovforslag. Herudover vil der f.eks. kunne komme ansøgninger fra personer, der ikke opfylder kravet om dansk kundskaber, kravet om en bestået indfødsretsprøve og fra ansøgere, der ikke er selvforsørgende.
- Overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser efter børnekonventionen er implementeret ved retningslinjernes § 17. Heraf fremgår, at børn, der er født statsløse i Danmark, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de har bopæl her i landet. Der kan ikke herudover stilles betingelser for den pågældendes optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Konkrete sager:

- Indfødsretskontoret har siden 1999 modtaget 17 ansøgninger fra personer, der er omfattet af 1961-konventionen. En nærmere gennemgang af ansøgningerne viser, at de pågældende ansøgere opfylder samtlige betingelser, som er opregnet i konventionen, og som er de eneste betingelser, en kontraherende stat kan gøre meddelelsen af statsborgerret afhængig af.

- Seks ud af de 17 ansøgere er blevet optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse under henvisning til, at de opfyldte samtlige betingelser i retningslinjerne herfor, og de har således allerede erhvervet dansk indfødsret.
- Ministeriet er endnu ikke påbegyndt behandlingen af fire ud af de 17 ansøgere. En gennemgang af disse ansøgninger, der opfylder betingelserne i konventionen, viser, at ingen af ansøgerne har bestået indfødsretsprøven. Herudover har en ansøger forfalden gæld til det offentlige, mens en af de øvrige ansøgere ikke er selvforsørgende.
- Endelig fremgår det af notatet, at Indfødsretskontoret beklageligvis var blevet opmærksom på, at der i syv tilfælde er meddelt afslag under henvisning til, at ansøgeren ikke opfylder samtlige betingelser i retningslinjerne for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.
 - Ministeriet har således i to tilfælde meddelt afslag til ansøgere, som ikke opfylder kravet i retningslinjerne om en bestået indfødsretsprøve. Den ene af disse ansøgere opfylder herudover ikke kravet om dokumentation for danskkundskaber.
 - Ministeriet har endvidere i to (rettelig tre) tilfælde meddelt afslag til ansøgere under henvisning til vandelskravet på grund af overtrædelse af straffeloven og overtrædelse af lov om euforiserende stoffer. Ansøgerne er givet karenstid til henholdsvis 2010, 2010 og 2016. To af disse ansøgere opfylder endvidere ikke kravet om en bestået indfødsretsprøve.
 - Herudover har ministeriet i to tilfælde meddelt afslag til ansøgeren på grund af manglende selvforsørgelse. Disse ansøgere opfylder samtlige øvrige betingelser i retningslinjerne.
- Indfødsretskontoret er ved gennemgangen af ansøgningerne fra statsløse født i Danmark tillige blevet opmærksom på, at der i fem tilfælde fejlagtigt er meddelt afslag til ansøgere, som var omfattet af børnekonventionen og indfødsretsaftalens § 17, hvor der alene kan stilles krav om bopæl i Danmark. I fire tilfælde er ansøgerne meddelt afslag under henvisning til manglende dokumentation for danskkundskaber, og i et enkelt tilfælde blev ansøgeren taget af et lovforslag under henvisning til, at den pågældende var sigtet.
- Indfødsretskontoret har modtaget et antal ansøgninger fra personer, der er født statsløse i Danmark, og som har indgivet ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation i henhold til retningslinjernes § 17, men som når at fylde 18 år inden vedtagelsen af lovforslaget og derfor ikke kan blive omfattet heraf. Det drejer sig pr. 6. januar 2009 om fire tilfælde, hvor ansøgeren når at fylde 18 år inden vedtagelsen af lovforslaget og derfor ikke kan blive omfattet af retningslinjernes § 17.

Om de nordiske lande fremgik, at spørgsmålet om overholdelse af 1961-konventionen på Danmarks foranledning blev rejst under det nordiske embedsmandsmøde om statsborgerskab i Stockholm den 16. oktober 2008. Det fremgik ikke i notatet – som anført i referatet fra mødet – at der ved gennemgangen af landenes implementering af konvention fremkom nogen tvivl om, hvorvidt dette var foregået fuldt ud korrekt blandt andet i forhold til krav til vandel og aldersgrænser, og at implementeringen i tilfælde, hvor der var tvivl, burde revideres på et passende tidspunkt.

Notatet indeholdt følgende gennemgang af de indhentede oplysninger om de andre nordiske landes implementering:

”5.1. Sverige

Sverige har oplyst, at Sverige i 1969 ratificerede FN's konvention om begrænsning af statsløshed, og at bestemmelsen i konventionens artikel 1 blev implementeret i den svenske statsborgerskabslov ved en ændring af den dagældende § 3, hvorefter en statsløs person, som på erklæringstidspunktet havde haft bopæl i Sverige i de sidste 5 år og herudover tidligere havde haft bopæl i Sverige i sammenlagt mindst 5 år, kunne erhverve statsborgerskab ved erklæring, hvis den pågældende var fyldt 18 år, men endnu ikke 23 år. Der blev ikke i den forbindelse stillet noget vandelskrav.

Ved ændringen af den nuværende lov om svensk statsborgerskab i 2001 blev der indført vidtgående bestemmelser med henblik på at lette muligheden for børn og unge for erhvervelse af svensk statsborgerskab ved erklæring. Dette gælder særligt for personer, der er statsløse. Gennem disse bestemmelser blev de tidligere bestemmelser overflødige, og der blev derfor ikke indsat en tilsvarende bestemmelse i den nye lov.

De nugældende bestemmelser indebærer i hovedtræk, at et barn født i Sverige, som er født statsløst, kan erhverve svensk statsborgerskab direkte efter fødslen ved erklæring fra forældremyndighedsindehaverne, hvis barnet har permanent opholdstilladelse og bopæl i Sverige. En sådan erklæring skal afgives, inden barnet fylder 5 år, jf. § 6 i den svenske statsborgerskabslov.

Det følger endvidere af loven, at et statsløst barn, som har permanent opholdstilladelse i Sverige, tillige kan erhverve svensk statsborgerskab ved erklæring fra forældremyndighedsindehaverne, hvis barnet har boet i Sverige i de sidste 3 år, jf. lovens § 7.

En statsløs person som er fyldt 18 år, men endnu ikke er fyldt 20 år, som har permanent opholdstilladelse i Sverige, og som har haft bopæl i Sverige siden

det fyldte 15 år, kan erhverve svensk statsborgerskab ved erklæring, jf. lovens § 8.

Sverige har oplyst, at der ikke stilles vandelskrav i forbindelse med erklæring efter disse bestemmelser.

Sverige har oplyst, at Sverige med disse bestemmelser går væsentligt længere end forpligtelsen efter FN's konvention om begrænsning af statsløshed, men at det kan diskuteres, om aldersgrænsen på de 20 år i § 8 i den svenske statsborgerskabslov burde hæves til 21 år for fuldt ud at opfylde konventionens krav på dette punkt.

5.2. Island

Island har oplyst, at Island ikke har ratificeret FN's konvention om begrænsning af statsløshed.

...

5.3. Finland

Finland har den 7. august 2008 ratificeret FN's konvention om begrænsning af statsløshed.

Finland har oplyst, at et barn efter artikel 9 i den finske statsborgerskabslov erhverver finsk statsborgerskab ved fødslen, hvis barnet bliver født i Finland og ikke ved fødslen erhverver statsborgerskab i et andet land, og barnet ikke på anden vis har ret til erhverve et andet lands statsborgerskab. I disse tilfælde erhverves finsk statsborgerskab automatisk efter loven.

Finland har ikke herudover oplyst om andre bestemmelser i den finske statsborgerskabslov vedrørende statsløse. Det kan dog oplyses, at det under henvisning til, at Finland den 7. august 2008 har ratificeret FN-konventionen, muligvis kan forventes, at konventionen vil blive implementeret i lovgivningen.

5.4. Norge

Norge ratificerede den 11. august 1971 FN's konvention om begrænsning af statsløshed.

Efter § 7 i den norske lov om statsborgerskab stilles der i forbindelse med en ansøgning om norsk statsborgerskab som udgangspunkt krav om, at ansøgeren

a) har dokumenteret eller på anden vis har klarlagt sin identitet,

b) er fyldt tolv år,

c) er og vil forblive bosat i Norge,

- d) opfylder betingelserne for en bosætningsstilladelse (permanent opholdstilladelse),
- e) har haft sammenlagt syv års ophold i Norge inden for de sidste 10 år med opholds- og arbejdstilladelse af mindst et års varighed,
- f) opfylder kravet om norsk oplæring (300 timers deltagelse i norsk oplæring eller kan dokumentere tilstrækkelige kundskaber i norsk eller samisk),
- g) ikke er idømt straf eller anden strafferetlige sanktion eller har karenstid,
- h) og at ansøgeren opfylder kravet om løsning fra et andet statsborgerskab.

Efter lovens § 16 gælder betingelserne i § 7, litra b, e og h - henholdsvis alderskrav, opholdskrav og kravet om løsning - ikke for ansøgere, der er statsløse. En statsløs ansøger, der er fyldt 18 år, skal dog have opholdt sig i Norge med en opholds- og arbejdstilladelse af mindst et års varighed i de sidste tre år. Norge stiller således over for statsløse blandt andet sprogkrav og vandelskrav.

Norge har oplyst, at man i forbindelse med en igangværende ændring af statsborgerretsreglerne nu vil undersøge, om konventionens forpligtelser kan anses for fuldt ud implementerede.”

10.9.6.4 Udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg

Mavebæltet var endvidere vedlagt udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg. I det ene brev blev 1961-konventionens artikel 1 og forarbejderne til 1999- og 2004-loven omtalt. Det blev anført, at de betingelser, der var opregnet i 1961-konventionen, var de eneste betingelser, en kontraherende stat kunne gøre meddelelse af indfødsret afhængig af.

I forhold til børnekonventionen blev det anført, at overholdelse af denne forpligtelse blev implementeret i 1992-cirkulæret, hvorefter børnene kunne naturaliseres, selv om de almindelige betingelser for naturalisation ikke var opfyldt.

I et fortroligt brev til Folketingets Indfødsretsudvalg blev det anført, at Danmark havde meddelt afslag i syv tilfælde, og at sagerne ville blive genoptaget.

10.9.6.5 Vidneforklaringer om udarbejdelse af mavebælte af 23. januar 2009

Kirsa Reinholt har forklaret, at detastede, fordi der var lukkedato på lovforslaget i midten af januar 2009. De var enige om, at de efter det nordiske møde skulle indstille, at de skulle følge konventionen. De vurderede, at det ville være i strid med konventionen, hvis de gav afslag til de 18-21-årige. Der var drøftelser med Kim Lunding, hvor det blev drøftet, om de kunne stille vandelskravet. Det var meget magtpåliggende også fra Kim Lundings side, at de var bevidste om at gøre departementschefen, ministeren, Indfødsretsudvalget og VKO-ordførerne opmærksomme

på, hvilken betydning det havde i forhold til deres almindelige regler på området, at man fulgte konventionernes ordlyd. De skulle også være sikre på, at man fik gjort regeringspartierne og støttepartiet opmærksom på, at der var tale om en gruppe, som havde et retskrav efter konventionen på trods af, at de ikke opfyldte de almindelige krav. I de drøftelser, der var med Kim Lunding, var der øget opmærksomhed på, at hvis de i overensstemmelse med konventionerne kunne stille nogle krav, så burde Danmark måske også gøre det ud fra den regering, der var på det tidspunkt. Efter drøftelser med Kim Lunding kom der yderligere muligheder i mavebæltet til overvejelse om, at de enten fuldt ud efterlevede forpligtelserne, at de forholdt sig afventende, eller at de opsagde konventionen. Det var ikke en indstilling, men de muligheder, man kunne overveje. Det var dels udsprunget af den politiske kontekst med fokus på, hvor stor vægt regeringen lagde på vandelskravet, dels af den måde, som man forelagde sager på. Det var Kim Lundings forslag at tage det med. Det med at opsiges konventionen opponerede de mod. Valgte ministeren ikke at følge konventionen og forholde sig afventende, ville hun få et problem. Havde hun valgt det, ville de have taget stilling til, hvordan de skulle forholde sig ”afventende”. Hun tror ikke, at de havde drøftet, hvad de skulle gøre, hvis hun valgte mulighed to. De diskuterede mest muligheden for opsigelse af konventionen. Det ville kræve en politisk beslutning, og det var ikke en proces, der ville blive fremmet, men de nævnte det som en mulighed. Det var Kim Lundings vurdering, at det var nødvendigt at oplyse ministeren om de nævnte muligheder, men at de indstillede en efterlevelse. Hun mener ikke, at der var tvivl om, at de skulle indstille en efterlevelse. På et tidspunkt havde de drøftelser om, hvor meget de skulle gøre ud af at skrive om, hvad øvrige lande ikke opfyldte. De vurderede, at der ingen grund var til at gøre så meget ud af det, hvor det ikke havde nogen betydning i forhold til deres indstilling.

Dorit Hørlyck har forklaret, at efter hendes opfattelse førte det nordiske spor ikke til noget. Hun ville gerne have løst sagen, men hun stod ikke og stampe. Det var stadig en almindelig sag. Det er muligt, at hun var frustreret over situationen, men hun ”håndbar” ikke sagen over til Kim Lunding og forlangte, at han læste den og gik til ministeren med den, fordi de skulle have en tilbagemelding. Det var på baggrund af deres drøftelser med Kim Lunding, at mavebæltet kom til at se ud, som det gjorde med alternative overvejelser. Det var lidt strategisk, fordi ministeren ikke ønskede at få et diktat uden valgmuligheder. Hun ville gerne selv bestemme og træffe beslutningerne. Der var ingen tvivl om, at indstillingen var, at de skulle behandle ansøgningerne i overensstemmelse med konventionen. Hun vurderede, at ministeren og ministeriet var forpligtet til at overholde konventionen. Lovbemærkningerne til ændringslovene fra 1999 og 2004 var også en retskilde, som de skulle overholde. De var selvfølgelig også forpligtet til at overholde de konventioner, som Danmark havde underskrevet.

Kim Lunding har forklaret, at han så resultat af den nordiske undersøgelse første gang med et mavebælte af 9. januar 2009. Da han læste notatet, var der hos ham ingen anledning til at betvivle kontorets opfattelse, nemlig at der skulle ”betales ved kasse 1”. Han har bekræftet, at de var juridisk forpligtet til at gøre som indstillet i mavebæltet. Han kaldte Dorit Hørlyck og Kirska Reinholdt over til et møde, fordi de havde oplevet, at ministeren havde udskudt det én gang. Hans erfaring fra udlændingeområdet var, at de havde en minister, der gerne ville have at vide, hvad hendes muligheder var fra A-Z. Han sagde til kontoret, at de blev nødt til at sige, at mulighederne spændte fra på den ene side fuld efterlevelse af konventionen, som de havde foreslået de tidligere gange, og til en opsigelse af konventionen. Det skrev kontoret ind som muligheder. Indstillingen var ganske klar igen.

10.9.6.6 Henvendelse til Statsministeriet

Kim Lunding har forklaret, at han i tidsrummet mellem den 9. og den 23. januar 2009 for en sikkerheds skyld tog en underhåndskontakt til Statsministeriet for at høre, om der overhovedet var noget hold i at tale om opsigelse af 1961-konvention. Han erindrer det sådan, at han forklarede, at de havde denne sag, de havde undersøgt det, og de stod med en konvention, som gav nogle muligheder, som ministeren måske ville have undersøgt. Han husker ikke, hvem han talte med, men det var i et kontor i den juridiske afdeling i Statsministeriet. Der var en kontaktperson på udlændingeområdet. Han talte ikke nødvendigvis med en kollega på samme niveau. Han talte med en fuldmægtig. Som han erindrer det, var hans forudopfattelse, at han skulle have bekræftet, at der ikke var nogen mulighed for at opsiges konventionen. Han ville være sikker på, at det ikke var noget, der lige pludselig kunne ryge i regeringens koordinationsudvalg, når han havde sagt til ministeren, at det ikke havde nogen gang på jorden. Svaret var, at det havde det ikke. Regeringsgrundlaget var klart – overholdelse af internationale konventioner. Det var en meget kort samtale. Han husker det som ”kan vi være enige om, at der ikke er nogen mulighed for at opsiges en konvention på det her område”. Forespurgt om han gjorde vedkommende opmærksom på, at de var i en fase, hvor de var i strid med en konvention, har han forklaret, at det gjorde han slet ikke. Det var ikke rammen. Han havde brug for at sige til ministeren, at der var en mulighed i spektret, men at den ikke var farbar.

Kommissionen har undersøgt, om nuværende eller tidligere medarbejdere i Statsministeriet kan bekræfte, at der har været en henvendelse som forklaret af Kim Lunding. Baseret på udtalelser om, hvem der i Statsministeriet ville kunne besvare en sådan henvendelse, har kommissionen skriftligt spurgt departementsråd i Statsministeriets Indenrigsområde og ansvarlig for integrationsområdet, Sophus Garfiel, og fuldmægtige i Statsministeriet Jesper Smidt Gori, ansvarlig sagsbehandler for integrationsområdet, og Nicolai Winther, stedfortræder for Jesper Smidt Gori, om de har kendskab til en sådan henvendelse. Det har de alle afvist.

Departementschef i Statsministeriet Karsten Dybvad, departementschef i Statsministeriet Christian Kettel Thomsen, statsminister Anders Fogh Rasmussen og statsminister Lars Løkke Rasmussen har alle forklaret, at de ikke i januar 2009 hørte om sagen, og at de hverken dengang eller senere hørte om Kim Lundings henvendelse.

På baggrund af ovenstående kan kommissionen ikke lægge til grund, at Kim Lunding i januar 2009 har orienteret nogen i Statsministeriet om sagen på en måde, der har eller burde have fået disse til at forstå, at Integrationsministeriet måske havde behandlet ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen i strid med Danmarks forpligtelser efter disse konventioner.

Det kan dog heller ikke udelukkes, at Kim Lunding havde en kort samtale med en medarbejder i Statsministeriet, hvor han følte sig bekræftet i, at der ikke fra politisk side ville være opbakning til at opsigte en konvention på indfødsretsområdet.

10.9.7 Kommissionens sammenfatning og vurdering af forløbet fra den 12. september 2008 til den 23. januar 2009

Fra det primo september 2008 blev besluttet, at sagen skulle afvente undersøgelsen af de andre nordiske landes praksis, indtil sagen igen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 23. januar 2009, blev den behandlet i Indfødsretskontoret og Udlændingeafdelingen. Der var ikke i denne periode kontakt om sagen mellem på den ene side Kirsas Reinholt, Dorit Hørlyck eller Kim Lunding og på den anden side Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

I perioden undersøgte Indfødsretskontoret dels de andre nordiske landes praksis efter 1961-konventionen, dels ministeriets hidtidige behandling af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen. Det var således i denne periode, at man i Integrationsministeriet blev opmærksom på, at der også var truffet afgørelser i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

Undersøgelsen af de nordiske landes praksis foregik i første omgang ved, at Kirsas Reinholt og Dorit Hørlyck den 26. oktober 2008 deltog i et møde om statsborgerskab med embedsmænd fra de andre nordiske lande.

Kirsas Reinholts konklusion på mødet var, at Norge og Sverige heller ikke opfyldte konventionerne fuldt ud. Hun havde fortsat den indstilling, at Danmark skulle opfylde konventionerne.

Dorit Hørlycks konklusion var, at der ikke var noget at komme efter, og at hun havde den samme indstilling som hidtil.

Af referatet fra mødet fremgik, at der ved gennemgangen af landenes implementering af konvention fremkom nogen tvivl om, hvorvidt dette var foregået fuldt ud korrekt. Dette gjaldt blandt andet krav til vandel og aldersgrænser for at indgive en ansøgning. Det fremgik videre, at i tilfælde, hvor der er tvivl, burde implementeringen revideres på et passende tidspunkt.

Kommissionen lægger således til grund, at den retsopfattelse, som Kirsra Reinholdt og Dorit Hørlyck havde haft hele tiden, og som havde fundet udtryk i mavebælteerne fra august 2008, ikke blev ændret efter, at de havde drøftet 1961-konventionen med deres nordiske kollegaer. Deres – og tilsyneladende også den svenske mødereferents – opfattelse var i stedet, at også andre nordiske lande ikke fuldt ud levede op til konventionens forpligtelser.

Undersøgelsen af de nordiske landes praksis foregik dernæst ved, at Dorit Hørlyck den 16. december 2008 skrev til de andre nordiske lande for at få dem til at oplyse, hvordan de havde implementeret 1961-konventionens artikel 1 i lovgivning og i praksis.

Landene redegjorde efterfølgende for dette.

Sverige anførte i den forbindelse, at man kunne diskutere, om landets aldersgrænse på 20 år fuldt ud opfyldte konventionen.

Norge skrev, at de stillede krav om vandel og sprog også til statsløse, og at de ville se nærmere på, om de havde implementeret konventionen korrekt.

Undersøgelsen af afgjorte og verserende sager omfattet af konventionerne viste primo januar 2009, at

- der siden 2007 var givet syv afslag til personer omfattet af 1961-konventionen
- der var givet fire afslag til personer omfattet af børnekonventionen
- der var syv verserende (berostillede) sager omfattet af 1961-konventionen, heraf en der havde søgt før vedkommende fyldte 18 år.

Kommissionens undersøgelse har vist, at der rettelig primo januar 2009 var givet 11 afslag til personer omfattet af 1961-konventionen og fem (efter 1999) til personer omfattet af børnekonventionen, og at der yderligere var sat i hvert fald tre sager omfattet af børnekonventionen i bero. Endvidere har kommissionen konstateret, at af de syv verserende (berostillede) sager omfattet af 1961-konventionen var i hvert fald fire af sagerne klar til optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i september 2008.

Efter disse undersøgelser af de nordiske landes praksis og ministeriets behandling af sagerne lagde Dorit Hørlyck den 9. januar 2009 et udkast til mavebælte, et notat om Danmarks forpligtelser efter konventionerne og udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg til Kim Lunding. Dokumenterne gav udtryk for den samme retsopfattelse, som den der fremgik af mavebælterne fra august 2008, herunder at Danmark var forpligtet til at give indfødsret til ansøgere omfattet af konventionerne, selv om de almindelige betingelser for naturalisation ikke var opfyldt.

Kim Lunding var enig i denne retsopfattelse og de indstillinger, som mavebæltet indeholdt. Mavebæltet blev dog på hans foranledning suppleret med et afsnit om, at ministeriet kunne overveje tre muligheder, nemlig at Danmark opfyldte sine internationale forpligtelser, at Danmark valgte ikke at efterleve sine internationale forpligtelser og forholdt sig afventende, eller at Danmark opsagde 1961-konventionen, hvilket dog ikke kunne forventes fremmet politisk. Baggrunden for dette afsnit var, at Birthe Rønn Hornbech efter hans erfaring foretrak at få præsenteret de muligheder, der var, ikke en færdigstrikket løsning.

Mavebælte af 23. januar 2009 med notat af 19. januar 2009 om Danmarks forpligtelse og om behandling af sagerne og udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg, som var tiltrådt af Kirska Reinholdt, Dorit Hørlyck og Kim Lunding, blev herefter lagt videre til Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

I mavebæltet fremgik det i tilknytning til overvejelsen om ikke at efterleve sine internationale forpligtelser, at vandelskravet i konventionen var ”absolut”. Det indstilledes bl.a., at Danmark genoptog de 11 sager, hvor der var givet afslag, at ansøgere omfattet af børnekonventionen blev optaget på lovforslag, selv om ansøgerne måtte være sigtet eller idømt straf, og at Folketingets Indfødsretsudvalg blev orienteret om Danmarks forpligtelser efter konventionerne og om de konkrete sager, hvor der var meddelt afslag og som ville blive genoptaget.

Der blev ikke i notat af 19. januar 2009 givet udtryk for tvivl om Danmarks folkeretlige forpligtelser efter konventionerne, idet notatet gentog og udbyggede de oplysninger, der fremgik af august-mavebælterne. Endvidere fremgik det at der var i alt otte sager, som endnu ikke var afgjort, og 11 sager, hvor der fejlagtigt var meddelt afslag.

Kommissionen kan – med ovennævnte forbehold vedrørende antallet af afslag og verserende sager – tilslutte sig den gennemgang af sagens faktiske omstændigheder og af retsstillingen, der fremgik af mavebæltet og notatet. Indstillingerne i mavebæltet giver ikke anledning til bemærkninger.

Kommissionen har noteret, at det fremgik af mavebæltet, at Integrationsministeriet nu havde konstateret, at der også var truffet afgørelser i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.

Undersøgelsen af de andre nordiske landes praksis viste, at Sverige og Norge muligvis heller ikke administrerede fuldt ud i overensstemmelse med 1961-konventionen, men kommissionen er enig i vurderingerne fra embedsmændene i Integrationsministeriet om, at det ikke kunne føre til en ændret vurdering af Danmarks forpligtelser efter konventionen.

Kommissionen finder, at undersøgelsen af de nordiske landes praksis burde have været gennemført væsentligt hurtigere, således at der ikke opstod risiko for, at berostillelsen af sagerne, jf. afsnit 10.8.4, betød, at ansøgere omfattet af konventionerne heller ikke kom med på det næste lovforslag om indfødsrets meddelelse, der havde lukkedag i januar 2009.

10.10 Perioden fra den 23. januar 2009 til den 23. februar 2009 (kapitel 7). Forelæggelse for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech. Beslutning om at drøfte sagen med ministre fra de nordiske lande og om at behandle sagerne som hidtil og efter de gældende retningslinjer. Administration af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen.

I dette afsnit redegøres for forløbet fra afleveringen af mavebælte af 23. januar 2009 indtil integrationsminister Birthe Rønn Hornbech den 23. februar 2009 tiltrådte mavebælte af 20. februar 2009 med en indstilling om, at sagerne indtil videre skulle behandles efter de gældende retningslinjer.

I afsnit 10.10.11 sammenfattes dette forløb, og kommissionen fremkommer med sin vurdering af forløbet og af beslutningen om, at sagerne indtil videre skulle behandles efter de gældende retningslinjer.

10.10.1 Birthe Rønn Hornbechs modtagelse af mavebælte af 23. januar 2009

Det eksemplar af mavebælte af 23. januar 2009, som findes på Integrationsministeriets sag, og som kommissionen har modtaget, bærer påtegningen ”Mappen” og som de eneste initialer ”KRE” (Kirsia Reinholt). Der er således tale om en kopi af det eksemplar, som kontoret satte i en mappe, når et mavebælte blev lagt videre til ministeren. Mavebælter, der lægges til ministeren, vil efter det oplyste som udgangspunkt være påført i hvert fald initialerne for kontorchefen, afdelingschefen og departementschefen som tegn på, at de har set og godkendt mavebæltet.

I oversigten over mavebælter, som Indfødsretskontoret havde lagt til Integrationsministeren, fremgår, at et mavebælte beskrevet som 2008/309-161 ”Opfølgning på mavebælte af 18/8-08 vedr. statsløshed” blev lagt videre den 23. januar 2009.

Der er ikke noteret noget i den rubrik, hvor det skulle noteres, at mavebæltet blev modtaget retur.

Det er oplyst, at det ikke blev journaliseret, når et mavebælte blev modtaget i eller afsendt fra ministersekretariatet.

10.10.2 Vidneforklaringer om aflevering og modtagelse af mavebælte af 23. januar 2009

Souschef Kirsia Reinholt har om afleveringen af mavebæltet forklaret, at hun pakke-
de sagen. Hun kan ikke huske dette eksakte mavebælte, men hun afleverede det som

udgangspunkt inde hos Dorit Hørlyck, hvorefter enten Dorit Hørlyck eller vidnet bar det videre til Kim Lunding. Grunden til, at der kun er hendes initialer på, er, at det var det eksemplar, der var i mappen. Det betyder, at dette mavebælte har de ikke fået retur fra ministeren. Ministeren må have set mavebæltet, for hun resolverede mundtligt, at hun gerne ville tale med sine ministerkollegaer.

Kontorchef Dorit Hørlyck har forklaret, at mavebæltet blev lagt videre, men hun har ikke fået det retur fra ministeren med påtegninger. De har ledt efter det, men ikke fundet det. Hun kan ikke forestille sig andet, end at mavebæltet nåede frem til ministeren.

Afdelingschef Kim Lunding har forklaret, at mavebæltet blev lagt videre fra ham. Normalt går alle mavebælterne videre, som de skal.

Ministersekretær Christian Lützen har forklaret, at han husker, at der blev lagt en sag til ministeren med både et mavebælte og et notat, hvor man relativt fyldigt beskrev både konventioner og de nordiske landes praksis. Hvis han har haft mavebæltet i hænderne, har han givetvis læst det, inden han lagde det til ministeren. Han kan ikke huske, hvornår han modtog mavebæltet, eller hvornår han lagde det videre. Han kan forestille sig, at mavebæltet, der kun er påtegnet af Kirsia Reinholt, er en kopi, der har ligget på sagen, og som ikke er gået op i huset. Han har ingen konkret erindring om at have læst mavebæltet. Han kan ikke komme i tanke om andet materiale, som ministeren skulle have læst inden mødet, end mavebæltet af 23. januar 2009 med bilag.

Departementschef Claes Nilas har forklaret, at han kan huske, at han fik mavebæltet. Han har haft mavebæltet i hånden med de sædvanlige påtegninger, og han har lagt det videre. Han kan ikke huske de bestemte påtegninger, men han kan huske mavebæltet, og at det blev lagt videre på helt sædvanlig måde. Han har lagt det i sit dueslag, og næste dag er det gået videre til ministeren.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun med sikkerhed kan sige, at hun ikke har modtaget mavebæltet af 23. januar 2009. Det sagde hende ingenting, før hun så det under forberedelsen af afhøringen, men hun ville ønske, at hun havde set det, fordi det ligner i mistænkelig grad det fra den 12. november 2009, hvor hun reagerede hurtigt. Det havde været rart, hvis hun havde set det. Så var sagen måske kommet i orden. De papirer, som hun i mail af 4. februar 2009 skrev, at hun skulle have læst, lyder som en sag, der havde mange flere papirer. Foreholdt at Claes Nilas har forklaret, at han lagde mavebæltet videre, har hun forklaret, at hun ikke har modtaget mavebæltet.

10.10.3 Skriftligt materiale om et møde efter den 23. januar 2009

Af kalendernoteringer for Dorit Hørlyck, Christian Lützen (dækkede også Birthe Rønn Hornbechs aftaler), Kim Lunding og Claes Nilas fremgår, at der skulle holdes et internt møde med Indfødsretskontoret den 29. januar 2009.

Det fremgår endvidere, at der den 4. februar 2009 kl. 11.00-11.30 eventuelt skulle holdes et ”INM: Internt møde med U-chefen og Indfødsretskt om statsløse palæstinensere”.

Det fremgår af mailkorrespondance af 3. februar 2009, at Christian Lützen til Birthe Rønn Hornbech skrev:

”Møde med Kim, Dorit og Claes kan fx være kl 11 – evt vende sagen med de statsløse palæstinensere. Men du giver mig bare en melding i morgen, som aftalt.”

og at han til Claes Nilas skrev:

”Birthe vil formentlig gerne tale med dig og Lunding og Dorit om indfødsretssagen med de statsløse i morgen kl. 11-12 – evt også et par andre sager”.

Birthe Rønn Hornbech svarede Christian Lützen den 4. februar 2009 kl. 00.14:

”kan det ikke blive senere
jeg s k a l have læst papirerne - tale først og fremmest med Claes og ordne sager i KM hvor jeg har s t o r e problemer med at finde flertal og overbevise mig selv”.

Det fremgik af en senere mail kl. 00.47, at Birthe Rønn Hornbech ville tale med Claes Nilas i bilen, og af en mail kl. 6.49, at Christian Lützen ville sørge for sager til Kim Lunding.

Af en ny kalenderindkaldelse fremgik, at mødet den 4. februar 2009 om statsløse palæstinensere blev flyttet fra kl. 11.00-11.30 til kl. 13.30-14.00.

Det fremgår således af disse dokumenter, at der var fastsat et møde til den 29. januar 2009 med Dorit Hørlyck, Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech, men det kan ikke udledes af dokumenterne, om mødet blev holdt, eller om det drejede sig om statsløsesagen.

Det fremgår endvidere, at Birthe Rønn Hornbech ifølge Christian Lützen ønskede at drøfte ”indfødsretssagen med de statsløse” med Dorit Hørlyck, Kim Lunding og Claes Nilas, og at der var fastsat et møde til den 4. februar 2009 med deltagelse af de samme personer, og at mødet – formentlig efter ønske fra Birthe Rønn Hornbech – blev udsat fra om formiddagen til efter middag.

10.10.4 Vidneforklaringer om møde eller møder efter mavebælte af 23. januar 2009

10.10.4.1 Kirsas Reinholt og Dorit Hørlyck

Kirsas Reinholt og Dorit Hørlyck har forklaret, at de ikke har deltaget i et møde med Birthe Rønn Hornbech efter, at mavebæltet var afleveret.

10.10.4.2 Christian Lützen

Christian Lützen har forklaret, at ministeren på baggrund af mavebæltet af 23. januar 2009 med bilag ønskede en drøftelse.

Han kan huske mødet, hvor ministeren, Claes Nilas, Kim Lunding og han selv deltog. Foreholdt at Kim Lunding har forklaret, at han ikke har nogen erindring om at have deltaget i mødet, har vidnet fastholdt, at Kim Lunding deltog i mødet. Han har ikke en præcis erindring om mødet, men han kan huske, at ministeren spurgte meget ind til, hvordan man gjorde i de andre nordiske lande. Han kan huske det, fordi det affødte en kommentar fra ministeren på mødet om, at hun så selv ønskede at drøfte spørgsmålet med sine nordiske ministerkollegaer. ”Så måtte hun jo finde ud af det selv.” Han husker, at det var Kim Lunding, der redegjorde for retsstillingen i de andre nordiske lande på mødet. Det var ikke dramatisk, men det var ministerens stil at spørge ind til det. Det var Norge, der sprang i øjnene. Det er ikke indgået i nogen drøftelser, hvor ministeren har deltaget, at det vil være ubehageligt at skulle give statsborgerskab til kriminelle. Det var ikke samtaleformen hos Birthe Rønn Hornbech. Han har ikke forestillet sig andet end, at det var en juridisk begrundet undersøgelse. Han har ingen erindring om, at der skulle have været indsigelser fra Claes Nilas eller Kim Lunding om, at man undersøgte det på den måde. Han husker det ikke som om, at de var uenige om det. Han mener ikke, at han gik videre med oplysningen om beslutningen om at gå til det nordiske ministermøde. Han formoder, at det er gået via afdelingen. Hvis han tænker tilbage, har han absolut ikke talt med Dorit Hørlyck om det eller givet nogle beskeder.

Han kan ikke huske, om de talte om, hvad de skulle gøre med de konkrete sager, som Indfødsretskontoret havde liggende. På et tidspunkt drøftede de spørgsmålet om berostillelse med ministeren. Spørgsmålet om berostillelse havde fyldt noget i forbindelse med Ombudsmandens udtalelse i tilknytning til Metock-sagen. Han kan ikke sige, om det var på det pågældende møde, eller lidt før eller senere. Det

kan meget vel have været før mavebæltet af 20. februar 2009, men han kan ikke huske det. Det var en generel drøftelse for og imod berostillelse. Han er sikker på, at der var en drøftelse om det, hvor ministeren og Claes Nilas deltog. Han mener, at Kim Lunding også deltog. Han kan huske det, fordi ministeren var meget optaget af, hvad ombudsmanden sagde. Han kan ikke huske, om ministeren har været med til at træffe en beslutning om berostillelse, før mavebæltet af 20. februar 2009. Han mener, at drøftelsen var i januar-februar 2009.

Han har ikke bidt mærke i, om man talte om de konkrete sager. Han kan huske, at der på et tidspunkt heromkring var en drøftelse, hvor ministeren deltog, og hvor man talte om berostillelse. Han husker, at Kim Lunding deltog i drøftelsen. Det tog afsæt i dette spørgsmål, som denne sag angår. Foreholdt at der var flere møder, hvor ombudsmanden og Metock-sagen var til drøftelse og forespurgt om, hvor sikker han er på, at det var relateret til denne sag, har han forklaret, at det er han ret sikker på, fordi der blev talt om denne sag, og så var det i forhold til Metock-sagen forstået på den måde, at der var lidt sammenligning over det. Det var derfor, der var henvisninger til, hvad ombudsmanden havde sagt. Der var en drøftelse om, hvorvidt man skulle gøre det samme, som man havde gjort i Metock-sagen, eller om man skulle gøre noget andet. Det er sådan, han husker det. Forespurgt om de drøftede problemstillingen med, at der lå sager, der var klar til at blive behandlet, har han forklaret, at når han tænker tilbage på det nu, er det sådan, han ser det. Han kan huske, at der var en drøftelse af mere generel karakter om berostillelse, og at der indgik de vendinger, der var omkring ombudsmanden og Metock. Det var vedrørende denne problemstilling, men han tør ikke kloge sig på, hvad der præcist blev diskuteret. Forespurgt om man traf en beslutning om, hvad man skulle gøre ved de konkrete sager, har han forklaret, at det kan han desværre ikke huske præcist. Som han husker det, var det Claes Nilas, ministeren, Kim Lunding og vidnet, der deltog i mødet.

Han har ikke i 2009 deltaget i en indgående drøftelse hos ministeren. Det han kan huske, er, at Metock og Hans Gammeltoft Hansen blev nævnt.

10.10.4.3 Kim Lunding

Kim Lunding har forklaret, at han ikke har nogen erindring om, at han var med til et møde i slutningen af januar 2009, hvor ministeren traf en ny beslutning, og han har heller ikke anført det i sine notesbøger. Han husker, at han fik en besked fra Dorit Hørlyck om, at ministeren ikke ville tage stilling til sagen, før hun havde talt med sine nordiske ministerkollegaer. Foreholdt Claes Nilas' forklaring om et møde med en ganske grundig drøftelse af problemstillingen om man skulle stille sagerne i bero, eller om man skulle begynde at sagsbehandle, som endte med, at ministeren sagde, at det nok ville være bedst, at de gik i gang med at behandle sagerne efter de

gældende regler, har han forklaret, at det ikke siger ham noget. Det ville han med sikkerhed kunne huske, hvis han havde deltaget i et sådant møde.

10.10.4.4 Claes Nilas

Claes Nilas har forklaret, at sagen var lagt op med den samme indstilling som i august 2008. Det havde han også selv tilsluttet sig, fordi han igen støttede sig til, at kontoret fagligt havde vurderet sagen. Man havde også indhentet nogle yderligere oplysninger, sådan som ministeren var interesseret i. Han var enig i den faglige vurdering. Birthe Rønn Hornbech ville gerne kunne se de juridiske eller administrative overvejelser, der lå bag mavebælter til hende. Hun ville også gerne kunne se, hvis der var forskellige mulige udfald af en sag, og så ville hun have en klar indstilling i sagerne. Muligheden for ikke at efterleve konventionen eller at opsig konventionen var ikke til drøftelse på mødet. Det er ikke vidnet, der er ophavsmand til at nævne disse muligheder i mavebæltet.

Der var to møder i anledning af mavebæltet af 23. januar 2009.

Han har ingen erindring om, at ministeren fysisk har siddet med mavebæltet. Foreholdt at Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun ikke har modtaget mavebæltet, har han forklaret, at det kan han ikke forstå. Ministeren spurgte på det første møde intenst på baggrund af det materiale, der var lagt op den 23. januar 2009. Han kan klart erindre, at en række af ministerens spørgsmål tog udgangspunkt i de oplysninger, der var henholdsvis i det notat, der var vedlagt mavebæltet, og den oplysning, der var til sidst i mavebæltet om, at Norge var i gang med at kigge på det område. Han har ikke hørt ministeren sige, at hun aldrig har set mavebæltet af 23. januar 2009.

På det første møde gennemgik de sagen, som den nu var lagt op. Ministeren havde besluttet, at de nu skulle have oplysninger om praktisk konventionsfortolkning i de andre nordiske lande, og hun syntes, at det billede, hun fik tilbage, var uklart. Han kan også huske, at de i mødeforløbet drøftede, at der var en oplysning til sidst i mavebæltet om, at man stadig ville følge udviklingen særligt i Norge. Der var en indikation af, at man stadig havde mere at undersøge på det nordiske område. Ministeren spurgte meget ind til oplysningerne i det notat, der var vedlagt, og som indeholdt den juridiske beskrivelse af, hvordan retsstillingen i de andre nordiske lande var. Hun havde dels en række spørgsmål om, hvad de præcise betingelser var, dels om hvad baggrunden var for, at de tilsyneladende i nogle af de andre lande stillede nogle andre betingelser. Det bagvedliggende notat var udredende, men det indeholdt ikke nogen vurdering af, hvor det førte dem hen. Der var ikke nogen konklusion. Det var en beskrivelse. Tilbage i august 2008 var de kommet med en indstilling om, at de skulle køre den snævre model. Det var også det, der lå i

mavebæltet af 23. januar 2009. Det havde ministeren rigtig mange spørgsmål til. I første række var det selvfølgelig spørgsmål til Kim Lunding, som var den, der havde det faglige ansvar. Det var Kim Lunding, der svarede på ministerens spørgsmål. Forespurgt om vidnet blandede sig i besvarelsen, har han forklaret, at de talte om sagen, og de vendte det givetvis også i forhold til, hvordan indstillingen var. Ministeren syntes ikke, at der var et klart billede af præcist, hvilke yderligere betingelser man kunne stille, eller hvordan man i de andre nordiske lande var nået frem til det. Man må indrømme, at der ikke stod meget om, hvordan de var kommet frem til det. Som han husker notatet, opregnede det, hvad det var for betingelser, der blev stillet i de nordiske lande, men ikke noget om, hvordan man juridisk var kommet frem til det. Forespurgt hvordan Kim Lunding reagerede, har han forklaret, at Kim Lunding nævnte, hvordan processen havde været, og hvad kontoret havde gjort for at få så gode oplysninger frem som mulig fra de nordiske lande. Man havde haft møder. Vidnet kan ikke huske, om Kim Lunding også forklarede, at man havde ringet eller mailet. Det var der drøftelser om frem og tilbage. Der var ingen tvivl om, at sagen var lagt op med den samme indstilling som i august 2008. Det havde han også selv tilsluttet sig, fordi han igen støttede sig til, at kontoret på ny fagligt havde vurderet sagen. Man havde også indhentet nogle yderligere oplysninger, sådan som ministeren var interesseret i. Han var enig i den faglige vurdering og lagde den til ministeren. De havde også med på mødet, hvad den faglige vurdering var.

Forespurgt om der var nogen, der prøvede at bremse ministeren og holde fast i, at det var den rigtige indstilling, har han forklaret, at som han husker det, havde de en diskussion om indholdet i indstillingen, og de forklarede, hvorfor de var nået frem til det. Da ministeren spurgte meget ind til, hvad det var for nogle præcise betingelser, man kunne stille i de andre nordiske lande, blev der redegjort for, hvad det var i Norge og i Sverige. Det syntes ministeren ikke, at hun fik klare svar på. Ministeren syntes heller ikke, at hun fik klare svar på, hvordan man i de andre nordiske lande var nået frem til en anden konventionsfortolkning, end den de kom med. Som han husker det, sagde ministeren på et relativt tidligt tidspunkt på mødet, at hun ikke var tilfreds med det, og at hun så selv måtte tale med sine nordiske kollegaer om denne sag. Hun syntes ikke, at hun fik ordentlige kvalitative svar, og så måtte hun selv drøfte det på sit niveau. De drøftede sagen juridisk, men relativt tidligt kom meldingen fra ministeren om, at hun selv ville håndtere sagen. De havde lige været igennem et Metock-forløb i efteråret, hvor ministeren lidt på samme måde gerne ville deltage i sagsbehandlingen. Han var nødt til at finde en arbejdsdeling, hvor han fik lov til at undersøge sagen i EU og holde møder med generaldirektøren, mens ministeren holdt møder og foretog en række rejser til europæiske lande, til Bonn, til Prag, til Rom. Hun havde telefonsamtaler med EU-kommissæren om sagen, fordi hun også ville være med til at oplyse sagen og finde ud af, hvad det var for nogle betingelser, man kunne stille efter Metock-afgørelsen i forhold til EU-borgeres be-

vælgelser. Han kunne høre på ministeren, at hun syntes, at det var en god form, at hun selv havde været med til at oplyse sagen. Det havde ført til, at de havde indgået en national aftale, og sagen var blevet ekspederet. Det ville hun også gerne i denne sag. Forespurgt om ministeren overtog sagen, har han forklaret, at det, der skete på mødet, var, at ministeren sagde, at hun selv måtte afklare det og tale med sine nordiske kollegaer om den sag. Som han husker det, blev Christian Lützen sendt uden for døren for at finde ud af, hvornår hun kunne drøfte det med sine nordiske kollegaer. Christian Lützen kom tilbage og sagde, at det, som de havde på dette område på ministerens niveau, var det sædvanlige nordiske ministermøde, der fandt sted i juni 2009. Som han erindrer det, nævnte han selv, om det kunne lade sig gøre tidligere. De nordiske ministermøder angik som udgangspunkt det udlændingeretlige område. Det var de nordiske ministermøder mellem udlændingeministrene. Derfor var der normalt ikke indfødsretsspørgsmål til drøftelse på disse møder. Han tænkte derfor, at det kunne være, at de skulle indkalde indfødsretsministrene til et møde. Det diskuterede de så, men nåede frem til, at det måske ikke rigtigt var sandsynligt, at de andre ministre ville komme til København, fordi de havde én sag. Ud af det kom, at ministeren ønskede at drøfte det med sine nordiske kollegaer, og muligheden for at tage den drøftelse lå på ministermødet i juni 2009.

Foreholdt uddrag af notat af 19. januar 2009 og forespurgt hvad det var, de ikke kunne svare på, som der var i de andre nordiske lande, har han forklaret, at han har forklaret, hvordan mødet forløb. Ministeren spurgte ind til, at der tilsyneladende var nogle af de andre lande, der stillede krav, og hvad det var for nogle krav. De svarede, som de havde fået oplyst, og de har sikkert sagt, at det især var Norge og noget med vandel og sprog. Naturligvis har de redegjort for det. Ministeren har sagt, at hun ikke forstod det og spurgt, hvilke juridiske betragtninger der lå bag ved. Man må jo have haft de overvejelser i de andre lande. Sådan forløb mødet. Meget hurtigt sagde ministeren, at hun ikke syntes, at det var godt nok, og at hun selv ville drøfte det med sine nordiske kollegaer. Forespurgt om han kunne huske, om de klart sagde til ministeren, at de tre lande var ”nitter”, og at det fjerde land selv var i tvivl om det, de gjorde, overhovedet var i overensstemmelse med konventionen, har han forklaret, at han kan huske, at de havde en drøftelse af sagen, og at udgangspunktet for drøftelsen var det mavebælte, de havde lagt op med indstillingerne. Han kan ikke huske nærmere, hvordan de fik det formuleret. Forespurgt om konventionens ordlyd og fortolkningsspillerum kom op på dette møde, har han forklaret, at det tror han ikke, at det gjorde. Den faglige vurdering var foretaget og afspejlet i mavebæltet. Forespurgt om det var den samme indfaldsvinkel, at det var en rent objektiv, saglig undersøgelse af, hvor langt konventionen rakte, uden at nogen nævnte noget om den personkreds, som eventuelt kunne blive begunstiget af det, har han forklaret, at det sidste blev med sikkerhed ikke nævnt. Hans indtryk på mødet i september 2008 og møderne i dette forløb var, at der ikke var nogen tvivl om, at ministeren ønskede

at efterleve konventionen, men at hun var i tvivl om fortolkningen af konventionen. Det var det billede, han havde både via hendes spørgsmål på mødet i september 2008 og møderne på dette tidspunkt. Der blev aldrig givet udtryk for andet.

Forespurgt om undersøgelsen af fortolkningen af konventionen var drevet af, at der var noget, man gerne ville slippe for, har han forklaret, at han, da han fik denne sag, så om han var enig i den indstilling, der lå. Sådan gjorde han i alle sager. Hvis han var enig i indstillingen, så paraferede han den og lagde den videre til ministeren. Det var det afgørende for vidnet. Det, der var udkommet af det første møde om denne sag, der formentligt var den 29. januar 2009, var ministerens beslutning om, at det skulle på ministermødet. De undersøgte, hvornår ministermødet var. Det var i juni 2009. Sagen var stadig verserende, og mødet i juni 2009 var det næste procestrin, der skulle foretages.

Det fremgik af mavebæltet, at der var nogle konkrete sager. Det vidste de godt. Som han husker det, blev det også nævnt på det første møde, at de havde nogle sager, men de nåede ikke at tale om det. Det skulle de så tage op nogle dage senere eller lignende.

Den anden drøftelse var ganske kort tid efter det første møde. Den var med den samme personkreds – ministeren, Kim Lunding, Christian Lützen og ham. Som han husker det, var det et møde af den karakter, som de også meget ofte havde med afdelingscheferne, hvor de havde samlet nogle sager sammen, fordi ministeren havde et meget travlt program. Udgangspunktet for mødet var, at ministeren ville drøfte sagen med sine nordiske kollegaer. Både han og Kim Lunding kom med den samme oplysning om, at der lå nogle sager i kontoret. Dorit Hørlyck havde før mødet sagt til ham i marginen af et chefmøde, ved en frokost eller sådan noget, at hun havde en håndfuld sager, og at de var færdigekspederede. Hun sagde, at hun havde foretaget de sagsskridt, hun syntes, at der skulle foretages. Hun spurgte, hvad hun skulle gøre med dem. Det spørgsmål drøftede de på møde to. De drøftede som den ene mulighed, som han var mest stemt for, at de måtte udsætte behandlingen af sagerne på den yderligere undersøgelse. Når han var mest stemt for den løsning, var det, fordi han havde den vurdering af sagen, at de havde gennemført en undersøgelse i løbet af efteråret 2008. Han havde på baggrund af den faglige indstilling, som kontoret var kommet med, den vurdering, at de nok ikke kunne komme det nærmere.

Han har den grundlæggende opfattelse, at man godt kan udsætte en sag, hvis det er med henblik på at gøre noget sagligt og ikke med henblik på at undgå at træffe afgørelse. Det var hans klare oplevelse, at det ikke var for at undgå at træffe afgørelse, fordi når ministeren ville undersøge sagen noget mere, var det på grund af hendes retsikkerhed. Det grundlæggende, at ministeren ville overholde konventionen,

stod slet ikke til diskussion. Det var helt evident. Ministeren var i tvivl om, hvordan konventionen skulle fortolkes. Deres opfattelse var, at de med deres generelle administrative erfaring ikke kunne komme det dybere.

Det var ministeren ikke enig i. Hun syntes, at det skulle undersøges yderligere. Det var hendes processkridt i sagen.

Hans umiddelbare vurdering var, at så måtte sagerne afvente det, også fordi han vidste, at der var noget med lukkedatoer i forhold til Folketinget, der altid gjorde, at fra det tidspunkt, hvor man sagde, at man ”kørte”, varede det alligevel altid et år, inden ansøgerne fik indfødsret. Det var ud fra hans generelle viden om både forvaltningsretten og det specifikke område, at han mente, at det kunne gå an at afvente færdiggørelsen. Det nævnte han på mødet, men han måtte også sige – det sagde både han og Kim Lunding – at kontorchefen, der havde sagerne, ikke syntes, at det gik an. Det var det, Dorit Hørlyck havde sagt til dem. Hun syntes, at sagerne var færdigekspederede. Det måtte man jo vægte i forhold til, at der blev foretaget det processkridt, som ministeren ønskede. Det drøftede de på mødet. De kom ind på – fordi de vægtede det frem og tilbage – at der også var nogle uhensigtsmæssigheder i berostillelsen. Det ville blive en relativ lang berostillelse, fordi ministermødet først var i juni 2009, og det ville også betyde i forhold til, hvis de ekspederede sagerne, at dem, der skulle have en tilladelse, skulle afvente så lang tid.

Ministeren afviste berostillelsen, fordi hun henviste til de problemer, de havde haft i Metock-sagen, hvor de besluttede i en meget principiel og vigtig sag, at de ville udsætte sagerne, indtil de havde lavet en international undersøgelse. Sagen var aktuel ganske kort tid før denne sag, og de var blevet kritiseret af forvaltningsjurister. Som han husker det, havde de også haft en sag hos ombudsmanden, hvor de undgik kritik, men hvor berostillelse blev drøftet. Ministeren nævnte flere gange på mødet, at det ikke gik, fordi det ville Gammeltoft kritisere. Hun ville ikke have kritik af ombudsmanden. Synspunktet var, at der var problemer med berostillelsen i Metock-sagen. Når de nåede frem til, at de ville berostille i Metock-sagen, så var det, fordi hvis de havde ekspederet på det foreliggende retsgrundlag, så havde de givet en række afslag til personer med den virkning, at de slet ikke ville have kunnet komme ind i landet. De ville være blevet afvist fra Danmark. Det havde været en afgørelse vedrørende nogle personer, som de ikke ville have kunnet notere og senere finde frem. Det havde været en definitiv afgørelse af opholdsspørgsmålet. Der gik det, men de ville få kritik af ombudsmanden, hvis de stillede indfødsretssagerne i bero.

Forespurgt om de rådgav ministeren om, at de ville blive kritiseret af ombudsmanden ved en berostillelse, har han forklaret, at de som altid, når de talte med ministeren, havde en juridisk diskussion med hende, hvor man vendte og vægtede alle

synspunkter. Det synspunkt, som ministeren kom med, var et sagligt indspark. Det var derfor, at de i mødeforløbet efter diskussionen, om man kunne udsætte dem, eller om man ikke kunne, kom frem til, at sagerne måtte afgøres.

De drøftede også, hvordan sagerne skulle afgøres. Det var oppe at vende, at hvis de afgjorde sagerne efter konventionens ordlyd, kunne det komme til at betyde, at der blev givet statsborgerskab i nogle sager, hvor det senere viste sig, at man faktisk kunne have stillet en række betingelser. De vidste naturligvis alle sammen, at tildeling af statsborgerskab var irreversibelt, og at det derfor var en meget vigtig afgørelse. Det var noget, Folketinget i sidste ende tog stilling til. Det ville kunne udløse en kritik i forhold til regeringens egen holdning om, at konventioner skulle overholdes, men man skulle stille alle de betingelser, som man kunne efter konventionen. Det var et problem. De drøftede også den anden mulighed, som var, at sagerne kunne afgøres efter de hidtidige retningslinjer. Det vil sige, at man stillede betingelser i disse sager. Hvis man forfulgte det spor, som det endte med beslutningen blev, ville det betyde, at alle sagerne blev fremmet. Nogle ville blive fremmet til optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, og nogle ville kunne forelægges for Indfødsretsudvalget med henblik på dispensation og på den måde blive optaget på lovforslaget. Det kunne også ende med afslag i nogle af sagerne, fordi man stillede betingelser. Det var stjerneklart for ministeren. Det var det, de talte om. Han tror, at han på et tidspunkt spurgte ministeren om, hvad nu hvis der ikke kom det ud af det nordiske ministermøde, som hun forventede. Han sagde afvæbnende til ministeren, at hvis hun heller ikke kunne finde ud af det og komme dybere, end de kunne, ville det være sådan, at de så ville være kommet til at træffe nogle afgørelser, hvor de stillede for mange betingelser. Både han og Kim Lunding sagde, at de derfor skulle kunne finde de pågældende sager igen, hvis ministeren ikke fik den retsafklaring, som hun troede på. Det var derfor, at de kom ind på det spor, som han mener, at Dorit Hørlyck havde nævnt for ham eller Kim Lunding, om, at hun ønskede, hvad der var absolut nødvendigt, at sagerne blev noteret, så de kunne fremfindes igen og i givet fald genoptages umiddelbart efter ministermødet. Dette forløb er han stjernesikker på.

Udkommet af møde to, efter de havde vendt alle vinkler, var, at ministeren sagde, at det rigtige måtte være, at de afgjorde sagen på det foreliggende grundlag, fordi de ikke vidste, hvordan den endelige retstilling på området ville blive. Forespurgt om de sagde til ministeren, at den type afgørelser ville være i strid med konventionen, hvis udfaldet af hendes egne undersøgelser var ”negative”, har han forklaret, at det stod stjerneklart med det hændelsesforløb, der samlet havde været – de havde lagt et mavebælte op i januar 2009, hvor de indstillede, at man fulgte konventionens ordlyd, hvor det blev angivet, at det betød, at der var nogle sager, man skulle genoptage – de havde et møde, hvor de drøftede sagen, og hvor det endte med, at ministeren ville undersøge mere – og så det sidste møde, hvor de drøftede alle udfaldene – at

hvis beslutningen var, at den håndfuld sager, som Dorit Hørlyck havde, skulle afgøres efter den hidtidige retsstilling, kunne det føre til, at der ville blive truffet nogle afgørelser, hvor de stillede flere betingelser, end man kunne efter konventionen. Sagerne skulle derfor kunne fremfindes og genoptages. Forespurgt om de brugte udtrykket ”det vil være i strid med konventionen”, ”det ville være retsstridigt” eller tilsvarende, har han forklaret, at det, de drøftede, og som også var stjerneklart, var, at hvis afklaringen af den retsikkerhed, som ministeren så, og som hun regnede med at få afklaret på ministermødet, ikke faldt ud, som ministeren forventede, ville der blive truffet nogle afgørelser, hvor der blev stillet for mange betingelser efter konventionsfortolkningen, og som derfor var forkerte afgørelser, der skulle kunne genoptages. Det er det, han kan huske i dag. Han tror, at de sagde, at det ville blive nogle forkerte afgørelser.

Forespurgt om han tror, at ministeren forstod, at det ville være i strid med konventionerne, har han forklaret, at det var stjerneklart for dem alle, hvad materien var i denne sag. Hele sagsforløbet med august-forelæggelse, september-forelæggelse, januar-forelæggelse, to møder, hvor de drøftede alle vinkler, var for alle fire, der var til stede i lokalet, fuldstændigt klart i forhold til, hvad der var op og ned i sagen.

Forespurgt om hvor alvorligt han opfattede situationen, har han forklaret, at han er nødt til at svare lidt mere omfattende. Den beslutning, som ministeren havde truffet, om at sagen skulle undersøges yderligere, og at det skulle ske gennem hendes egen samtale med sine kollegaer, var en beslutning, som de var uenige i. Der kunne godt være afgørelser, hvor man var uenig med sin minister, men hvor den beslutning, som ministeren traf, ikke var usaglig, og det var ministerens kompetence at træffe en sådan beslutning. På det andet møde syntes han, at det var problematisk, at ministeren ville undersøge sagen, fordi kontorchefen sagde, at hun havde nogle sager, der var klar til afgørelse. Han syntes, at det var et administrativt problem. Det skulle løses. Forespurgt om hvor alvorligt han bedømte den situation, at der kunne komme afgørelser, der var i strid med konventionen, har han forklaret, at han syntes, at det var en svær afgørelse. I diskussionen nåede de frem til den afgørelse, som ministeren traf. Ministeren og de vidste godt, at konventionsfortolkningen ikke var endeligt lagt fast. Det ville den først blive efter mødet i juni 2009. De sagde også til hende, at hvis det ikke blev sådan, som hun regnede med, nemlig at hun fik en viden om, hvorfor man kunne stille flere betingelser, således at deres praksis kunne føres videre, kom de til at træffe nogle afgørelser, der var forkerte, og som de derfor ønskede at omgøre. Forespurgt om han bedømte sagen så alvorligt, at han overvejede at gå videre med det, skrive det til ministeren, give ministeren en mere kontant advarsel eller eventuelt orientere Statsministeriets departementschef om situationen, har han forklaret, at sagen stadig var verserende, og ministeren havde besluttet nogle sagsskridt, som ikke var deres indstilling, men som man ikke kunne

sige var usaglige. Ministeren ønskede at oplyse sagen til bunds. Forespurgt om han bedømte den retlige situation sådan, at det var nødvendigt at gøre yderligere skridt på dette tidspunkt, har han forklaret, at underlægningsmusikken hele tiden var, at ministeren ønskede at overholde konventioner og fortolke dem på den korrekte måde, men hun var usikker på fortolkningen. Han var som følge af sin fortid og fra andre sager klar over, hvornår man har pligt til at gå til Statsministeriet. Han har været med i opfølgingsarbejdet med DJØF's faglige, etiske udvalg tilbage i 90'erne. Man har pligt til at gå videre, hvis man modtager en klart ulovlig ordre. Det var der ikke tale om her. De fik ikke nogen klart ulovlig ordre. Forespurgt om han stoppede op et øjeblik og tænkte, at det var en situation, hvor man skulle være ekstraordinært opmærksom, har han forklaret, at det gjorde han overhovedet ikke. Det var en sag, der var verserende. Han synes, at de på et af møderne havde oppe at vende, om de skulle orientere Folketinget, men han kan huske forkert. Det kan være, fordi han har en erindringsforskydning fra både august-forløbet og det senere forløb. Han har en erindring om, at de havde det oppe at vende, men at ministeren sagde, at det skulle de ikke, da sagen var verserende. Han nævner det med meget stort forbehold.

Forespurgt om han havde overvejelser om, at man kunne komme i andre dilemmaer med disse beslutninger, har han forklaret, at det generelle forhold, han havde til indfødsretsområdet, var, at han ikke kendte detaljerne på dette sagsområde. Han kendte ikke de enkelte sager. Han vidste slet ikke, hvilke konkrete sager der aktuelt var verserende i forhold til Folketinget. Foreholdt at Dorit Hørlyck har forklaret, at når hun i forbindelse med forelæggelse af en konkret sag, der var omfattet af konventionen, for Indfødsretsudvalget undlod at oplyse, at sagen var omfattet af konventionen, var det, fordi hun mente, at det var en følge af beslutningen om at følge de almindelige retningslinjer og forespurgt, om han var enig i den vurdering, har han forklaret, at det, han kan huske, er, at billedet for ham var, at der var en håndfuld sager, som kontorchefen havde klar til afgørelse, men han havde ingen som helst viden om, hvorvidt sagerne stod til tilladelse, forelæggelse med henblik på dispensation eller afslag.

Forespurgt om ministeren specifikt har oplyst, hvad usikkerheden bestod i, og hvad hun manglede at få oplyst, har han forklaret, at hun kunne se, at de stillede nogle flere betingelser i de andre nordiske lande. Ministeren ville vide, hvad baggrunden for det var. Hun ville vide, hvad ræsonnementet var bag, at der tilsyneladende blev stillet flere betingelser om sprog, karens og kriminalitet osv. Det kan han huske, fordi Kim Lunding naturligvis ikke kunne gøre andet end at svare, at de havde haft et møde og en mailkorrespondance, og de fortalte, at de stillede betingelserne. De havde ikke flere oplysninger. Det var det, der gjorde, at ministeren sagde, at hun selv måtte finde ud af, hvad der var baggrunden for, at de fortolkede konventionen således, at man kunne stille flere betingelser. Forespurgt om de på møde to gjorde

noget for at genoptage drøftelserne med ministeren og overbevise hende om, at det var deres fortolkning af konventionerne, der var rigtig, og at det, at de måske gjorde noget andet i Norge, ikke havde den store betydning, har han forklaret, at hans erindring er, at de drøftede de forskellige udfaldsmuligheder – udsættelse af sagen, afgørelse af sager efter den rene konventionsfortolkning eller afgørelse på det foreliggende grundlag. På mødet var det hele tiden oppe at vende, at de syntes, at de oplysninger fra de nordiske lande, som de havde fået, ikke kunne føre til et andet resultat. På møde to vendte de naturligvis tilbage til, at indstillingen fra deres side var, at de kunne se, at de nordiske oplysninger var mudrede, men de syntes ikke, at de kunne komme det dybere. Forespurgt om de gik så detaljeret ind i det, at de læste konventionens ordlyd for ministeren og forklarede, at det stod ret klart, hvad man kunne, og at de var overbevist om, at man efter konventionen ikke kunne nægte indfødsret til en person, der er sigtet for en færdselsforseelse, har han forklaret, at de havde oppe at vende både på møde et og to, hvad deres indstilling i sagen var. Deres indstilling i sagen var, at de havde lavet de nordiske undersøgelser. De kunne ikke få bedre oplysninger frem end det, de havde fået, og så måtte de vende tilbage til, at sagerne måtte afgøres efter konventionens ordlyd.

Det var ikke oppe at vende, hvad det var for nogle sager, der afventede afgørelse – om det var sager, der vedrørte vandel, selvforsørgelse, sprog eller indfødsretsprøve. Det var det mere principielle, de drøftede. De overvejede ikke, om ministerens usikkerhed kunne være forskellig i forhold til forskellige typer betingelser. De talte om, at der var en håndfuld sager, der var klar til afgørelse.

Forespurgt hvorfor man ikke udarbejdede et papir, hvor man skrev konklusionen på, hvad ministeren havde besluttet på mødet, har han forklaret, at de havde fantastisk mange møde med ministeren gennem årene. Det førte normalt ikke til, at de skrev beslutningen ned.

Han er ikke bekendt med, hvordan udfaldet af mødet blev kommunikeret videre. Den, der havde det faglige ansvar for sagen, havde ansvaret for at gå tilbage med den. Det var Kim Lunding.

10.10.4.5 Birthe Rønn Hornbech

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun ikke mindes, at der skulle have været et møde om mavebælte af 23. januar 2009 og notatet samt et møde om, hvad man skulle stille op med de konkrete sager. Hun har ikke set mavebæltet. Det nordiske kom hele tiden op på møder. På et eller andet tidspunkt var hun hamrende træt af at høre om det, og så sagde hun, at dem kunne hun selv afhøre. De havde et årligt sommermøde. Nogle gange kunne det godt være lidt besværligt at finde emner. Det er fuldstændig rigtigt, at hun sagde, at det klarede hun selv. Det kunne være nævnt

i masser af sammenhænge. Det var et møde, som hun skulle til, og hun skulle finde på noget. Hun syntes, at det var meget interessant at høre, hvad de andre nordiske lande gjorde. Foreholdt at Claes Nilas har forklaret, at på det første møde spurgte hun meget interesseret ind til det notat, der var vedlagt mavebæltet, og at hun spurgte Kim Lunding, hvad det var de andre nordiske lande gjorde, har hun forklaret, at hun ikke husker mødet. Forespurgt hvilke oplysninger der var behov for at få, har hun forklaret, at hun bare ville slutte sagen, fordi hun ikke fik klare svar. Forespurgt hvad hun ikke fik klart svar på, har hun forklaret, at man siger, at hun til et møde spurgte. Det kunne hun godt have gjort. Hun kender ikke anledningen, men hvis hun spurgte, tyder det på, at hun netop ikke havde fået svar, og at hun heller ikke havde fået notatet. Der blev løbende talt om det nordiske, fordi Kim Lunding og Dorit Hørlyck var så optaget af det. Hun kan ikke sige hvorfor. Forespurgt om hun fik nogen rådgivning forud for det nordiske møde om, at der ikke var noget at komme efter, har hun forklaret, at det kan hun ikke huske, for det vidste hun selv. Hun havde selv sideløbende sat sig ind i det. Det korte af det lange var, at det med at sætte et punkt på det nordiske ministermøde ikke var nogen stor sag. Det var mest selskabeligt, og det krævede ikke nogen forberedelse for hende at have sådan et emne. Hun kunne tage en runde med ministrene og spørge, hvordan de gjorde. Når hun tænker tilbage på det i dag, synes hun, at hun hele tiden hørte om det nordiske. Hun har stadig ikke forstået, hvorfor det var så vigtigt.

Forespurgt om hun op til beslutningen om, at det skulle sættes på det nordiske ministermøde, fik at vide, at sagerne stadig lå og ventede, har hun forklaret, at hun slet ikke tror, at det havde noget med hinanden at gøre. Hun kan ikke huske andet end, at det nordiske blev nævnt nogle gange. Hun kan ikke huske i hvilken sammenhæng. Det kunne også have været International Afdeling. Hun kan ikke huske det, for det interesserede hende ikke særlig meget. Forespurgt om hun erindrer, hvad de var optaget af, har hun forklaret, at det fik hun aldrig at vide. Det kan hun i hvert fald ikke huske. Der var det med, om der var en anden fortolkning. Hun kunne kun se om den fortolkning, at det kunne blive lempeligere, fordi de havde strammet. Det var ikke politisk gangbart at lempe, når de lige havde fået en politisk aftale med Dansk Folkeparti. Hun kan godt se nu, at det lader til, at de talte i hver sin verden, fordi der var nogen, der troede, de kunne komme under den minimalistiske model. Hun kan ikke huske andet, end at hun på et eller andet tidspunkt skar igennem og sagde, at hun selv ville spørge på det nordiske ministermøde. Hun ved, at Kim Lunding talte meget om det nordiske. Foreholdt at hun sagde, at de ville fortolke på konventionen, har hun forklaret, at på et eller andet tidspunkt var der nogen, der sagde, om der kunne være andre fortolkninger. Det kniber efterhånden med at finde ud af, hvad hun har fået at vide hvornår. Forespurgt om hun selv eller sammen med andre gjorde overvejelser om, hvorvidt der var alternative måder at undersøge det på, har hun forklaret, at den nat, hvor hun så det første gang i begyndelsen af august

2008, var hun ikke i tvivl om, at det var forfærdeligt med konventionsbruddet, men sagen var klar, og indstillingen eller orienteringen var fuldstændig i orden. Derfor interesserede hun sig ikke mere for den sag, fordi hun ikke ville begynde at skælde ud. Det ville altid gå ud over Dorit Hørlyck. Hun regnede med, at alt gik, som det skulle, fordi nogen, der opdager en fejl, er normalt interesseret i at rette det op.

Foreholdt Claes Nilas' forklaring om det andet møde, herunder at spørgsmålet om behandling af de konkrete sager blev drøftet med hende, og at hvis hun ikke kunne få noget ud af undersøgelsen, ville nogle afgørelser være forkerte, da man så havde håndhævet flere betingelser, end man kunne efter konventionerne. Dette var også baggrunden for, at idéen om at notere sagerne kom op på mødet, så man kunne finde de forkerte afslag bagefter. Han mener, at dette stod helt klart for alle på mødet inklusive hende og forespurgt, om det siger hende noget, har hun forklaret, at hun bare kan sige, at hvis man til nogen som helst møder ville begynde at tale om flere betingelser, end der stod i loven og forkerte afslag, ville hun have reageret, hvis hun havde forstået, hvad det var, man talte om. Det var med hendes mere lempelige indstilling, som fremgår af alle de ting, hun har skrevet, klart, at hun tænkte i lempelser, men hun var klar over, at det kunne hun næppe få gennemført, så længe Dansk Folkeparti var med. Hun kan afvise, at Claes Nilas' forklaring om møde to siger hende noget som helst.

Det var klart, at da man skulle spørge de nordiske lande, var hun også interesseret i at høre, om hun havde ret i, at de andre lande havde lempeligere betingelser end Danmark. Det var slet ikke en rådgivning af hende. Det var hende, der mere end de andre holdt på, at tingene skulle være i orden. Foreholdt at Claes Nilas har forklaret noget i retning af, ”hør her Birthe, hvis det ikke falder ud som du forventer, så vil vi komme til at træffe afgørelser med forkerte betingelser, så vi skal kunne finde sagerne igen.” har hun forklaret, at der går den galt. Han troede, at hun forventede det modsatte af det, hun forventede. Det, hun forventede, var, at undersøgelsen ville vise, at de andre lande var lempeligere. Danmark havde gennemført en lovændring i 2004, som hun fandt drastisk, hvorefter man skulle være født i landet. Det er klart, at hvis Claes Nilas havde en forventning om, at hun ønskede det modsatte af det, hun forventede, så er der nogle ting, man skal prøve at tænke lidt videre over. Det var derfor, hun skrev i brugsanvisningen, at ”Tale er guld” skulle være tvangslæsning, navnlig afsnittet om indfødsret, så de vidste, at hun havde en lempeligere opfattelse. Det var derfor, hun benyttede mavebæltet fra februar 2008 til at skrive, at hun nærmest var enig med Eva Ersbølls sønderlemmende kritik af systemet. Man kan ikke sige, at man ikke kendte hendes syn på konventionerne. Claes Nilas vidste alt om, at hun var meget pernitten grynt med det med konventioner. Foreholdt at Claes Nilas har forklaret, at hun hele vejen igennem ønskede konventionerne overholdt, men at hun også meget optaget af, om man var sikker på, hvordan de rent faktisk kunne

fortolkes og spørgsmålet om, hvorvidt konventionerne var fortolket rigtigt, har hun forklaret, at der burde han have været foreholdt 2004-loven, for hun tror ikke, at han har læst den. Man kunne ikke diskutere fortolkningen af en konvention. Det var det, der gik galt i redegørelsen også. Det var en elendig retsopfattelse. Folketinget har i en lov fortolket 1961-konventionen, og man har selv ført børnekonventionen ind i cirkulæreskrivelsen. Hjemlen var klar for begge. Der var ikke noget at være i tvivl om, medmindre man håbede på, at man kunne handle i strid med konventionen, eller at man kunne lempe. Så kunne det være nyttigt at høre de andre lande.

Forespurgt om hun har deltaget i en drøftelse om, hvad man skulle stille op med sagerne, har hun forklaret, at det ikke siger hende noget. Hun troede, at sagerne var behandlet. Forespurgt om det siger hende noget, at man diskuterede dilemmaet mellem at begynde at ekspedere sagerne og lade dem ligge, har hun forklaret, at det gør det ikke, men det er helt sikkert, at hvis man havde sagt noget med bero til hende, kunne hun udmærket have sagt noget med ombudsmanden, men det kunne være i alle mulige forbindelser. Hun tænkte slet ikke over, at der var nogle sager, der lå. Hun havde sagt, at den skulle i Folketinget, og hvis ikke man hørte noget, måtte man gå ud fra, at tingene var i orden, og sagerne gik sin gang.

Foreholdt at Claes Nilas har forklaret, at hun spurgte, om de så ville få kritik af Hans Gammeltoft-Hansen, hvis de ikke behandlede sagerne, har hun forklaret, at det kan hun slet ikke huske. Ombudsmanden var på tale hele tiden. Hvis berostillelse havde været på tale over for hende, havde hun selvfølgelig sagt nej. Det var et skældsord. Det mener hun ikke, at det var i Metock – inden for en vis tid, fordi der var der rent faktisk tale om en ændret retstilstand og om, at hvis man havde givet afslag efter den gældende retstilstand uden at have fortolket dommen, så havde man skullet udsende nogen af Danmark. Denne sag var en helt anden sag, hvor man havde administreret ulovligt i årevis. Hun var ikke et øjeblik i tvivl om, at sagerne skulle behandles med det samme. Der var ikke noget at fortolke. Hvis nogen havde bragt ”bero” på banen, kunne hun godt have truet med ombudsmanden, men hun kan ikke huske det. Hvis man var begyndt at tale om bero i denne sag, var det klart, at hun ville have sagt, at det kunne man ikke. De talte om ombudsmanden hele tiden, og det med berostillelse var ”barnemad” efter Tamil-sagen. Hun forstår egentlig ikke, at den diskussion kommer op, fordi hun kun husker, at man var hunderød for berostillelse. Forespurgt om hun stadig ikke har nogen erindring om det møde, som Claes Nilas omtalte, har hun forklaret, at hun har erindring om masser af møder, og hun kunne have sagt mange gange, at der ikke kunne blive tale om berostillelse, hvis det ikke var sagligt. Det var et emne, der blev drøftet tit.

Foreholdt at man kan se, at man ventede med at ekspedere sagerne efter konventionernes ordlyd, indtil man havde undersøgt det nordiske spor, og forespurgt, om der

var nogen, der sagde, at det var en ulovlig måde at gøre det på, har hun forklaret, at det ikke var en sag, de diskuterede frem til de så mavebæltet i november 2009. Hun anede ingen uråd. Denne sag burde ikke være her. Vi har en tjenestemandsbestemmelse og straffebestemmelser om, hvordan man skal opføre sig. Man har dekorum-regler for tjenestemænd. Så opstod der en fejl, som man forelagde hende. Hun troede, at man lige havde fundet fejlen. Hun opfattede selvfølgelig med det samme, hvad der var galt. Hun opfattede det som en ren tilståelsessag og som en juridisk korrekt og hæderlig beskrivelse bortset fra, at det var lidt utydeligt, men hun forstod det udmærket. Hun var fuldstændig klar over, at det var ulovligt. Det var meget overraskende. Det er klart, at når man selv indstiller lovliggørelse, og hun sagde, at den skulle i Folketinget, så troede hun, at hun havde garanti for, at man gik i Folketinget og sørgede for at få lovliggjort, som de selv havde sagt det. Hun kunne ikke gå ud fra andet, og hun gik ikke rundt og spurgte, om de gjorde, som hun sagde, eller om de overholdt reglerne.

10.10.5 Vidneforklaringer om forløbet efter mødet/møderne i anledning af mavebæltet af 23. januar 2009 og tilbagemeldingen til Indfødsretskontoret om, at Birthe Rønn Hornbech ville drøfte spørgsmålet med sine nordiske ministerkollegaer

10.10.5.1 Kirsaa Reinholdt

Kirsaa Reinholdt har forklaret, at der på et tidspunkt var en drøftelse af, hvad de skulle gøre med de sager, som de siden september 2008 havde lagt i en bunke uden at behandle dem og uden at orientere ansøgerne om, at behandlingen af deres sager ventede. Drøftelsen hang sammen med, at der kom en beslutning om, at det skulle vente til juni 2009, før de havde en afklaring og kunne komme videre i forhold til behandling af de konkrete ansøgninger. Ved udgangen af juni 2009 blev det sommerferie, hvilket vil sige, at det måske først ville være i september 2009, de fik orienteret udvalget. Hun fik ikke anden information, end at ministeren gerne selv ville tale med sine ministerkollegaer for at være helt sikker. De drøftede ikke, om der var grundlag for det. Som udgangspunkt drog man ikke ministerens beslutninger i tvivl eller drøftede dem nærmere. Det, der var besluttet, fulgte de. Hun mente ikke selv, at der var nogen grund til at tro, at en fortsat drøftelse kunne føre til et andet resultat.

Det, de drøftede, var, at de ikke kunne lade ansøgningerne blive liggende. Det var også svært at skrive til ansøgerne, at behandlingen af deres ansøgninger afventede, at ministeriet undersøgte, om de ville opfylde konventionen. Derfor endte det med en beslutning om, at de indstillede til ministeren, at ansøgningerne skulle behandles, som de hidtil var blevet behandlet. Hun erindrer ikke, hvad deres drøftelser var angående orientering af Folketinget. Der var drøftelser mellem Dorit Hørlyck, vidnet og Kim Lunding, ikke med andre i kontoret. Hun er ret sikker på, at det var mellem

de tre, det opstod. De havde ikke langvarige dybdegående drøftelser om de rent forvaltningsretslige afvejn timer om berostillelse. Hun ved ikke, om Kim Lunding havde deltaget i mødet med ministeren. Dorit Hørlyck deltog ikke, og det gjorde hun heller ikke selv. Muligheden for at spørge Justitsministeriet eller Udenrigsministeriet blev ikke drøftet. De vedlagde mavebæltet af 23. januar 2009 udkast til breve med henblik på orientering af Folketinget. Processen blev dog en anden, og de kunne ikke sende brevene, fordi de heri oplyste, at de ville følge konventionen. Når de drøftede spørgsmål med Indfødsretsudvalget, var det på baggrund af ministerens beslutning, og det var ministeren, der skrev til udvalget. Det ville aldrig forekomme, at kontoret af egen drift skrev til udvalget.

Formuleringen i udkast til mavebælte af 16. februar 2009 om, at Indfødsretskontoret var klar over, at det kunne være i strid med 1961-konventionen, blev indsat efter drøftelser med Kim Lunding. Hun husker ikke præcist, hvordan ordene faldt, men de vidste godt, at hvis de begyndte at meddele afslag, ville det være i strid med konventionen. Det ville de orientere ministeren om, inden de bad hende tage stilling til, hvorvidt de skulle træffe afgørelser i sagerne. Hun mener, at de var enige om, at de skulle orientere ministeren om, at det ville være i strid med konventionen, at de behandlede ansøgningerne som foreslået i den periode, hvor der blev foretaget videre undersøgelser. De skrev nok ”kan”, fordi det under disse undersøgelser kunne vise sig, at man på en eller anden måde kunne fortolke konventionen således, at man kunne stille en eller anden form for krav. Det var ikke en indstilling, de syntes var en god idé, men det var den beslutning, der var. Hvis de gik i gang, kunne det give ministeren problemer, men samtidig supplerede de med, at de ville notere de sager, hvor de gav afslag, for at sikre, at de kunne finde sagerne frem igen. Når man besluttede at indstille, at man fulgte de almindelige regler, betød det, at man i nogle tilfælde ville komme til at give afslag. Man måtte derfor sørge for at orientere ministeren om, at det kunne betyde, at det var i strid med konventionen, og at de ville sørge for at følge op på de sager. Hun ikke kan huske, hvordan de regnede med, at ministeren ville modtage beskeden om, at det kunne være i strid med konventionen. Hun tror, hun ville have tænkt, at ministeren ikke ville synes, at det var en god idé. Når de orienterede om, at det kunne være i strid med konventionerne, gav det ministeren mulighed for at resolve, at det var en dårlig idé og foreslå, at sagerne skulle sættes i bero i stedet for.

De drøftede ikke, om de skulle skrive, at det var en midlertidig afgørelse. De vejledte ansøgerne helt almindeligt om, at man kunne søge om genoptagelse. Det var en standardvejledning om genoptagelse. De overvejede, at nogen måske ville opgive at søge om indfødsret, men hun husker ikke de nærmere drøftelser om det. De gjorde, hvad de kunne for at informere ministeren bedst muligt. Hun ved ikke, om ministeren og/eller departementschefen havde et møde med Kim Lunding om sagen. Hun

erindrer ikke, at Kim Lunding refererede bagud, at han havde talt med ministeren eller Claes Nilas den 4. februar 2009.

Hun husker ikke, hvordan drøftelserne var om orientering af Folketinget efter februar-mavebæltet. Hun husker ikke, om hun selv gjorde sig nogle tanker om det, eller at andre rejste spørgsmålet. Det fremgik ikke klart, hvem der havde drøftet sagen med ministeren. Hun erindrer ikke, at der var meldinger om, at nu var ministeren orienteret om det og det.

10.10.5.2 Dorit Hørlyck

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun erindrer, at de fik en tilbagemelding om, at der skulle laves et nyt kort mavebælte, hvor de indstillede, at ansøgningerne skulle behandles som hidtil. De fik også at vide, at ministeren gerne ville have spørgsmålet med på det nordiske ministermøde i juni 2009. Det var Christian Lützen eller Kim Lunding, der mundtligt meddelte dette. Hun mener, at det må være Christian Lützen, fordi Kim Lunding var på vej på ferie på det tidspunkt. Meldingen gik på, at man ønskede et mavebælte, der indeholdt en indstilling om, at de på baggrund af, at ministeren ønskede at få det forelagt på det nordiske ministermøde, indstillede, at ansøgninger skulle behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, hvilket ville betyde, at ansøgere i nogle tilfælde blev meddelt afslag på dansk indfødsret. Foreholdt at dokumenterne antyder, at beslutningen om, at man ville gå den nordiske vej kom først, og derefter kom beslutningen om, at man skulle fortsætte med at ekspedere sagerne, har hun forklaret, at hvis man kiggede på mavebæltet af 16. februar 2009 var begge dele med, men hun husker ikke, at det var delt op på den måde.

Hun går ud fra, at der havde været et møde mellem ministeren og Claes Nilas om dette problem. Hun deltog ikke i det. Hun mente ikke, at der var behov for, at spørgsmålet kom med på et nordisk ministermøde. Der var ikke den store tvivl om, at de burde rette ind. På den anden side kan hun også forstå, at ministeren i den politiske agenda, der var, kunne have et behov for at få fuld klarhed over, hvordan bestemmelsen skulle fortolkes. Hun skulle være 100 procent sikker på, at der ikke var noget at komme efter, når hun skulle stå over for Dansk Folkeparti. Der var også andre problemstillinger på tapetet på det tidspunkt. Det kunne være et ønske om at få politisk ro på området, for at det ikke skulle gå ud over de andre lovforslag, der var under udarbejdelse. Det er ikke noget, hun vidste noget om. Det er hendes egen opfattelse. Efter hendes opfattelse var det nordiske spor udtømt. Det fortalte hun Kim Lunding, og de drøftede det. Efter deres opfattelse var der ikke noget at komme efter. Hun husker ikke, hvordan Kim Lunding reagerede på det. Hun tror ikke, at han talte med ministeren om det. Hun har hørt Kim Lunding sige, at det var en ordre, som han også fik. Kim Lunding sagde ikke, hvem han fik ordren fra, men

det kunne ikke være fra andre end departementschefen. Hun skrev i sin egen redegørelse, at det var af politiske årsager, at sagen blev udsat. Der var en masse andre lovforslag på tapetet på det tidspunkt, hvor man var afhængig af Dansk Folkeparti. En melding om at følge konventionerne ville kunne skabe røre i andedammen. Det er hendes egen fortolkning. Efterfølgende, når hun har læst materialet igennem, kan hun godt se, at der kunne være en juridisk begrundelse for det. Man kommer ikke uden om, at billedet i de nordiske lande var speget, og det kunne være vigtigt for ministeren at være 100 procent sikker på, at der ikke var nogen mulighed for at udvide fortolkningen. Det var ikke et tema at spørge FN eller Justitsministeriet om fortolkningen af konventionerne.

De gjorde i mavebæltet af 16. februar 2009 opmærksom på, at de var klar over, at de behandlede sagerne på en måde, der kunne være i strid med konventionen, og at de ville sørge for at notere journalnumrene på de sager, som blev behandlet på den måde. Således kunne de hurtigt ex officio genoptage sagerne, hvis konklusionen skulle blive, at de skulle efterleve konventionerne efter deres ordlyd. Mavebæltet af 16. februar 2009 afklarede hun med Kim Lunding mundtligt, fordi han var på vej på ferie. Det var vigtigt for dem at få indbygget de advarsler, så ministeren var helt klar over, hvad det betød.

De havde indtryk af, at indstillingen om, at ansøgningerne blev behandlet som hidtil og efter de gældende retningslinjer var i overensstemmelse med det, som ministeren måtte ønske. Kim Lunding sagde, at han havde den opfattelse, at det var sådan, man ønskede, det skulle være. Den indstilling står hun ved. Hun tror ikke, at de fik en besked om, at de skulle huske at behandle sagerne, som de havde gjort hidtil. Det var noget, som blev til gennem nogle drøftelser mellem hende, Kirska Reinholdt og Kim Lunding. De gjorde det også af hensyn til at kunne behandle de sager, hvor alle betingelserne var opfyldt, så disse ansøgere kunne få indfødsret så hurtigt som overhovedet muligt. Det er den objektive baggrund. Indtil det var helt afklaret, fandt de, at det måtte være ministerens ønske, at de fortsatte behandlingen på den måde. Det går hun ud fra, at der var nogen, der drøftede med ministeren, men hun har ikke selv drøftet det med ministeren.

Claes Nilas' forklaring om, at han talte med vidnet i marginen af et møde, eller de mødtes ved frokosten, hvor hun sagde, at hun havde nogle sager, der var klar, og hvor hun spurgte, hvad hun skulle gøre med dem, er ikke noget, hun lige kan huske, men det kan meget vel være. Hun kunne sagtens have fundet på at spørge ham, hvis hun lige havde lejlighed til det og lige havde fået det at vide, men hun kan ikke tidsfæste det. Hun var også ked af de sager, især fordi hun fandt ud af, at sagerne skulle ligge endnu længere.

Forespurgt om de overvejede at lade sagerne ligge ubehandlede fra februar 2009, har hun forklaret, at det kan man læse om i redegørelsen, hvor spørgsmålet om berostillelse har sit særligt afsnit. Det var ikke hende, der skrev afsnittet. Det blev overvejet, og det undlod man af de årsager, som er nævnt i redegørelsen. Man vurderede, at det var bedre at behandle sagerne og genoptage dem, når eller hvis beslutningen blev ændret. Oplyst om at hun var med, da beslutningen blev truffet, har hun forklaret, at det blev fundet rigtigst at behandle ansøgningerne af hensyn til dem, der opfyldte alle betingelserne, så de kunne få deres indfødsret hurtigst muligt. Forespurgt om hun husker drøftelser eller overvejelser om, hvad afvejningen gik ud på, har hun forklaret, at det kan hun ikke huske.

Hun kan ikke give en god forklaring på, hvad problemet var i at lade sagerne ligge frem for at give dem afslag. Det var mere, fordi de ville blive behandlet på en anden måde end alle andre. Ansøgningerne blev på det tidspunkt behandlet i den rækkefølge, de kom ind. De kunne ikke bare lade en række ansøgninger ligge uden at gøre rede for, hvorfor de ventede. Det ønskede man ikke på det tidspunkt. Forespurgt om man overvejede at skrive til ansøgerne, at de fik et afslag, men at de var ved at undersøge nogle problemstillinger, hvorefter man ville vende tilbage, har hun forklaret, at det kunne man have gjort, men det gjorde de ikke. Hun kan ikke huske, om de drøftede det.

Hun overvejede ikke på noget tidspunkt at gå til Indfødsretsudvalget uden om ministeren. Hun havde lagt udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg sammen med mavebæltet af 23. januar 2009. Det blev besluttet, at man skulle fortsætte undersøgelserne, fordi man fortsat mente, at der var behov for at få vurderet, om der var mulighed for en bredere fortolkning. Der var ikke kutyme for at orientere udvalget, mens man var midt i en undersøgelse.

10.10.5.3 Kim Lunding

Kim Lunding har forklaret, at efter mavebæltet var lagt op, vendte Dorit Hørlyck tilbage til ham og sagde, at ministeren ikke var tilfreds. Han mener, at der var kommet besked fra Christian Lützen om, at ministeren ikke var tilfreds med deres gennemgang af de nordiske lande, og at ministeren ikke ville træffe beslutning på det grundlag. Hun ville høre det fra sine nordiske ministerkollegaer, som hun skulle til møde med i juni 2009. Foreholdt Christian Lützens forklaring om, at han deltog i et møde med ministeren, hvor han førte ordet i relation til resultatet af den nordiske undersøgelse, har han forklaret, at han ikke var med til et sådant møde, efter de lagde mavebæltet af 23. januar 2009 op. Foreholdt Claes Nilas' forklaring om, at han har deltaget i møder, hvor ministeren deltog, og hvor vidnet redegjorde for forløbet af de nordiske undersøgelser, og at der var tre muligheder med hensyn til behandlingen af sagerne, nemlig at stille dem i bero, behandle dem i overens-

stemmelse med konventionen eller behandle dem efter de hidtidige regler, har han forklaret, at på baggrund af forklaringen om, hvad mødernes indhold var, kan han sige med absolut sikkerhed, at han ikke har deltaget i sådanne møder.

Det var hans klare forventning, at det nordiske ministermøde ikke ville komme til at bibringe dem noget nyt.

Indstillingen i mavebælte af 16. februar 2009 om, at ansøgningerne skulle behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, blev til på den måde, at Dorit Hørlyck kontaktede ham, efter der var kommet en ikke-resolution fra ministeren efter mavebæltet af 23. januar 2009. Hans erindring er, at nu ringede alarmklokkerne. Ikke nok med at tiden var gået, men den ville fortsætte med at gå, fordi ministermødet først var i juni 2009. De var bekymrede. De havde et reelt problem med nogle sager, som var blevet rigtig gamle. Dorit Hørlyck var meget bekymret over, at sagerne kunne blive mere end 1½ år gamle. De talte om, at ministerens resolution om at vente til det nordiske møde førte til, at de ikke kunne vente med sagerne. Det ville de gerne advare ministeren om. De talte om, hvordan de kunne lave en advarsel til ministeren, hvor de sagde, at konsekvensen af hendes beslutning om at høre sine kollegaer på det nordiske møde i juni 2009 var, at de var nødsaget til at behandle de sager, der var, efter de gældende regler. Dem, der skulle have tilladelse, ville få tilladelse. Dem, der skulle have et afslag, ville få et afslag og ville blive lagt i en bunke, sådan at kontoret altid kunne finde dem frem, når de nåede tilbage til den rigtige retsopfattelse. De sagde til ministeren, at det var i strid med konventionerne. De ville påpege over for ministeren, at hendes beslutning indebar, at de blev nødsaget til at handle i strid med konventionen. Han husker, at de specifikt drøftede 1961-konventionen. De ville give ministeren en advarsel, som tydeligt sagde, at det kunne være i strid med konventionerne i håb om, at beslutningen blev omgjort. De var enige om, at de måtte advare ministeren om, at dette var en beslutning, der indebar, at man handlede i strid med konventionen. Deres håb var, at den advarsel førte til, at man ændrede beslutningen, så de kunne komme tilbage til den løsning, de havde peget på hele tiden, ”betal ved kasse 1”. Det, de landede på, var at sige, at de havde disse gamle sager, og at de ikke skulle have nogen berostillelsessag. Derfor sagde de, at der var nogle tilladelser, der måtte gives, og nogle afslag, som de ville registrere, så de kunne findes frem senere.

I relation til afsnittene i redegørelsen af 7. marts 2011 til statsministeren om overvejelser om berostillelse i 2008 og 2009 har han forklaret, at de ikke var nede i så dybe overvejelser som dem, der fremgik af redegørelsen. Det havde han ikke været med til, og derfor var hans bemærkning, at det kunne de ikke holde til at skrive.

Forespurgt om de overvejede andre metoder til at fremkalde det resultat, har han forklaret, at deres drøftelse var, at de skulle have advaret ministeren om det, og at hun skulle vide, at det var konventionsstridigt. Det var et tidsforløb, der var meget kort, fordi han var på vej på vinterferie, og kontoret og han var af den opfattelse, at ministeren, i håb om at de måske kunne få omgjort beslutningen, skulle have at vide, at beslutningen indebar, at de foretog en konventionsstridig handling. Dorit Hørlyck gik tilbage for at skrive. Det var lige før, han gik på ferie den 10. eller 11. februar 2009, så det var lige omkring dette tidspunkt. Dorit Hørlyck nåede ikke at forelægge mavebæltet for ham, men den indstilling, som var i mavebæltet, havde de drøftet, nemlig en advarsel til ministeren om, at hendes beslutning indebar, at de kom til at handle i strid med konventionerne.

Forespurgt om han gjorde sig tanker om, at det var på tide at få orienteret Folketinget, har han forklaret, at de tidligere meget klart havde indstillet, at Folketinget skulle have besked. Forespurgt om det ved en udsættelse af denne type, hvor man tilbageholdt det, som efter deres opfattelse var oplagte rettigheder i så lang tid, ikke lå lige for, at man måtte få slået hul på situationen for eksempel ved at gå til Folketinget, har han forklaret, at det var problematisk. Det var derfor, de gav ministeren mavebæltet af 16. februar 2009. Der var derfor, kontorchefen meget bekymret kom over på hans kontor og pegede på det. Han vil afvise, at mavebæltet var et instrument til at fortsætte med at behandle sagerne. Deres spor var fra første færd, at der var begået alvorlige fejl, og det ville de have, at Folketinget skulle orienteres om, for ellers fik ministeren ballade.

De samlede sagerne sammen, således at de kunne orientere Folketingets Indfødsretsudvalg, når ministermødet var overstået. Han vil ikke bestride, at det kunne gøres på andre måder, men det var den måde, de taklede det på.

Efter hans erindring havde han ikke, i forløbet fra han blev orienteret om sagen i april 2008 og indtil ultimo 2009, direkte mundtlige drøftelser med Claes Nilas eller Birthe Rønn Hornbech om sagen. Det foregik på dette tidspunkt på skriftligt grundlag.

Han var eller blev ikke orienteret om, hvad de konkrete sager vedrørte, hvilke almindelige betingelser der ikke ville være opfyldt, og hvorfor man efterfølgende gav afslag. De konkrete sager kom typisk ikke op til ham. Det indgik ikke i deres overvejelser, at den juridiske usikkerhed kunne være anderledes i forhold til en ansøger, der var idømt fire års fængsel, end i forhold til en ansøger, der havde fået kontanthjælp lidt for længe.

10.10.6 Mavebælte af 16. februar 2009

Efter tilbagemeldingen om at Birthe Rønn Hornbech ønskede at drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer, lagde Indfødsretskontoret den 16. februar 2009 et mavebælte til ministeren i ministersekretariatet. Mavebæltet var signeret af Kirska Reinholdt og Dorit Hørlyck.

Mavebæltet bestod af lidt mere end én side, 38 linjer fordelt på syv afsnit. Mavebæltet angav i første afsnit, at det til godkendelse forelagde en indstilling vedrørende behandlingen af de modtagne ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation fra statsløse. Det fremgik endvidere, at mavebæltet af 23. januar 2009 var vedlagt.

Herefter fulgte tre afsnit, der fra mavebæltet af 23. januar 2009 refererede, at Indfødsretskontoret lå inde med et antal sager, hvor spørgsmålet var, om de alene skulle opfylde konventionernes krav, og at dem, der nåede at fylde 18 år, ikke skulle indgive en ny ansøgning, samt at ansøgere omfattet af § 17 ville blive optaget på lovforslag, selv om de ikke opfyldte vandelskravet.

Herefter hedder det:

”Under henvisning til, at ministeren mundtligt har tilkendegivet, at ministeren ønsker, at spørgsmålene i relation til de statsløse drøftes på det kommende nordiske ministermøde i juni 2009, og at behandlingen af ansøgningerne endnu ikke er påbegyndt og derfor er af hastende karakter, indstilles det,

- at ansøgningerne behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, hvilket vil betyde, at ansøgeren i nogle tilfælde vil blive meddelt afslag på dansk indfødsret.

Indfødsretskontoret skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at kontoret dermed er klar over, at det for så vidt angår de 18 til 21-årige kan være i strid med FN's Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed at stille krav om, at de pågældende ansøgere opfylder kravene i retningslinjerne, og at det for så vidt angår ansøgere i henhold til retningslinjernes § 17 kan være i strid med FN's Konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder at stille yderligere krav.”

Det sidste afsnit oplyste, at sagerne med afslag ville blive noteret, således at de kunne genoptages, når det var afklaret, om ”Danmark vælger at opfylde sine internationale forpligtelser”.

Dorit Hørlyck havde i en parentes skrevet, at indstillingen var drøftet med og godkendt af Kim Lunding inden ferie. Mavebæltet ser således ud:



MAVEBÆLTE

Kontor: Indfødsretskontoret
J.nr.: 2008/309-161

Til ministerens godkendelse og som opfølgning på mavebælte af 23. januar 2009, der vedlægges i kopi, forelægges indstilling vedrørende behandlingen af de modtagne ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation fra statsløse.

Som det fremgår af mavebælte af 23. januar 2009 og det deri vedlagte notat af 19. januar 2009, ligger Indfødsretskontoret inde med et antal ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation, som er indgivet i henhold til retningslinjernes § 17, samt et antal ansøgninger, hvor ansøgeren har indgivet ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation mellem det fyldte 18. og det fyldte 21. år, og hvor spørgsmålet er, om ansøgningen skal behandles efter FN's Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed og alene opfylde de betingelser, der fremgår heraf.

I en del af de modtagne ansøgninger når ansøgeren at fylde 18 år inden vedtagelsen af lovforslaget, og ansøgeren kan derfor ikke blive omfattet af retningslinjernes § 17. Det er på den baggrund i mavebælte af 23. januar 2009 indstillet, at sådanne ansøgninger betragtes som indgivet mellem det fyldte 18. år og det fyldte 21. år og behandles herefter, i stedet for at ansøgeren meddeles afslag efter § 17 og efterfølgende skal indgive en ny ansøgning med henblik på at blive omfattet af konventionen.

I de øvrige modtagne ansøgninger efter § 17 indstilles det, at ansøgeren optages på et lovforslag, uanset at den pågældende måtte være sigtet eller måtte være idømt en straf, som efter de almindelige retningslinjer ville give karenstid eller eventuelt medføre en udelukkelse fra optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Under henvisning til, at ministeren mundtligt har tilkendegivet, at ministeren ønsker, at spørgsmålene i relation til de statsløse drøftes på det kommende nordiske ministermøde i juni 2009, og at behandlingen af ansøgningerne endnu ikke er påbegyndt og derfor er af hastende karakter, indstilles det,

- at ansøgningerne behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, hvilket vil betyde, at ansøgeren i nogle tilfælde vil blive meddelt afslag på dansk indfødsret.

Indfødsretskontoret skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at kontoret dermed er klar over, at det for så vidt angår de 18 til 21-årige kan være i strid med FN's Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed at stille krav om, at de pågældende ansøgere

opfylder kravene i retningslinjerne, og at det for så vidt angår ansøgere i henhold til retningslinjernes § 17 kan være i strid med FN's Konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder at stille yderligere krav.

Indfødsretskontoret vil sørge for at notere journalnummeret for så vidt angår ansøgninger fra statsløse, som afgøres i denne periode, og indtil det er afklaret, om Danmark vælger at opfylde sine internationale forpligtelser, således at ministeriet vil have mulighed for, når spørgsmålet er afklaret generelt, ex officio at kunne genoptage behandlingen af de ansøgninger, hvor ministeriet måtte have meddelt ansøgeren et afslag.

Udlændingeafdelingen, Indfødsretskontoret, den 16 FEB. 2009

-KRE
-ØRR
(Indstillingen drøftet med og besluttet af K1's ledende jurist)
① Ide pr. punkt → løsning → næste kontakt på emne pt.
② FN konv. not.
Rehr
Talt med kontoret.
ht.
/Ch

Dette mavebælte blev bremset af Claes Nilas og ikke lagt videre til Birthe Rønn Hornbech. Mavebæltet blev returneret til kontoret med ovenstående påtegninger. Christian Lützen havde skrevet følgende, idet ordene her er skrevet fuldt ud:

1. Identifier juridisk problem → løsning → iværksæt kontakt på embedsmandsplan.
2. FN-konventionen nedtones.
Retur
Talt med kontoret.”

10.10.7 Mavebælte af 19. februar 2009

Den 19. februar 2009 lagde Indfødsretskontoret et nyt mavebælte til ministeren i ministersekretariatet. Indledningen, de tre refererende afsnit og sidste afsnit om at notere sagerne var uændrede. Resten af mavebæltet havde følgende indhold:

”Under henvisning til, at ministeren mundtligt har tilkendegivet, at ministeren ønsker, at spørgsmålene i relation til de statsløse drøftes på det kommende NSHF ministermøde den 24.- 26. juni 2009, indstilles det til ministerens godkendelse, at Indfødsretskontoret på ny forsøger på embedsmandsplan at afdække de øvrige nordiske landes regler og praksis på området samt landenes generelle holdning til spørgsmålet, herunder om landene har til hensigt at se på en eventuel ændring af reglerne, med henblik på, at drøftelsen af spørgsmålet på det nordiske ministermøde kan forberedes så godt som muligt.

For så vidt angår de modtagne ansøgninger, hvor sagsbehandlingen endnu ikke er påbegyndt og derfor er af hastende karakter, indstilles det,

at ansøgningerne behandles som hidtil og indtil videre efter de pågældende retningslinjer, hvilket vil betyde, at ansøgeren i nogle tilfælde vil blive meddelt afslag på dansk indfødsret.

Indfødsretskontoret skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at kontoret dermed er klar over, at der i forhold til ansøgere, der vil blive meddelt afslag, kan være et juridisk problem.”

I det sidste afsnit om notering af sagerne, var ”indtil det er afklaret, om Danmark vælger at opfylde sine internationale forpligtelser” ændret til ”indtil der foreligger en afklaring af spørgsmålet”.

NSHF er en forkortelse for ”Den Nordiske Samrådsgruppe på højt niveau for Flytningsspørgsmål”, som er et forum bestående af de nordiske ministre med ansvar for asyl og indvandring.

Som noget nyt i forhold til det tidligere udkast indstilledes det således, at embedsmændene før ministermødet i juni ville afdække de øvrige nordiske landes regler og praksis for at forberede ministermødet så godt som muligt. Endvidere var omtalen af, at det kunne ”være i strid med” 1961-konventionen og børnekonventionen ændret til, at Indfødsretskontoret var ”klar over, at der i forhold til ansøgere, der vil blive meddelt afslag, kan være et juridisk problem.”

Også dette mavebælte blev bremset af Claes Nilas og ikke lagt videre til Birthe Rønn Hornbech. Mavebæltet blev returneret til Indfødsretskontoret med en række ændringer. De væsentligste var, at der var sat en streg over, at sagsbehandlingen var ”af hastende karakter”, over sætningen om, at Indfødsretskontoret var klar over, at afslagene kunne være et juridisk problem og over det sidste afsnit om, at man ville notere de sager, som afgøres i perioden, så der efterfølgende er mulighed for at genoptage behandlingen af de sager, hvor der var givet afslag. Ud for det sidste afsnit havde Christian Lützen anført: ”Det kan I gøre ex officio”. Mavebæltet ser således ud med Christian Lützens påtegninger:

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



MAVEBÆLTE

Kontor: Indfødsretskontoret
J.nr.: 2008/309-161

Til ministerens godkendelse og som opfølgning på mavebælte af 23. januar 2009, der vedlægges i kopi, forelægges indstilling vedrørende behandlingen af de modtagne ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation fra statsløse.

Som det fremgår af mavebælte af 23. januar 2009 og det deri vedlagte notat af 19. januar 2009, ligger Indfødsretskontoret inde med et antal ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation, som er indgivet i henhold til retningslinjernes § 17, samt et antal ansøgninger, hvor ansøgeren har indgivet ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation mellem det fyldte 18. og det fyldte 21. år, og hvor spørgsmålet er, om ansøgningen skal behandles efter FN's Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed og alene opfylde de betingelser, der fremgår heraf.

I en del af de modtagne ansøgninger når ansøgeren at fylde 18 år inden vedtagelsen af lovforslaget, og ansøgeren kan derfor ikke blive omfattet af retningslinjernes § 17. Det er på den baggrund i mavebælte af 23. januar 2009 indstillet, at sådanne ansøgninger betragtes som indgivet mellem det fyldte 18. år og det fyldte 21. år og behandles herefter, i stedet for at ansøgeren meddeles afslag efter § 17 og efterfølgende skal indgive en ny ansøgning med henblik på at blive omfattet af konventionen.

I de øvrige modtagne ansøgninger efter § 17 indstilles det i mavebæltet af 23. januar 2009, at ansøgeren optages på et lovforslag, uanset at den pågældende måtte være sigtet eller måtte være idømt en straf, som efter de almindelige retningslinjer ville give karenstid eller eventuelt medføre en udelukkelse fra optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Under henvisning til, at ^Mministeren roundtlig har tilkendegivet, at ministeren ønsker, at spørgsmålene i relation til de statsløse drøftes på det kommende NSHF ministermøde den 24. - 26. juni 2009, indstilles det til ministerens godkendelse, at Indfødsretskontoret på nye forsøger på embedsmændsplan at afdække de øvrige nordiske landes regler og praksis på området samt landenes generelle holdning til spørgsmålet, herunder om landene har til hensigt at se på en eventuel ændring af reglerne, med henblik på, at drøftelsen af spørgsmålet på det nordiske ministermøde kan forberedes så godt som muligt.

**) Indfødt vil påfølgende kunne med*

For så vidt angår de modtagne ansøgninger, hvor sagsbehandlingen endnu ikke er påbegyndt og derfor er af heeltende karakter, indstilles det,

5
6

at ansøgningerne behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, hvilket vil betyde, at ansøgeren i nogle tilfælde vil blive meddelt afslag på dansk indfødsret.

Indfødsretskontoret skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at kontoret dermed er klar over, at der i forhold til ansøgere, der vil blive meddelt afslag, kan være et juridisk problem.

Indfødsretskontoret vil på den baggrund sørge for at notere journalnummeret for så vidt angår ansøgninger fra statsløse, som afgøres i denne periode, og indtil der foreligger en afklaring af spørgsmålet. Ministeriet vil da efterfølgende have mulighed for ex officio at kunne genoptage behandlingen af de ansøgninger, hvor ministeriet måtte have meddelt ansøgeren et afslag.

Det kan I
søge uden
ex officio!

Udlændingeafdelingen, Indfødsretskontoret, den

19 FEB. 2009

- KRE

- [Signature]

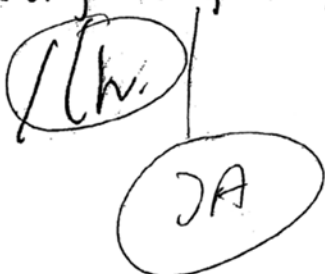
På et omslag til mavebæltet havde Christian Lützen skrevet til Claes Nilas:

”Kære Claes
Er det stadig ”for meget” ?
(her udgøre et juridisk problem)”

hvortil Claes Nilas havde skrevet ”JA”.

Omslaget ser således ud:

Kære Claus
Er det stadig "for meget" ?
(~~så~~ kan være et juridisk problem)



A handwritten note on a white background. At the top, it says 'Kære Claus'. Below that is the question 'Er det stadig "for meget" ?'. Underneath the question is a parenthetical note: '(~~så~~ kan være et juridisk problem)'. To the right of this text, there is a circled 'LH.' with a vertical line extending downwards from its center to a larger oval containing the word 'JA'.

10.10.8 Mavebælte af 20. februar 2009

Indfødsretskontoret lagde den 20. februar 2009 et nyt mavebælte til Birthe Rønn Hornbech. Mavebæltet var ændret bl.a. således, at afsnittene om, at sagerne var af hastende karakter, at der var et juridisk problem og at sagerne skulle noteres, var fjernet. Mavebæltet ser således ud:

Billis/10000

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



MAVEBÆLTE

Kontor: Indfødsrejskontoret
J.nr.: 2008/309-161

Til ministerens godkendelse og som opfølgning på mavebælte af 23. januar 2009, der vedlægges i kopi, forelægges indstilling vedrørende behandlingen af de modtagne ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation fra statsløse.

Som det fremgår af mavebælte af 23. januar 2009 og det deri vedlagte notat af 19. januar 2009, ligger Indfødsrejskontoret inde med et antal ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation, som er indgivet i henhold til retningslinjernes § 17, samt et antal ansøgninger, hvor ansøgeren har indgivet ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation mellem det fyldte 18. og det fyldte 21. år, og hvor spørgsmålet er, om ansøgningen skal behandles efter FN's Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed og alene opfylde de betingelser, der fremgår heraf.

I en del af de modtagne ansøgninger når ansøgeren at fylde 18 år inden vedtagelsen af lovforslaget, og ansøgeren kan derfor ikke blive omfattet af retningslinjernes § 17. Det er på den baggrund i mavebælte af 23. januar 2009 indstillet, at sådanne ansøgninger betragtes som indgivet mellem det fyldte 18. år og det fyldte 21. år og behandles herefter, i stedet for at ansøgeren meddeles afslag efter § 17 og efterfølgende skal indgive en ny ansøgning med henblik på at blive omfattet af konventionen.

I de øvrige modtagne ansøgninger efter § 17 indstilles det i mavebæltet af 23. januar 2009, at ansøgeren optages på et lovforslag, uanset at den pågældende måtte være sigtet eller måtte være idømt en straf, som efter de almindelige retningslinjer ville give karenstid eller eventuelt medføre en udelukkelse fra optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Ministeren har mundtligt tilkendegivet, at ministeren ønsker, at spørgsmålene i relation til de statsløse drøftes på det kommende NSHF ministermøde den 24. – 26. juni 2009.

Indfødsrejskontoret vil afdække de øvrige nordiske landes regler og praksis på området samt landenes generelle holdning til spørgsmålet, herunder om landene har til hensigt at se på en eventuel ændring af reglerne, med henblik på, at drøftelsen af spørgsmålet på det nordiske ministermøde kan forberedes så godt som muligt.

For så vidt angår de modtagne ansøgninger, hvor sagsbehandlingen endnu ikke er påbegyndt, indstilles det,

- at ansøgningerne behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, hvilket vil betyde, at ansøgeren i nogle tilfælde vil blive meddelt afslag på dansk indfødsret.

Udlændingeafdelingen, Indfødsretskontoret, den 20 FEB. 2009

-KRE
-BRH Nilas 23/2-09.
Tiltrådt - BRH 23.02.09

Hvem sørger for at
det kommer med på
mødet 24.-26.6/

Mavebæltet var signeret af Kirsas Reinholt, Dorit Hørlyck og den 23. februar 2009 af Claes Nilas. Birthe Rønn Hornbech stempede "Tiltrådt - BRH" og noterede "23.02.09" samt "Hvem sørger for, at det kommer med på mødet ? 24.-26.6"

Mavebæltet var vedlagt kopi af mavebælte af 23. januar 2009 og sandsynligvis også bilagene til dette (notat af 19. januar 2009, udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg og mavebælte af 18. august 2008).

10.10.9 Vidneforklaringer om forløbet fra den 16.-23. februar 2009

10.10.9.1 Kirsas Reinholt

Kirsas Reinholt har foreholdt mavebælte af 16. februar 2009 forklaret, at det givet har været drøftet telefonisk, hvad der stod under punkt 1 og 2 i det påførte notat. Det resulterede i, at de ændrede ordlyden af mavebæltet fra, at det ville være i strid med konventionen, hvis de meddelte afslag, til at det ville være et juridisk problem. Eftersom Christian Lützen skrev på mavebæltet, at han havde talt med kontoret, vil hun tro, at han talte med Dorit Hørlyck. Hun kan ikke huske, at hun fik noget at vide om, hvorfor de skulle slette.

Hun syntes, at det var problematisk, at de tog advarslen ud af mavebæltet fra den 19. februar 2009, så der hverken stod "i strid med" eller "juridisk problem". Hun

syntes ikke, at der var nogen grund til at skrive ”juridisk problem” i stedet for ”i strid med konventionerne”, men som hun husker det, drøftede de, at man ikke fortalte ministeren noget, hun godt vidste. Dermed ikke være sagt, at man ikke skulle skrive dette, men derfor var det ikke nødvendigvis dårligere at skrive til hende, at det kunne udgøre et juridisk problem i stedet for at skrive, at det kunne være i strid med konventionerne. Ministeren ville kunne reagere ved at sige, ”hvorforskriver I, at det kan være i strid med konventionerne. Det ved jeg da godt. At ”hastende karakter” røg ud, reagerede hun ikke på. Hun fik ikke nogen information om, hvorfor det skulle tages ud. Hun husker ikke de drøftelser, der var efterfølgende, da de fik at vide, at ”juridisk problem” skulle udgå, men på dette tidspunkt havde departementschefen set mavebælterne og vurderet, at det ikke var nødvendigt at informere ministeren om disse punkter. Det var en besked, de fik oppe fra, som de fulgte. Det er rigtigt, at de indstillede, at der blev givet afslag i strid med konventionen og i strid med bemærkningerne til 1999- og 2004-loven.

Hun havde fri den 20. februar 2009, så hun rettede ikke selv mavebæltet af 20. februar 2009. Forespurgt om de overhovedet kunne medvirke til at behandle sagerne i strid med konventionen, har hun forklaret, at hun vil sige det på den måde, at når det var den beslutning, der blev truffet, så var det den, de handlede efter. Når man ser på mavebæltet af 20. februar 2009, blev ministeren ikke informeret særlig godt om, hvilke konsekvenser denne beslutning havde. Hun blev faktisk slet ikke informeret om det. Hun var ikke vidende om, hvorvidt departementschefen sørgede for mundtlig at orientere ministeren om konsekvensen af det, når det blev besluttet at tage de omtalte afsnit ud af mavebæltet. Det kunne være ud fra en beslutning om, at han hellere ville drøfte det med ministeren, når mavebæltet kom op.

10.10.9.2 Dorit Hørlyck

Dorit Hørlyck har forklaret, at mavebæltet af 16. februar 2009 kom tilbage fra Christian Lützen med påtegning. Der stod, at de skulle identificere problemet juridisk og nedtone det nordiske. Hun kan ikke huske, hvad han sagde som begrundelse for, at han ville have det ud. Kommunikation om ændringen af mavebælterne må være foregået mellem Christian Lützen og Kirs Reinhold, fordi vidnet af en eller anden grund ikke var der. Hun husker ikke at have talt med Christian Lützen om mavebælterne. Hun talte med Kirs Reinhold om mavebælterne. Kim Lunding var på ferie i den periode, hvor de to sidste mavebælter af 19. og 20. februar 2009 blev lavet. Foreholdt at Kirs Reinhold har forklaret, at hun mener, at det måtte være vidnet, der talte med Christian Lützen, har hun forklaret, at hun ikke husker, hvordan han videregav beskeden.

Det førte til, at de lavede det næste mavebælte af 19. februar 2009. Formålet med sætningen om, at kontoret var klar over, at man kunne komme i strid med kon-

ventionen, var at gøre opmærksom på, at det, de gjorde, kunne være i strid med konventionen. Det var vigtigt for hende, at ministeren så det. Det var også vigtigt for hende at gøre opmærksom på, at det kunne udgøre et juridisk problem. Hun ved ikke, hvorfor det blev fjernet. Foreholdt at man skulle tro, at de ville have spurgt til, hvorfor den ikke kunne komme med i hverken den første eller den anden version, når det var en sætning, som de selv lagde stor vægt på, har hun forklaret, at det gjorde hun sikkert også, men det husker hun ikke mere. Det endte med, at de gjorde, som Claes Nilas ønskede. Foreholdt at Claes Nilas har forklaret, at han mente, at sætningerne var overflødige og forespurgt, om det var noget, som Christian Lützen var inde på, har hun forklaret, at hun ikke kan huske det. For hende er det stadig lidt mærkeligt, at man ikke ønskede at få dokumentation for den beslutning, som ministeren havde truffet.

Det blev også slettet fra mavebæltet, at sagen var af hastende karakter. Det var den efter hendes opfattelse. Der lå 18-19 sager på kontoret, som hun gerne ville have sendt ud. Hun syntes, at det var for længe at vente yderligere tre-fire måneder. Det gav ikke anledning til, at hun gjorde noget. Hun mener, at der var andre over hende, der måtte sige fra. Hun betragtede dette som en ordre, som hun rettede ind efter. Sådan er det i hendes system. Hun gik ikke ind og sagde, at dette efter hendes mening var ulovligt, og det ville hun ikke være med til. Det blev slettet, og der blev lagt et endeligt mavebælte op den 20. februar 2009 uden de advarselslamper, som de havde sat ind. Herefter indstilledes blot, at de behandlede sagerne efter de almindelige retningslinjer indtil videre.

Foreholdt at det at behandle ansøgningerne efter de gældende retningslinjer ville betyde, at man ville handle i strid med konventionen og med forudsætningerne i 1999- og 2004-loven, har hun forklaret, at hun ikke gjorde sig overvejelser om, hvorvidt de overhovedet kunne medvirke til at give disse afslag. Hun betragtede det som en ordre. Det var ikke i hendes tanker, om de kunne medvirke. Det ville være imod systemet. Det kunne hun ikke drømme om dengang. Hun drøftede ikke med Kirsa Reinholt eller med sagsbehandlerne, om de skulle protestere. Det kan godt være, at ministeren fik indtryk af, at det var uproblematisk at fortsætte sagsbehandlingen, når hun læste mavebæltet. Hun vil dog henvise til, at de vedlagde mavebæltet af 23. januar 2009, der i allerhøjeste grad fortalte ministeren, hvad der var af overvejelser. Hvis hun læste det, kunne hun ikke være i tvivl. Hun forsøgte at fortælle ministeren, at det var galt. Der var ikke sådan, at man på kontorchefniveau gik ind og sagde, at det her vil jeg altså ikke være med til. Der var ikke praksis for, at man på kontorchefniveau på den måde protesterede over en ordre. Hun havde tilkendegivet, hvad hun syntes, og hun overvejede ikke at gøre mere på det tidspunkt. Havde det været i dag, havde hun nok gjort det. Hun overvejede ikke på noget tidspunkt at gå til Indfødsretsudvalget uden om ministeren. Hun havde lagt udkast til breve til

Folketingets Indfødsretsudvalg sammen med mavebæltet. Det blev besluttet, at man skulle fortsætte undersøgelserne, fordi man fortsat mente, at der var behov for at få vurderet, om der var mulighed for en bredere fortolkning. Der var ikke kutyme for at orientere udvalget, mens man var midt i en undersøgelse. Det var en mulighed at overtale ministeren til at opgive sit forehavende, men det var ikke hende, der skulle gøre det. Hun forsøgte heller ikke at overbevise Kim Lunding eller Claes Nilas. Hun sagde fra over for beslutningen i det omfang, det var hende muligt. Når hun brugte ordet ”ordre”, var det i forhold til, at hun, efter at have givet udtryk for, at hun ikke syntes, at beslutningen var i orden, ikke syntes, at hun kunne gøre mere. Derfor rettede hun de mavebælte til, som hun blev bedt om. Forespurgt hvad det var, hun opfattede, hun fik besked på, har hun forklaret, at Claes Nilas ønskede, at ordlyden af mavebæltene skulle ændres, hvilket hun gjorde.

Hun har ikke været til møde med ministeren vedrørende denne sag før i 2011. Hun har heller ikke været til møder med Claes Nilas eller Christian Lützen. Det, der kom ”oppefra” i huset, var noget, hun drøftede med Kim Lunding. Forespurgt om noget kom fra Christian Lützen, har hun forklaret, at det gjorde mavebæltet fra februar 2009.

10.10.9.3 Kim Lunding

Kim Lunding har forklaret, at han ikke nåede at godkende mavebæltet af 16. februar 2009, men han står fuldt ud inde for ordlyden. Som han husker det, drøftede de det igennem. Med mavebæltet ønskede de at give ministeren en advarsel om konsekvensen af hendes beslutning. Det siges meget tydeligt ”Indfødsretskontoret skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at kontoret dermed er klar over, at det for så vidt angår de 18 til 21-årige kan være i strid med FN’s Konvention af 30. august 1961 ...”. Foreholdt at det indstilles, at ansøgningerne skal behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, har han forklaret, at man skal hæfte sig ved dette afsnit. Det var der, de sagde ”Hallo, her er en risiko for, at vi kommer i strid med FN’s konvention”. Det var det, der var alarmklokkerne. Konsekvenserne af ministerens beslutning var, at de kunne risikere at agere i strid med konventionen. Hans vurdering er, at det var et skriftsprog, der ville blive forstået, og at det var så klart, at de ville komme i konflikt med konventionerne, at man ville bremse ved det.

Forespurgt hvordan det kunne være bedre at træffe retsstridige afgørelser end at vente, har han forklaret, at det var den drøftelse, han havde med kontorchefen. Det var en meget bekymret kontorchef, der kom ned til ham og forklarede, at de ikke bare havde et spørgsmål om forståelse af konventionen, men de havde også nogle sager, der blev meget gamle, mere end halvandet år, måske nærmere to år, inden dette blev afsluttet. Nogle skulle have tilladelse, andre skulle have afslag. Det var den vinkel, der var på det. Forespurgt om der ikke var flere overvejelser i det, har han forklaret,

at det var der ikke. Man kunne ikke behandle sagerne efter de lempede regler, når ministeren havde besluttet at afvente forelæggelsen for de nordiske ministre. Da sagerne var så gamle, som de var, indebar beslutningen, at de skulle behandle dem efter de gældende regler. Det var det, de pegede på kunne være en konventionsstridig handling. I hans optik var det 1961-konventionen, der var spørgsmålet, ikke børnekonventionen eller § 17.

Det fremgik ikke allerede af mavebæltet af 23. januar 2009, at de ville kunne begå konventionsbrud, hvis de skulle behandle sagerne. Mavebæltet af 23. januar 2009 var knivskarpt ”ret ind efter konventionerne”. Der var brug for en advarsel, fordi ministeren ikke ville følge mavebæltet af 23. januar 2009, men vente. Han lagde klart til grund, at advarslen var gået videre til ministeren i den form, som de havde lavet.

10.10.9.4 Christian Lützen

Christian Lützen har forklaret, at Indfødsretskontoret den 16. februar 2009 lagde et mavebælte op i fortsættelse af de møder, der havde været. Han ved ikke, om indstillingen var noget, der flød fra mødet. Han er ret sikker på, at han ikke har viderebragt en bestilling til Dorit Hørlyck om, hvorledes sagerne skulle behandles. Det ville han kunne have husket.

Han kan ikke huske, om den drøftelse, han havde med Claes Nilas og Kim Lunding om berostillelse og ombudsmanden, var før eller efter, de fik indstillingen fra kontoret. Han vil tro, at det var før, at ministeren fik mavebæltet af 20. februar 2009 fra afdelingen om, hvordan de skulle behandle de konkrete sager, men han har ikke nogen præcis erindring om det.

Sagen blev lagt til departementschefen, og der var vel en drøftelse af, at der var tale om et lidt rodet mavebælte, hvor Claes Nilas sagde, at det skulle skrives tydeligere. Noget af ”indgangsbønnen” i mavebæltet kunne man passende skære væk ud fra den betragtning, at ministeren ikke havde noget ønske om at læse det forudsatte en gang til. Han satte en streg over to afsnit, fordi forelæggelsen handlede om noget andet. Man skal passe på med at lægge for meget i stregerne og skriblerierne. Han vil tro, at han ringede til Dorit Hørlyck og overbragte notitserne. Han har sikkert sagt, at der skulle strammes op på den måde og så lægges op igen. Det var Claes Nilas’ beslutning, han videregav. Hans skriblerier er en refleksion af det, han fik at vide. Han fik ikke en nærmere begrundelse for, hvorfor det skulle være på den måde. Hans erindring er, at man skulle identificere en problemstilling, finde en løsning og så skulle man videre med det. Man skulle nedtone den del, der handlede om, hvad konventionerne sagde. Det var ud fra et rationale om, at konventionerne var beskrevet i de tidligere forelæggelser. Nu handlede det om det nordiske ministermøde. Det var ikke irrelevant, at de jurister, der arbejdede med sagerne, mente, at indstillingen

indebar, at man ville overtræde konventionerne, men det var en oplysning, der ikke var ny. Der var forelæggelser både i august 2008 og januar 2009, hvor det var beskrevet. Det var hans opfattelse, at ministeren fra august 2008 var bekendt med, hvordan de internationale konventioner spillede sammen med den danske administration af reglerne. Det er han ikke i tvivl om. Han har ikke tænkt andet end, at ministeren var bekendt med, at det ville være i strid med konventionerne, hvis man gav afslag i de sager, der lå der. Han har hverken dengang eller senere talt med Kim Lunding om, at Kim Lundings formål med mavebæltet var at advare ministeren i håbet om, at hun ville ændre beslutningen. Han har heller ikke talt med Dorit Hørlyck om, at ministeren skulle vide, hvad en fortsat sagsbehandling ville føre til. Han husker ikke dette forløb som dramatisk, eller at de skulle have været uenige.

Han studsede ikke på det tidspunkt over, hvad man skulle med et mavebælte om to spørgsmål, der ifølge Claes Nilas forklaring allerede var afgjort ved en beslutning. Forespurgt om han gjorde sig tanker om, at det at behandle sagerne efter de hidtil gældende regler kunne udgøre et konventionsbrud, har han forklaret, at han ikke tænkte konventionsbrud. Han synes ikke, at der står noget i mavebæltet af 16. februar 2009, som ikke var reflekteret i mavebæltet fra august 2008 og 23. januar 2009. På den måde synes han ikke, at det indeholder en ny oplysning om, at det kunne være i strid med konventionen. Han tænkte ikke på det tidspunkt, at der var en advarselsslampe, som blev fjernet. Han ville kunne huske det, hvis han havde den tankegang. Han har heller ikke nogen erindring om, at der var nogen, der ringede til ham eller på anden måde sagde, at han skulle være opmærksom på, at de sendte en advarsel op til ministeren.

Han læste sagen igennem, da de fik mavebæltet af 19. februar 2009 op. Han konstaterede, at der i mavebæltet var tilføjet en sætning ”Indfødsretskontoret skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at kontoret dermed er klar over, at der i forhold til ansøgere, der er blevet meddelt afslag kan være et juridisk problem.” Det var en ekstrakt af de mavebæltet og notater, man havde lagt til ministeren tidligere. Den drøftelse havde man vel været igennem. Nu handlede det om næste skridt. Vidnets reaktion var ikke særlig dramatisk. Han konstaterede, hvad der stod, og så skrev han noget på i hånden til Claes Nilas, nok fordi han ikke var der. Sætningen var ikke i overensstemmelse med de instrukser, han havde givet videre. Det var derfor, at han spurgte Claes Nilas om den formulering, der var der nu, hang sammen. Han mener bestemt ikke, at han talte med kontoret om det. Den del, der handlede om det indholdsmæssige, sager, konventioner osv., var der meget fyldigt gjort op med i de mavebæltet og de notater, der i øvrigt var forelagt. På dette tidspunkt var mavebæltet et næste skridt i processen. Det var det, han forholdt sig til. Den diskussion, eller hvad det nu har været, som de to linjer henviser til, var noget, der viste tilbage til ministerens godkendelse og opfølgning på mavebæltet af 23. januar 2009, der var

vedlagt i kopi."De gældende retningslinjer" var det, der var hele omdrejningspunktet i notatet og i forhold til konventionerne. Retningslinjerne var dem, de kaldte retningslinjer eller cirkulæreskrivelser, som er på indfødsretsområdet. Foreholdt at forklaringen indebærer, at han var klar over, at konsekvensen var, at man i hvert fald for en periode ville give et antal afslag, som var i strid med konventionen, har han forklaret, at han på det tidspunkt ikke tænkte, at det var det samme som, at man gjorde noget andet end det, der stod i konventionen.

Foreholdt "Kære Claes. Er det stadig for meget? (Kan udgøre et juridisk problem)" har han forklaret, at han skrev, at det kunne udgøre et juridisk problem, fordi det fremgik af mavebæltet. Der havde været en runde på kontoret om, hvordan man ønskede, at mavebæltet skulle skæres til. Så blev det lagt op. Han reflekterede, at de to linjer ikke helt hang sammen med den bestilling, som han havde givet. Det spurgte han departementschefen om, og det var han enig i. Forespurgt om han skrev det, fordi han havde en trang til at fremhæve og advare Claes Nilas om, at det var et juridisk problem, svarede vidnet, at det var det ikke. Han vil ikke tro, at han har talt med Claes Nilas om det. Han læser det som om, at "ja" henviser til den sætning, der starter med "Indfødsretskontoret skal i den forbindelse" og slutter med "et juridisk problem." Han læser det ikke som en bekræftelse på, at sagsbehandlingen kan udgøre et juridisk problem. Den sætning skulle ikke stå i den videre forelæggelse. Han synes, at hans kommunikation til Claes Nilas var relativt præcis på, at det var den sætning, der skulle ud, og om den hang sammen med det ønske, der var til, hvordan mavebæltet skulle se ud, og det svarede Claes Nilas "ja" til. Når det blev slettet, kan det være, fordi det var drøftet med ministeren, og der så ikke var grund til at skrive i mavebæltet igen.

Han ikke har nogen erindring om, at de talte om, at man skulle strege ordet "hastende". Han er ret sikker på, at han ikke har lagt noget retur, som han ikke har drøftet med nogen. Han vil tro, at han har lavet rettelserne på mavebæltet af 19. februar 2009, inden han lagde det til Claes Nilas. Han kan ikke huske, om han havde drøftelser med Claes Nilas, inden han lagde papiret til ham.

Han tør ikke svare præcist på, om det var Claes Nilas, der sagde, at afsnittet i mavebæltet af 19. februar 2009, hvor han skrev "Det kan I gøre ex officio!", skulle slettes, eller om det var ham selv, der sagsbehandlede. Det kunne det være, men normalt foretog han ikke egentlig sagsbehandling uden at have talt med enten minister eller departementschef. Han har ikke efterfølgende tænkt andet end, at spørgsmålet om, at man noterede sagerne, også var noget, der havde været drøftet med ministeren.

Christian Lützen har foreholdt mavebæltet af 20. februar 2009 forklaret, at han ikke kan forestille sig, at han var i tvivl om dengang, at der kunne være den konsekvens,

at der var nogen, der fik afslag, fordi man ville sagsbehandle i overensstemmelse med de almindelige retningslinjer. Man var på det tidspunkt i et undersøgelsesforløb om, hvordan man skulle fortolke konventionen. Konventionen sagde noget og retningslinjerne noget andet, men hvilke krav kunne man stille? Dengang havde han den forståelse af sagen, at det var nødvendigt at spørge andre sammenlignelige nordiske lande, som gjorde andre ting.

Birthe Rønn Hornbech har ikke sagt til ham, at hun opfattede mavebæltet af 20. februar 2009 som en form for bekræftelse af den måde, som hun i forvejen så sagen på, og at hun tog oplysningen om, at man afgjorde sager i overensstemmelse med gældende retningslinjer, som udtryk for, at man var gået i gang med at behandle sagerne i overensstemmelse med konventionerne, og at hun regnede med, at man fra august 2008 havde behandlet sagerne, som hun havde bestemt på mavebæltet af 4. august 2008. Han har tænkt over det, men hverken dengang eller senere i løbet af efteråret, hvor sagen blev lagt op igen, var der nogen problematisering af, at der burde være sket noget tidligere. Han er ret sikker på, at han ville kunne huske, hvis der havde været vrede. Der var heller ikke noget i forbindelse med redegørelsesforløbet.

10.10.9.5 Claes Nilas

Claes Nilas har forklaret, at der på møderne med ministeren var truffet to beslutninger. Det næste processkridt i sagen var, at sagen skulle på det nordiske ministermøde, hvor ministeren ville drøfte den med sine kollegaer, og de sager, der måtte være, som var klar til afgørelse, skulle afgøres efter det hidtidige retsgrundlag. Det vil sige, at sagen så gik til afdelingen og kontoret. Der var ikke bestilt yderligere i sagen.

Det var kontorets initiativ, at der skulle lægges et mavebælte op igen. Det havde vidnet ikke noget imod, hvis de ”statede”, hvad der nu skulle ske i sagen. Christian Lützen kom ind med mavebæltet og sagde, at han lagde nogle sager, og at en af dem var fra Indfødsretskontoret i den sag om de statsløse, hvor ministeren havde besluttet at tage det op på det nordiske ministermøde. Han tror, at Christian Lützen sagde, at mavebæltet var rodet, og at vidnet nok ikke ville finde, at det helt reflekterede de to beslutninger, som var truffet i sagen. Christian Lützen var på det tidspunkt en erfaren ministersekretær og kom meget ofte med bemærkninger til sagerne. Det var værdifuldt for ham at få sådanne strøbemærkninger.

Han syntes, at mavebæltet var lidt uklart. Det skulle reflektere de to beslutninger, så ministeren var med på, hvad der skete i sagen. Han tror bare, at han gik ud til Christian Lützen og sagde, at han var enig med ham i, at mavebæltet var for omfattende i forhold til det, der var beslutningerne, men han kunne se, at indstillingen i mavebæltet havde været drøftet med Kim Lunding. Den indstilling var han helt enig i. Kim Lunding havde også været med til mødet. Derfor var han tryk ved, hvis

der skulle lægges et mavebælte ind til ministeren, at det var med den fagligt ansvarliges indstilling. Han spurgte Christian Lützen, om han ikke kunne tale med Dorit Hørlyck om det. Han vidste, at Kim Lunding var gået på ferie umiddelbart efter de møder, de havde med ministeren. Derfor var det Dorit Hørlyck, der havde ansvaret på området. Han talte ikke selv med nogen af dem om mavebæltet. Det var et forløb, hvor han havde masser af sager. Han og Christian Lützen talte ikke om, hvad Christian Lützen skulle skrive på sagen. Det gjorde de aldrig. De havde et tæt og godt samarbejde, hvor han sagde, at mavebæltet skulle reflektere det, som ministeren havde besluttet. De havde haft lange og intensive diskussioner med ministeren om, hvad der skulle ske i sagen, og hvordan der skulle sagsbehandles. Det var der truffet afgørelse om. Det var i virkeligheden et eksekveringsmavebælte, der kunne være brug for, så ministeren var klar over, hvad det var for to ting, der skete i sagen.

Forespurgt om hvad det var, der var rodet ved mavebæltet af 16. februar 2009, har han forklaret, at han syntes, at det burde forelægges på den måde, at den juridiske indstilling, de havde i sagen, skulle gentages. Den lå så udmærket i mavebæltet af 23. januar 2009. Det skulle der henvises til, og det skulle vedlægges. Mavebæltet skulle være en præcis refleksion af de beslutninger, der var truffet. Foreholdt at der fra det første til det andet mavebælte kun er sparet fem linjer, og at de tre afsnit, der indleder mavebæltet med en beskrivelse af regelsættet og de personer, der ville nå at fylde 18 år og passere fra det ene regelsæt til det andet, fylder over halvdelen af mavebæltet og fortsætter stort set uændret i de forskellige udgaver af mavebæltet og forespurgt om, hvad han mener med, at mavebæltet var for omfattende, har han forklaret, at mavebæltet aldrig blev sådan, som han ville have skrevet det. Han ville have skrevet det på den måde, at han ville have henvist til og vedlagt deres juridiske indstilling i sagen. Han ville have henvist til de to møder, hvor de havde drøftet sagen med ministeren, og så ville han på den baggrund have ”statet”, hvad der var aftalt, nemlig de beslutninger, som var truffet af ministeren om, at sagen skulle drøftes på det nordiske ministermøde, og at sagerne skulle behandles efter de hidtidige gældende retningslinjer. Det ville være et kort eksekveringsmavebælte, som meget klart byggede på den hidtidige jura og sagsbehandling, men som lagde det til, der var sket, nemlig de to beslutninger. Mavebæltet af 20. februar 2009 er på den måde ikke skrevet krystalklart reflekterende de to beslutninger. Han kan ikke sige andet, end at der var hundredvis af sager, og så kom den op igen, og til sidst tænkte han, at det dog reflekterede, at det var ministeren, der havde besluttet, at hun ville drøfte sagerne med sine kollegaer på ministermødet, og det reflekterede også det, som afdelingschefen hele tiden havde indstillet, nemlig at sagerne skulle behandles efter de hidtidige retningslinjer. Han sendte derfor mavebæltet videre.

Forespurgt om hvad meningen var med at lægge et mavebælte op, hvor ministeren traf den samme beslutning, som hun allerede lige havde truffet, og om det ikke

var en udsædvanlig måde at gå frem på, har han forklaret, at han kan huske, at han tænkte, at han syntes, at der var nogle formuleringer i mavebæltet, der var lidt skæve, men som givet reflekterede, at mavebæltet var skrevet af nogle personer, der ikke havde deltaget i drøftelserne med ministeren.

Forespurgt om han var enig i, at det ville være indholdsløst, hvis man indstillede til ministeren, at hun skulle træffe en beslutning, som hun allerede havde truffet, har han forklaret, at man kan sige, at beslutningen var truffet, men det ville være en reminder til dem alle sammen om, hvad der skulle ske i sagen. Han bestilte hverken efter mødet i september 2008 eller efter møderne i januar og februar 2009 noget opfølgingsmavebælte, fordi han var helt klar over, hvilke beslutninger ministeren havde truffet. Det var alle de, der havde været med til møderne, klar over. Sådan var det efter mødet i september 2008, og sådan var det efter møderne omkring den 1. februar 2009. Der skete så det, at der kom et mavebælte fra kontoret, som ikke havde deltaget i mødet. Det oplevede han på den måde, at de gerne ville være sikre på, at de havde forstået beslutningerne rigtigt om, hvad der nu skulle ske, og hvad der nu skulle eksekveres i sagen. Han kunne godt have valgt at skrive tilbage, at det ikke var nødvendigt, men det var den faglige vurdering, kontoret havde. Han kunne se, at der var en indstilling, som var tiltrådt af afdelingschefen. Hans helt klare udgangspunkt, da han var i Integrationsministeriet, var, at han normalt tiltrådte faglige mavebælter eller faglige indstillinger fra kontoret.

Forespurgt om betragtningen var, at det var hensigtsmæssigt, at ministeren endnu en gang blev gjort bekendt med de beslutninger, som hun allerede havde truffet, men at det var uhensigtsmæssigt at give en advarsel om, hvad konsekvenserne af beslutningerne ville være, har han forklaret, at de havde redegjort meget præcist i mavebæltet fra den 23. januar 2009 for de forskellige juridiske elementer, der var i sagen. Han syntes, at de skulle vedlægge mavebæltet. Han havde den holdning, at ministeren kendte deres juridiske indstilling i sagen, og den havde de også drøftet med hende. Den fremgik af mavebæltet fra 23. januar 2009, og derfor skulle det vedlægges. Det, som det efterfølgende mavebælte skulle lægge ovenpå, hvis det overhovedet skulle videregives, var en refleksion af ministerens to beslutninger, efter at de havde forelagt den juridiske indstilling og efter, at den havde været drøftet med hende på to møder. Forespurgt om det forudsatte, at ministeren læste alt igennem, har han forklaret, at han gennem årene havde den erfaring med Birthe Rønn Hornbech, at hun havde en helt anden arbejdsstil end alle andre ministre, han har oplevet. Hun læste alle papirer. Hun læste dem meget grundigt, og det gjorde hun med henblik på, at hun kunne stille juridiske spørgsmål og med henblik på, at de kunne have juridiske diskussioner om sagerne. Han oplevede i talrige tilfælde, når de sad med en sag, at hun kunne den bedre end ham, fordi hun havde læst det hele. Hun læste alle bilagene osv.

Det er ham, der har skrevet ”ja” på omslaget til mavebælte af 19. februar 2009. Han har givetvis været til møde, og så har Christian Lützen lagt sagen med et omslag med sedlen til ham på stolen. Vidnet har dengang kunnet huske, at det var mavebæltet fra forleden, så har han lige læst mavebæltet igennem og tænkt, at det stadigvæk ikke reflekterede på en kort og klar måde de to beslutninger, som ministeren havde truffet, og så har han skrevet ”ja”. Forespurgt om ”ja” vedrører, at det kunne udgøre et juridisk problem, har han forklaret, at ”ja” var til, at det stadig var for meget. Forespurgt om det var beskrivelsen, der var for lang, svarede vidnet bekræftende. Det er helt oplagt, når han bare skrev ”ja”, så han har sikkert lige læst mavebæltet igennem, og da han vidste, hvad han havde talt med Christian Lützen om den anden dag, at det skulle være et kort og klart eksekveringsmavebælte, som reflekterede de to beslutninger, kunne han roligt bare lægge det tilbage og skrive ”ja”. Så ville Christian Lützen tage en ny runde med kontoret.

Hvis han havde skrevet mavebæltet, skulle der bare have stået: ”I fortsættelse af mavebæltet af 23. januar 2009, som vedlægges...”, fordi det var der, de havde hele den juridiske udredning af sagen og også en meget klar angivelse af, hvordan de mente, at juraudfaldet skulle være i sagen, og på baggrund af de to møder, der har været holdt med ministeren, så er der nu aftalt følgende videre skridt: 1) at sagen, som ønsket af ministeren, drøftes på det nordiske ministermøde, og at kontoret vil forberede dette gennem yderligere udredninger og 2) at de sager, der ligger, afgøres på det hidtidige retsgrundlag, hvilket kan føre til, at der vil blive givet nogle afslag. Sådan ville han have skrevet mavebæltet. Han havde for travlt, ellers kunne han selv have skrevet det. Mavebæltet cyklede lidt frem og tilbage, og til sidst syntes han, at mavebælte af 20. februar 2009 nogenlunde afspejlede de to eksekveringer. Forespurgt hvorfor der ikke var behov for at skrive, at der kunne komme afgørelser, der var i strid med konventionen, og hvorfor ordensmæssige hensyn kunne veje tungere end hensynet til at få den oplysning frem, har han forklaret, at mavebælterne i meget vidt omfang afspejlede, at det var skrevet af personer, som ikke var til stede på møderne med ministeren. På møderne med ministeren, som var i fortsættelse af mavebæltet af 23. januar 2009 og det tilhørende notat, havde de været omkring alle hjørner af sagen. De havde også drøftet de mulige udfald, hvis de skulle behandle de sager, der lå. Alle sten var vendt på de møder. Derfor havde han den opfattelse, at hvis der skulle være et opfølgingsmavebælte på de møder, så skulle det afspejle de to beslutninger, som ministeren traf på møderne. Han er enig i, at mavebæltet var skævt i forhold til det, der var udkommet af møderne. Derfor har han givetvis bare, da Christian Lützen lagde mavebæltet anden gang med en lap, tænkt, at det stadig ikke var spidst, sådan som hans intention var med mavebæltet, og så har han lagt det på Christian Lützens stol et par timer senere.

Forespurgt om han har været med til at fjerne sætningen om, at det var af hastende karakter, har han forklaret, at det, der skete, var, at han lagde sagen ud med det mavebælte, der kom fra kontoret, og skrev ja til, at det var for meget. Ellers har han ikke skrevet noget på sagen eller lavet nogen rettelser i sagen. Forespurgt om han gennemgik rettelserne, da han fik sagen igen, har han forklaret, at han ikke drøftede sagen med nogen i det forløb. Det var et fuldstændigt udramatisk mavebælte, der nu kom op. Efter at det havde været nede at vende, kom det op. Ministersekretæren skrev en kort bemærkning til ham, og han lagde det ud og skrev ja.

Han syntes ved det sidste mavebælte, at det stadig ikke var skrevet helt godt, men nu måtte de videre. Der stod klart, at det var ministeren, der havde besluttet, at hun ville drøfte fortolkningen med sine nordiske kollegaer, og der stod også klart, at den håndfuld sager, som Dorit Hørlyck havde, ville blive afgjort på hidtidigt gældende retsgrundlag. Han tænkte så, at han ville lægge mavebæltet ind til ministeren.

Han drøftede ikke mavebæltet med ministeren.

Foreholdt at Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun troede, at når der stod, at ansøgningerne skulle behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, betød det, at ansøgningerne blev behandlet efter gældende ret inklusive konventionerne, og at hun havde en klar opfattelse af, at konventionerne gik ud på det, der fremgik af konventionernes ordlyd, og forespurgt, om vidnet efterfølgende fra Birthe Rønn Hornbech har hørt, at hun opfattede mavebæltet af 20. februar 2009 sådan, har han forklaret, at det kan han ikke forstå, fordi hændelsesforløbet, sagsforløbet og udredningsforløbet var, som han har beskrevet.

Hvis de havde meget vigtige sager, eller hvis de havde sager, der virkelig krævede hans opmærksomhed, var enten afdelingschefen eller kontorchefen flinke til at tage fat i ham, enten når de kom op med nogle sager, eller på et af de mange møder, som de havde. I denne sag fik han mavebæltet. Det virkede på ingen måde dramatisk for ham og var et mavebælte som mange andre.

10.10.9.6 Birthe Rønn Hornbech

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun ikke opfattede mavebæltet af 20. februar 2009 på den måde, at man ville behandle sager i strid med konventionen, hvis hun tiltrådte det. Så havde hun stoppet det.

Om omtalen i mavebæltet af, at Indfødsretskontoret lå inde med et antal ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation, har hun forklaret, at hun gik ud fra, at det var nogle gamle sager, de havde fundet frem, fordi man skulle genoptage de gamle sager, når man havde lavet en fejl. Hun tog det som en af de sædvanli-

ge underretninger om, at en stak sager gik over i Indfødsretsudvalget. Forespurgt hvordan det kunne give mening, når Indfødsretskontoret skrev: "... at ansøgeren i nogle tilfælde vil blive meddelt afslag på dansk indfødsret." har hun forklaret, at der var nogen, der kunne have fået en straf. Nogle statsløse kunne være terrorister. Hun hakkede et "Tiltrådt" i, som hun plejede at gøre, når de forelagde grupper af sager for hende.

Hun forstod "de gældende retningslinjer" som gældende ret. Forespurgt om gældende ret var inklusive konventionen, har hun forklaret, at det var det, der stod i loven af 2004. Det var i overensstemmelse med loven, fordi konventionen var implementeret i 2004-loven. Der var ikke noget at fortolke, fordi konventionen var fortolket meget strammere end i tidligere love med bemærkningerne i 2004-loven.

Forespurgt om hun på dette tidspunkt overvejede orientering af Folketinget, har hun forklaret, at det gik hun hele vejen igennem ud fra var sket. Det havde hun skrevet på sagen den 4. august 2008, og hun troede, at Folketinget blev orienteret i løbet af august 2008. Hun gik ud fra, at når man skrev, at man havde begået et konventionsbrud og skrev helt præcist, hvad man ville gøre, så gjorde man det. Hun gik ikke og spurgte i alle sager, om de behandlede sagerne lovligt. Det ville ikke være rimelig mistænkeliggørelse.

Foreholdt Claes Nilas' forklaring om, at beslutningen om behandlingen af sagerne var truffet på et møde, hvor de havde en meget grundig diskussion af, hvad de skulle stille op med disse sager, og nåede frem til den konklusion, at man var nødt til at afgøre sagerne i overensstemmelse med de gældende retningslinjer, har hun forklaret, at den beskrivelse af mødet kan hun overhovedet ikke genkende. Hun troede, at sagen var i god gænge. Hvis man til et eller andet møde, der udmærket kunne have handlet om noget andet, havde sagt til hende, at de havde en stak sager liggende, og at de fortsatte efter gældende retningslinjerne, så ville hun sige ja, fordi det betød for hende gældende ret. Hvis hun på et tidspunkt brugte udtrykket "på det foreliggende grundlag", mener hun selvfølgelig, at det foreliggende grundlag var gældende ret.

Foreholdt at Kim Lunding har forklaret, at mavebæltet af 16. februar 2009 skulle tjene som advarsel om, at følgen af hendes beslutning var, at de var nødt til at træffe beslutninger, som var i strid med konventionen, i håb om at hun ville beslutte noget andet, har hun forklaret, at hun ikke har sagt, at noget skulle være ulovligt. Hun har sagt det modsatte. Det varede længe, før det gik op for hende under forberedelsen af afhøringen, hvad det var, man havde streget ud i mavebælterne, og at der var flere mavebælter, som hun ikke havde fået. Man stregede ud og rettede til, indtil det så ud som om, at det, man indstillede til hende, var efter gældende ret. Hvilket fik hende til at klaske et tiltrådt-stempel i. Hvis man mente, at ministeren lavede noget

ulovligt, måtte man skrive advarslen. Her ved vi ikke kun, at der mangler advarsler. Vi ved, at de blev slettet.

Foreholdt en artikel fra Politiken den 26. februar 2011, hvor hun på spørgsmålet ”Men selv om fejlen er opdaget i 2008, så ser det ud som om, I i 2009 giver ni afslag?” er citeret for at svare ”Vi er stadig ikke nået til, hvordan konventionen skal fortolkes, og så siger jeg: Gør I som I plejer, men I skal kunne finde sagerne, så vi kan genoptage dem. Hvis I så spørger, hvorfor stiller I ikke sagerne i bero? Så svarer jeg: Fordi ombudsmanden har sagt, at man ikke må stille sager i bero.” har Birthe Rønn Hornbech forklaret, at det var på så sent et tidspunkt, at hun fulgte den melodi, som man var i færd med at skrive i redegørelsen. Hun fulgte den melodi, der var fra systemets side. Hun kunne ikke drømme om andet på dette tidspunkt. Hun gjorde sig ikke umage for at tale fyldestgørende og rigtigt til Politiken. Hun prøvede at dække over embedsmændene, hvilket hun mener, at hun skulle. Som hun sagde den første dag, hun var minister. Hun skældte ud indadtil og var løvemor udadtil. Det var det, hun forsøgte her. Det med bero og så videre – det var aldrig rigtig gået op for hende, før hun så nogle af udkastene til redegørelsen. Hun vidste kun, hvad hun selv havde regnet med og troet. Det var klart, at når Politiken interviewede hende, så begyndte hun ikke at udlevere noget internt.

Forespurgt om hun den 20. februar 2009 eller før fik advarsler mundtligt eller skriftligt om, at hun ved at tiltræde mavebæltet ville kunne skabe en tilstand, hvor ministeriet handlede i strid med børnekonventionen og § 17, har hun forklaret, at det var formuleret på sådan en måde, at man ikke kunne se det. Hun fik ikke nogen advarsel.

10.10.10 Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 13. september 2008 til den 23. februar 2009

Integrationsministeriet modtog i perioden fra den 13. september 2008 til den 23. februar 2009 232 ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen, hvilket var næsten tre gange flere end ministeriet i alt havde modtaget siden ratifikationen af børnekonventionen i 1991.

Ministeriet modtog to ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen.

10.10.10.1 Afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Som følge af beslutningen om at berostille behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen blev der ikke truffet afgørelser om optagelse på

lovforslag om indfødsrets meddelelse eller afslag herpå⁷ for så vidt angår ansøgere omfattet af konventionen.

10.10.10.2 Optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Der blev i perioden optaget to ansøgere omfattet af 1961-konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse (sag 66 og 73).

Ansøgerne synes begge at have opfyldt de almindelige betingelser for optagelse på lov om meddelelse af indfødsret. Ansøgeren i sag 73 havde tidligere fået afslag med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde dokumenteret at have bestået indfødsretsprøven.

Der blev optaget 148 ansøgere omfattet af børnekonventionen (sag 103-116, 123-146, 150-165, 166-171, 174-177, 179, 182-188, 193-197, 204-225, 308-323, 328-330, 332,333, 343, 350, 351, 354, 355, 359, 360, 364-374, 383, 390-393, 399, 400 og 402-404).

Ansøgeren i sag 154 blev efterfølgende taget af lovforslaget på grund af, at vedkommende var blevet sigtet.

10.10.11 Kommissionens sammenfatning og vurdering af det faktiske forløb fra den 23. januar 2009 til den 23. februar 2009

10.10.11.1 Modtagelse af mavebælte af 23. januar 2009

Kommissionen lægger til grund, at Birthe Rønn Hornbech modtog mavebælte af 23. januar 2009 og de vedlagte bilag (notat af 19. januar 2009, udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg og mavebælte af 18. august 2008).

Kommissionen lægger ved denne vurdering vægt på, at Kirska Reinholdt, Dorit Hørlyck, Kim Lunding og Claes Nilas alle har forklaret, at de har signeret mavebæltet og lagt det videre, og at Christian Lützen har forklaret, at han husker, der blev lagt et mavebælte til ministeren med et notat.

Kommissionen lægger endvidere vægt på, at Christian Lützen og Claes Nilas har forklaret, at der blev holdt et møde om sagen på baggrund af mavebæltet, og at Claes Nilas desuden har forklaret, at Birthe Rønn Hornbechs spørgsmål under mødet tog udgangspunkt i de oplysninger, der fremgik af notatet og mavebæltet.

⁷ Der blev givet et afslag i sag 68 den 14. oktober 2008. Afslaget var imidlertid begrundet i, at ansøgeren ikke havde bopæl i Danmark. Ansøgeren var derfor ikke på dette tidspunkt omfattet af 1961-konventionen.

Disse forklaringer støttes af skriftlige udsagn om, at Birthe Rønn Hornbech primo februar 2009 ønskede et møde med et tema, der må antages at vedrøre denne sag, og hun har ikke forklaret om andre omstændigheder end mavebæltet, der kan have begrundet et sådan ønske.

Det forekommer endvidere mindre sandsynligt, at en fornyet drøftelse af sagen på et møde ville foregå helt uden nyt skriftligt materiale, og at Birthe Rønn Hornbech – hvis hun ikke havde modtaget materialet – skulle have undladt at efterspørge dette.

Birthe Rønn Hornbechs mail om, at hun skulle have ”læst papirerne” før mødet, tyder også på, at hun havde modtaget mavebæltet med bilag.

Kommissionen lægger som følge heraf til grund, at Birthe Rønn Hornbech modtog mavebælte af 23. januar 2009.

Af dette mavebælte fremgik bl.a. følgende:

- at ministeriet kunne overveje, om Danmark skulle opfylde sine internationale forpligtelser efter 1961-konventionen, vælge ikke at efterleve sine internationale forpligtelser og forholde sig afventende eller opsigse konventionen,
- at embedsmændenes indstilling var, at Danmark skulle opfylde sine internationale forpligtelser,
- at ministeriet med henblik herpå skulle genoptage behandlingen af i alt 11 sager, hvor ministeriet ”beklageligvis” eller ”fejlagtigt” havde meddelt afslag,
- at Folketingets Indfødsretsudvalg skulle orienteres om de konventionsmæssige forpligtelser og om de konkrete sager.

Birthe Rønn Hornbech modtog endvidere et notat, hvoraf fremgik bl.a. følgende:

- at det fremgik af forarbejderne til 1999- og 2004-loven, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen ville blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de i konventionen nævnte betingelser var opfyldt, selv om betingelserne for naturalisation, herunder vandelskravet, ikke var opfyldt,
- at i alt 12 ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen havde fået afslag på lovforslag om indfødsrets meddelelse,
- at otte sager med ansøgere omfattet af konventionerne endnu ikke var behandlet.

Om undersøgelsen af de nordiske landes praksis fremgik for så vidt angår Sverige, at adgangen for statsløse født i landet til at få indfødsret ved erklæring udløb ved det fyldte 20. år. Det fremgik endvidere, at Norge stillede krav om sprogkundskaber og vandel. Begge lande ville vurdere, om disse lande fuldt ud opfyldte 1961-konven-

tionen. Island havde ikke ratificeret konventionen, og i Finland fik børn, der ellers ville blive statsløse, automatisk finsk indfødsret ved fødslen. Mavebæltet indeholdt ikke oplysninger om baggrunden for de andre nordiske landes regler.

Endvidere modtog Birthe Rønn Hornbech udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg.

10.10.11.2 Møde i anledning af mavebælte af 23. januar 2009

Kommissionen lægger til grund, at der efter ønske fra Birthe Rønn Hornbech blev afholdt et møde om sagen, og at deltagere i dette møde var Christian Lützen, Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

Kommissionen lægger endvidere til grund, at Birthe Rønn Hornbech på mødet besluttede, at hun selv ville drøfte sagen med sine nordiske kollegaer.

Kommissionen lægger ved disse vurderinger vægt på Christian Lützens og Claes Nilas' forklaringer om mødet og på, at Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at Kim Lunding var meget optaget af det nordiske, og at hun på et tidspunkt sagde til ham, at hun selv ville tale med sine nordiske kollegaer om sagen.

Kim Lunding erindrer ikke at have deltaget i mødet.

Christian Lützen, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at Kim Lunding deltog i mødet/den drøftelse, der førte til, at Birthe Rønn Hornbech besluttede selv at drøfte sagen med sine nordiske kollegaer. Deres forklaring om Kim Lundings deltagelse støttes af en række forhold.

For det første at Birthe Rønn Hornbech ikke synes at have nogen interesse i at forklare, at det var netop Kim Lunding, der talte om det nordiske og fik hende til at beslutte, at hun selv ville tale med sine nordiske kollegaer om sagen, hvis det ikke faktisk forholdt sig således.

For det andet at det har formodningen for sig, at en repræsentant fra Udlændingeafdelingen skulle deltage i et møde, hvor det måtte forventes, at der skulle redegøres nærmere for den gennemførte undersøgelse af de nordiske landes praksis.

For det tredje at det af mailkorrespondance og mødeindkaldelser fremgik, at Kim Lunding skulle deltage, og at Christian Lützen ville sørge for ”sager” til ham.

For det fjerde at Dorit Hørlyck og Kirsas Reinholt begge har peget på Kim Lunding som en af de to personer, der efterfølgende kan have orienteret dem om resultatet af mødet.

Efter en samlet vurdering lægger kommissionen således til grund, at Kim Lunding deltog i mødet.

Kommissionen lægger videre til grund, at mødet fandt sted i tidsrummet mellem fredag den 23. januar 2009 og fredag den 13. februar 2009, efter kalendernoteringerne og mailkorrespondancen mest sandsynligt onsdag den 4. februar 2009 kl. 13.30.

På mødet blev sagen drøftet på baggrund af de nye oplysninger om, hvordan de andre nordiske lande administrerede konventionen.

Kommissionen lægger efter Christian Lützens og Claes Nilas' forklaringer til grund, at Birthe Rønn Hornbech på baggrund af oplysningerne i det notat, der var vedlagt mavebæltet, spurgte, hvilke betingelser de nordiske lande stillede, og hvad der var baggrunden for, at man stillede disse betingelser.

Det var navnlig Kim Lunding, der svarede bl.a. ved at fortælle, hvad Indfødsretskontoret havde gjort for at skaffe oplysningerne, og at de ikke havde flere oplysninger. Der var en diskussion af indstillingen i mavebæltet, og han og Claes Nilas forklarede, hvorfor de var nået frem til indstillingen. Det kan efter Claes Nilas' forklaring ikke lægges til grund, at 1961-konventionens ordlyd og muligheden for et fortolkningsspillerum blev nævnt på mødet.

Claes Nilas har forklaret, at Birthe Rønn Hornbech spurgte til de juridiske overvejelser, man havde gjort sig i de andre nordiske lande. Da hun ikke syntes, hun fik klare svar på det, besluttede hun, at hun så selv måtte finde ud af, hvad der var baggrunden for, at de nordiske lande fortolkede konventionerne således, at man kunne stille flere betingelser. Hun besluttede derfor, at hun selv ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer på et NSHF-ministermøde i juni 2009.

Denne forklaring støttes af Christian Lützens forklaring.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at det er rigtigt, at hun sagde, at hun selv ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer. Hun var træt af at høre, at det nordiske kom op hele tiden. Hun er blevet spurgt om, hvilke oplysninger der var behov for at få, hvortil hun har svaret, at hun bare ville slutte sagen, fordi hun

ikke fik klare svar. Hun kan ikke huske, om hun fik at vide, at der ikke var noget at komme efter, for det vidste hun allerede.

Kommissionen lægger til grund, at det var Birthe Rønn Hornbech, der besluttede, at sagen skulle drøftes på NSHF-mødet i juni 2009.

Det bemærkes, at den eneste oplysning i mavebælte af 23. januar 2009 med bilag, der efter kommissionens opfattelse kunne forstås på den måde, at andre nordiske lande fortolkede 1961-konventionen anderledes end den forståelse, der fremgik af mavebælterne fra august 2008 og januar 2009, var oplysningerne om Norge. Det fremgik således, at Norge stillede vandels- og sprogkrav, men det fremgik også, at de ville undersøge, om de fuldt ud havde implementeret konventionens betingelser. Det er senere oplyst, at det følger af § 3 i den norske statsborgerlov, at folkeretlige regler har forrang i tilfælde af modstrid med nationale regler, men denne oplysning fremgik ikke af sagen på dette tidspunkt.

Kommissionen har ikke kunnet fastslå, at der lå andre motiver bag den nævnte beslutning, end at Birthe Rønn Hornbech fandt det relevant at få afklaret baggrunden for, at man stillede andre betingelser i de nordiske lande, og at dette mest hensigtsmæssigt kunne foregå på den måde, at hun drøftede sagen med ministre fra de andre nordiske lande.

De tilbagemeldinger som Kirsa Reinholt og Dorit Hørlyck fik om beslutningen om den fortsatte undersøgelse sammenholdt med den måde, som undersøgelsen faktisk blev udført på, tyder på, at det, der skulle undersøges, var, om det – som Norge tilsyneladende gjorde – var muligt inden for konventionernes ramme at stille flere betingelser for at få indfødsret ved naturalisation end de betingelser, der var redegjort for i mavebælterne fra august 2008 og januar 2009. At dette skulle være ”vinklen” forekommer endvidere væsentligt mere sandsynligt, end at man, som Birthe Rønn Hornbech har været inde på, skulle undersøge, om man kunne stille færre betingelser.

Det lægges til grund, at de tilstedeværende embedsmænd ikke protesterede mod den fortsatte undersøgelse i form af drøftelsen på mødet i juni 2009 eller gav udtryk for, at fortolkningen af 1961-konventionen ikke gav anledning til tvivl.

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

Det er kommissionens vurdering, at det ikke giver anledning til bemærkninger, at embedsmændene ikke protesterede mod, at Birthe Rønn Hornbech ønskede selv at drøfte 1961-konventionen med sine nordiske ministerkollegaer. Spørgsmålet om betydningen for behandlingen af de konkrete sager behandles i de følgende afsnit.

Som redegjort for tidligere og gentaget nedenfor bemærkes dog, at der heller ikke efter de indhentede oplysninger om de andre nordiske landes praksis var en rimelig juridisk tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1, og at man i øvrigt i forbindelse med 1999- og 2004-lovene havde fastlagt, hvordan konventionen fremover ville blive implementeret.

10.10.11.3 Endnu et møde i anledning af mavebælte af 23. januar 2009?

Claes Nilas har forklaret, at der ganske kort tid efter det første møde blev holdt endnu et møde med Christian Lützen, Kim Lunding, ham selv og Birthe Rønn Hornbech som deltagere.

Kommissionen forstår hans forklaring således, at hans og de øvrige embedsmænds opfattelse var, at de ikke kunne undersøge sagen dybere. Det var ministeren ikke enig i. Hun var i tvivl om, hvordan konventionen skulle fortolkes og syntes, at det skulle undersøges yderligere. Det var hendes processkridt i sagen.

Dorit Hørlyck havde sagt til ham, at hun havde en håndfuld sager, der var færdigkspederede. Hun spurgte, hvad hun skulle gøre med dem. Hans umiddelbare vurdering var, at så måtte sagerne afvente færdiggørelsen. Det nævnte han på mødet. Men både han og Kim Lunding sagde også, at Dorit Hørlyck havde sagt til dem, at hun ikke syntes, at det gik an.

De talte om, at der også var nogle uhensigtsmæssigheder i berostillelsen. Det ville blive en relativ lang berostillelse, fordi ministermødet først var i juni 2009, og det ville også betyde, at dem, der skulle have en tilladelse, skulle afvente så lang tid.

Ministeren afviste berostillelsen, fordi hun henviste til de problemer, de havde haft i Metock-sagen. Hun nævnte flere gange på mødet, at det ikke gik, fordi det ville ombudsmanden kritisere. Det synspunkt, som ministeren kom med, opfattede han som et sagligt indspark. Det var derfor, at de kom frem til, at sagerne måtte afgøres.

Hvis de afgjorde sagerne efter konventionens ordlyd, kunne det komme til at betyde, at der blev givet statsborgerskab i nogle sager, hvor det senere viste sig, at man faktisk kunne have stillet en række betingelser. De vidste naturligvis alle sammen, at tildeling af statsborgerskab var irreversibelt, og at det derfor var en meget vigtig afgørelse. Det ville kunne udløse en kritik i forhold til regeringens egen holdning

om, at konventioner skulle overholdes, men man skulle stille alle de betingelser, som man kunne efter konventionen. Det var et problem.

De drøftede også den anden mulighed, som var, at sagerne kunne afgøres efter de hidtidige retningslinjer. Det vil sige, at man stillede betingelser i disse sager. Hvis man forfulgte det spor, ville det betyde, at alle sagerne blev fremmet. Nogle ville blive fremmet til optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, og nogle ville kunne forelægges for Indfødsretsudvalget med henblik på dispensation og på den måde blive optaget på lovforslaget. Det kunne også ende med afslag i nogle af sagerne, fordi man stillede betingelser.

Han tror, at han på et tidspunkt spurgte ministeren om, hvad nu hvis der ikke kom det ud af det nordiske ministermøde, som hun forventede. Han sagde afvæbnende til ministeren, at hvis hun heller ikke kunne finde ud af det og komme dybere, end de kunne, ville de være kommet til at træffe nogle afgørelser, hvor de stillede for mange betingelser.

Både han og Kim Lunding sagde, at de derfor skulle kunne finde de pågældende sager igen, hvis ministeren ikke fik den retsafklaring, som hun troede på.

Udkommet af møde to, efter de havde vendt alle vinkler, var, at ministeren sagde, at det rigtige måtte være, at de afgjorde sagen på det foreliggende grundlag, fordi de ikke vidste, hvordan den endelige retstilling på området ville blive.

Forespurgt om de brugte udtrykket ”det vil være i strid med konventionen”, ”det ville være retsstridigt” eller tilsvarende, har han forklaret, at det, de drøftede, og som også var stjerneklart, var, at hvis afklaringen af den retsusikkerhed, som ministeren så, og som hun regnede med at få afklaret på ministermødet, ikke faldt ud, som ministeren forventede, ville der blive truffet nogle afgørelser, hvor der blev stillet for mange betingelser efter konventionsfortolkningen, og som derfor var forkerte afgørelser, der skulle kunne genoptages. Han tror, at de sagde, at det ville blive nogle forkerte afgørelser.

Forespurgt om de på møde to gjorde noget for at genoptage drøftelserne med ministeren og overbevise hende om, at det var deres fortolkning af konventionerne, der var rigtig, og at det, at de måske gjorde noget andet i Norge, ikke havde den store betydning, har han forklaret, at hans erindring er, at de drøftede de forskellige udfaldsmuligheder – udsættelse af sagen, afgørelser af sager efter den rene konventionsfortolkning eller afgørelse på det foreliggende grundlag. På mødet var det hele tiden oppe at vende, at de syntes, at de oplysninger fra de nordiske lande, som de havde fået, ikke kunne føre til et andet resultat.

Det var ikke oppe at vende, hvad det var for nogle sager, der afventede afgørelse – om det var sager, der vedrørte vandel, selvforsørgelse, sprog eller indfødsretsprøve. Det var det mere principielle, de drøftede.

Kommissionen har foreholdt Claes Nilas' forklaring for Kim Lunding og Birthe Rønn Hornbech, der begge har afvist, at de har deltaget i en sådan drøftelse.

Christian Lützen har forklaret, at han ikke husker, at de drøftede konkrete sager med ministeren. Han husker en generel drøftelse med ministeren for og imod bero-stillelse. Han er sikker på, at vidnet, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech deltog. Han mener, at Kim Lunding også deltog. Senere har han forklaret, at han husker, at Kim Lunding deltog. Med afsæt i denne sag drøftede de, om man skulle stille sager i bero som i Metock-sagen. Han husker ikke, hvad der blev besluttet. Han har ikke deltaget i en indgående drøftelse hos ministeren.

Kommissionen kan ikke fastslå, om der – som forklaret af Claes Nilas – var et møde med Birthe Rønn Hornbech, hvor hun besluttede, at ansøgninger fra statsløse personer født i Danmark skulle behandles efter de almindelige betingelser.

Kommissionen lægger ved denne vurdering vægt på en række forhold:

Forklaringen støttes kun meget overordnet af Christian Lützens forklaring, og han har ingen erindring om udfaldet af mødet.

Kim Lunding og Birthe Rønn Hornbech har begge afvist, at de har deltaget i sådanne drøftelser.

Der er ingen dokumenter, der støtter, at der skulle være truffet en sådan beslutning før Birthe Rønn Hornbechs tiltrædelse af mavebæltet af 20. februar 2009.

Mavebælterne fra februar 2009, jf. nedenfor, tyder på, at der ikke hos Kirsas Reinholt, Dorit Hørlyck og Kim Lunding har været noget kendskab til, at Birthe Rønn Hornbech allerede skulle have truffet en beslutning om, hvordan de konkrete sager skulle behandles.

Mavebælterne havde efter deres indhold til formål at få en beslutning fra ministeren om, hvordan de konkrete sager skulle behandles, indtil undersøgelsen af de nordiske landes praksis var afsluttet. Hvis Kim Lunding vidste, at Birthe Rønn Hornbech allerede havde truffet en beslutning af samme indhold, havde det været naturligt at nævne dette for Kirsas Reinholt og Dorit Hørlyck, ligesom det havde været naturligt i mavebæltet at nævne ministerens beslutning, ikke at indstille, at hun traf den igen.

At Dorit Hørlyck ikke havde kendskab til, at ministeren allerede skulle have truffet en sådan beslutning, fremgår af hendes mail til fuldmægtig Birgitte Borker Alberg fra den 18. februar 2009.

Dorit Hørlyck besvarede et spørgsmål om, hvorvidt det var i orden, at sidstnævnte skrev til sagsbehandlerne om, at børn omfattet af børnekonventionen ikke skulle opfylde bl.a. sprog- og kriminalitetskrav, således:

”Nej, det er det ikke. Vi har jo slet ikke fået afgjort spørgsmålet endnu, herunder særligt i forhold til at give afslag, når der foreligger en sigtelse eller anden form for kriminalitet.

Hele spørgsmålet om de statsløse er forelagt ministeren, og med hensyn til behandlingen af de konkrete sager, har vi foreslået, at vi indtil videre fortsætter som hidtil, men på den måde, at vi noterer ned de sagsnumre, hvor vi (i strid med konventionerne) har meddelt et afslag for derefter, når spørgsmålet er afklaret, evt. at genoptage sagen ex officio. Ministeren ønsker nemlig at drøfte spørgsmålet med sine nordiske kolleger på et nordisk ministermøde sidst i juni. Så længe kan vi ikke vente, derfor har vi forelagt denne løsning.

Men som sagt har vi ikke fået noget tilbagemelding endnu, så hold de sager tilbage, der står til et afslag, lidt endnu. ”

Også Dorit Hørlycks mail af 16. januar 2011 til Kirska Reinholdt og Kim Lunding, omtalt i kapitel 9, afsnit 9.3.17, tyder på, at hun selv på dette tidspunkt ikke havde hørt, at ministeren forinden skulle have truffet en sådan beslutning. Hun anførte i forbindelse med indstillingen i mavebæltet af 20. februar 2009 følgende:

”Indstillingen er tiltrådt af dig, Claes og ministeren. Da det ikke var nogen permanent løsning, men alene en midlertidig løsning, der fandt sted, mens hele problematikken blev nærmere overvejet, kan det vel forsvares på den måde.”

De juridiske overvejelser for og imod berostillelse, som Claes Nilas har forklaret indgik i drøftelsen på mødet med Birthe Rønn Hornbech, har til dels fundet udtryk i Integrationsministeriets redegørelse til statsministeren af 7. marts 2011.

Kommissionen har undersøgt dokumenter udarbejdet i forbindelse med Integrationsministeriets undersøgelse i 2011 af dette forløb og i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen af 7. marts 2011. Kommissionen har endvidere afhørt de vidner, der deltog i udarbejdelsen af redegørelsens afsnit om de overvejelser, som Integrationsministeriet/Birthe Rønn Hornbech skulle have gjort sig i forbindelse med beslut-

ningen om at behandle sagerne efter de almindelige retningslinjer. Kommissionen har redegjort for denne undersøgelse i kapitel 9, afsnit 9.3.67, hvortil der henvises.

Det er kommissionens vurdering, at der ikke her er fremkommet oplysninger, der klart støtter, at der har været en drøftelse som forklaret af Claes Nilas.

Kommissionen lægger herved vægt på, at flere af elementerne i den omtalte drøftelse først ses at være blevet en del af udkast til redegørelsen efter det tidspunkt, hvor en embedsmand uden kendskab til sagens konkrete omstændigheder (kontorchef Niels Henrik Larsen, Integrationsministeriets Erhvervs- og Familiesammenføringskontor), havde udarbejdet et forvaltningsretligt notat om adgangen til at berostille sager.

Begrundelsen for ikke at følge konventionernes ordlyd, mens undersøgelsen foregik (at man kunne få kritik af ikke at stille de betingelser, det var muligt at stille, og at meddelelse af indfødsret ikke kunne tilbagekaldes) fremtræder endda klart som en overvejelse, som Niels Henrik Larsen selv havde gjort sig, og ikke som en overvejelse, han havde hørt faktisk havde været en del af beslutningsgrundlaget.

I Niels Henrik Larsens mail af 27. februar 2011 til Christian Lützen og Claes Nilas hedder det således:

”Ved de sidste timers korrekturlæsning mv. har jeg fået nedenstående tanke, som måske allerede er vinklet, men mit begrænsede kendskab til forløbet gør, at jeg alligevel tillader mig at fremkomme med den...”

Claes Nilas svarede på mailen:

”Den tager vi også med til vores møde.”

Den nævnte argumentation for ikke at behandle sagerne i overensstemmelse med ordlyden af 1961-konventionen blev herefter indsat i redegørelsen, men ikke som en overvejelse, der blev foretaget i februar 2009. Overvejelsen fremstod som gjort allerede efter forelæggelsen for Birthe Rønn Hornbech i august 2008, altså på et tidspunkt, hvor både Christian Lützen, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at man ikke overvejede eller drøftede behandlingen af konkrete sager.

Nanna Fischer, der deltog i udarbejdelsen af ministeriets egen undersøgelse og redegørelsen til statsministeren, har forklaret, at baggrunden for beslutningen fra februar 2009 ikke blev nærmere belyst eller drøftet på nogen af de møder, som hun var med til.

Da Birthe Rønn Hornbech fik forelagt et udkast til redegørelse af 4. marts 2011, hvoraf de nævnte overvejelser fremgik, herunder at der kunne rejses kritik, hvis man gav statsborgerskab på et mere lempeligt grundlag end det, konventionerne forpligtede Danmark til, skrev hun følgende:

”Enhver blot antydning af, at jeg ligger under for aftaler med DF bedes fjernet. Det har rent ud sagt overhovedet ikke været i mit sind, men alene at få den sikkerhed om fortolkningen, som jeg stadig ikke har fået og som de nordiske lande stadig ikke kan bidrage til. Der er nogle sætninger eller afsnit, der skal helt ud. Jeg kan ikke stå inde for den tankegang overhovedet.”

Spørgsmålet om baggrunden for beslutningen i februar 2009 blev kommenteret af Nanna Fischer, Kirska Reinholdt og Dorit Hørlyck den 27. februar 2011 i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen til statsministeren. De gav da alle udtryk for, at de ikke havde gjort sig så dybe overvejelser om begrundelsen for at fortsætte med at behandle sager efter de almindelige retningslinjer som dem, der fremgik af udkastet.

I en mail af samme dag kl. 23.04 kommenterede Niels Henrik Larsen disse bemærkninger over for Christian Lützen således:

”Men det har ministeren. I sit hoved. End of story!”

Christian Lützen svarede umiddelbart efter:

”JA”.

Tilsvarende gav Kim Lunding i mails af 4. marts og 7. marts 2011 udtryk for, at han var ”utryg” vedrørende berostillelsen i 2008, og at to afsnit om berostillelse (i 2008 og 2009) var svære, da der ikke forelå nogen dokumentation for, at det havde været overvejet.

Birthe Rønn Hornbech reagerede på henvisninger til Metock-sagen og til Folkeetingets Ombudsmand i udkastet til redegørelse på en måde, der må opfattes som om, at hun ikke kunne genkende, at det skulle have været en del af grundlaget for beslutningen i 2009 om ikke at berostille sagerne.

Birthe Rønn Hornbechs kommentarer og Christian Lützens svar herpå (i kursiv) den 7. marts 2011 kl. 0.14 er således:

”Berostillelse af Metock. HA HA kan ikke sammenlignes med dette her. Metock var nøje forberedt inden domsafsigelsen, der gik kort tid, alt var i offentlighed...

Metock nævnes ikke som en sag, hvor det materielle er sammenligneligt med denne sag, men der er formelle proceduremæssige sammenfald. Og Metock viste også, at berostillelse ikke er eksakt videnskab. Derfor bruges det som eksempel sammen med Tegninge-sagen fra 2006

Side 16. Undskyld, hvornår er indfødsretssager underlagt Ombudsmanden. ... skal vi netop bruge det til at understrege at han ikke er med.

Folketingets Ombudsmand søges udtrykkeligt ikke nævnt i det endelige notat, men omvendt er der jo – ligesom det gælder for ombudsmandens eget arbejde, der heller ikke formelt set er omfattet af Forvaltningsloven – stadig en dansk forvaltnings-tradition, lighed for loven, officialmaksime osv, der gælder for alle i den offentlige administration.”

Som det fremgår, erindrede Christian Lützen ikke om, at der faktisk havde været foretaget sådanne overvejelser i februar 2009.

På den anden side har Birthe Rønn Hornbech ved andre lejligheder henvist til netop ombudsmanden som begrundelse for ikke at stille sagerne i bero. Se afsnit 10.10.11.8.

Efter en samlet bedømmelse kan kommissionen ikke mod Kim Lundings og Birthe Rønn Hornbechs benægtelse lægge til grund, at der har været et møde med det indhold, som Claes Nilas har forklaret.

Der er dog heller ikke fremkommet oplysninger, der med tilstrækkelig vægt udelukker, at der før Birthe Rønn Hornbechs tiltrædelse af mavebæltet af 20. februar 2009 kan have været en drøftelse mellem Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech, hvor spørgsmålet om berostillelse i forhold til sager omfattet af denne undersøgelse har været berørt.

Kommissionen skal udvise forsigtighed i sine bevisvurderinger, og kommissionen kan derfor hverken lægge til grund, at der har været et sådan møde, eller afvise, at der har været drøftelser med Birthe Rønn Hornbech om berostillelse i forhold til sager omfattet af denne undersøgelse. Hvis der har været sådanne drøftelser, kan det dog ikke lægges til grund, at Kim Lunding deltog heri.

10.10.11.4 Mavebælte af 16. februar 2009

Kommissionen lægger videre til grund, at enten Christian Lützen eller Kim Lunding efter mødet den 4. februar 2009 orienterede Dorit Hørlyck om, at Birthe Rønn Hornbech ønskede at drøfte sagen med sine nordiske kollegaer.

Kirsa Reinholt, Dorit Hørlyck og Kim Lunding udarbejdede herefter efter fælles drøftelser mavebælte af 16. februar 2009, hvor de indstillede, at

”ansøgningerne behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, hvilket vil betyde, at ansøgeren i nogle tilfælde vil blive meddelt afslag på dansk indfødsret.”

Herefter hed det:

”Indfødsretskontoret skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at kontoret dermed er klar over, at det for så vidt angår de 18 til 21-årige kan være i strid med FN’s Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed at stille krav om, at de pågældende ansøgere opfylder kravene i retningslinjerne, og at det for så vidt angår ansøgere i henhold til retningslinjernes § 17 kan være i strid med FN’s Konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder at stille yderligere krav.”

Herefter fremgik det, at Indfødsretskontoret ville notere journalnumrene på de sager, hvor der blev givet afslag, indtil der var ”afklaret, om Danmark vælger at opfylde sine internationale forpligtelser”.

Kirsa Reinholt har forklaret, at de drøftede, at de ikke kunne lade ansøgningerne blive liggende. Derfor endte det med en beslutning om, at de indstillede til ministeren, at ansøgningerne skulle behandles, som de hidtil var blevet behandlet. De vidste godt, at hvis de begyndte at meddele afslag, ville det være i strid med konventionen. Det ville de orientere ministeren om, inden de bad hende tage stilling til, hvorvidt de skulle træffe afgørelser i sagerne. Når de orienterede om, at det kunne være i strid med konventionerne, gav det ministeren mulighed for at resolve, at det var en dårlig idé og i stedet foreslå, at sagerne skulle sættes i bero.

Dorit Hørlyck har forklaret, hun ikke tror, at de fik en besked om, at de skulle huske at behandle sagerne, som de havde gjort hidtil. Det var noget, som blev til gennem nogle drøftelser mellem hende, Kirsa Reinholt og Kim Lunding. De havde indtryk af, at indstillingen om, at ansøgningerne blev behandlet som hidtil og efter de gældende retningslinjer, var i overensstemmelse med det, som ministeren måtte ønske. Kim Lunding sagde, at han havde den opfattelse, at det var sådan, man ønskede, det

skulle være. De kunne ikke bare lade en række ansøgninger ligge uden at gøre rede for, hvorfor de ventede. Det ønskede man ikke på det tidspunkt.

Kim Lunding har forklaret, at indstillingen i mavebælte af 16. februar 2009 om, at ansøgningerne skulle behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, blev til på den måde, at Dorit Hørlyck kontaktede ham, efter der var kommet en ikke-resolution fra ministeren efter mavebæltet af 23. januar 2009. Hans erindring er, at nu ringede alarmklokkerne. Ikke nok med at tiden var gået, men den ville fortsætte med at gå, fordi ministermødet først var i juni 2009, og Dorit Hørlyck var meget bekymret over, at sagerne kunne blive mere end 1½ år gamle. De havde et reelt problem med nogle sager, som var blevet rigtig gamle. De talte om, at ministerens resolution om at vente til det nordiske møde førte til, at de ikke kunne vente med sagerne. Der var ikke andre overvejelser, end at sagerne blev meget gamle. De var enige om, at de måtte advare ministeren om, at dette var en beslutning, der indebar, at man handlede i strid med konventionen. Deres håb var, at den advarsel førte til, at man ændrede beslutningen, så de kunne komme tilbage til den løsning, de havde peget på hele tiden, ”betal ved kasse 1”. Hans vurdering er, at det var et skriftsprog, der ville blive forstået, og at man ville bremse ved det. Det var lige før, han gik på ferie den 10. eller 11. februar 2009. Dorit Hørlyck nåede ikke at forelægge mavebæltet for ham, men den indstilling, som var i mavebæltet, havde de drøftet, nemlig en advarsel til ministeren om, at hendes beslutning indebar, at de kom til at handle i strid med konventionerne.

Kommissionen lægger til grund, at indstillingen om at behandle sagerne som hidtil var Kirsas Reinholts, Dorit Hørlycks og Kim Lundings eget forslag, og at de ikke havde kendskab til, at ministeren allerede skulle have truffet en sådan beslutning.

I overensstemmelse med deres forklaringer lægges det til grund, at både Dorit Hørlyck og Kim Lunding mente, at sagerne ville komme til at ligge for længe, hvis de skulle afvente det nordiske møde i juni 2009, og at de derfor måtte afgøres.

Dorit Hørlycks forklaring må opfattes således, at indstillingen om at behandle sagerne som hidtil var baseret på, at Kim Lunding mente, at det var det, ministeren ønskede.

Kim Lundings forklaring må opfattes således, at indstillingen om at behandle sagerne som hidtil kombineret med en advarsel om, at det ville være konventionsstridigt, blev udarbejdet for at gøre Birthe Rønn Hornbech opmærksom på konsekvensen af den fortsatte undersøgelse i håb om, at hun så ville ændre beslutningen.

Det kan konstateres, at hverken Kirsas Reinholt, Dorit Hørlyck eller Kim Lunding gjorde sig de grundige overvejelser for og imod en berostillelse af sagerne, som Claes Nilas har forklaret om og som redegørelsen af 7. marts 2011 til statsministeren kom til at indeholde.

Kirsas Reinholt har forklaret, at hun ikke husker, hvordan drøftelserne var om orientering af Folketinget efter mavebæltet fra februar 2009. Hun husker ikke, om hun selv gjorde sig nogle tanker om det, eller at andre rejste spørgsmålet.

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun ikke på noget tidspunkt overvejede at gå til Indfødsretsudvalget uden om ministeren. Det blev besluttet, at man skulle fortsætte undersøgelserne, fordi man fortsat mente, at der var behov for at få vurderet, om der var mulighed for en bredere fortolkning. Der var ikke kutyme for at orientere udvalget, mens man var midt i en undersøgelse.

Kim Lunding har forespurgt, om han gjorde sig tanker om, at det var på tide at få orienteret Folketinget, forklaret, at de tidligere meget klart havde indstillet, at Folketinget skulle have besked, og de gav advarslen til ministeren den 16. februar 2009. Det var det, de gjorde. De samlede sagerne sammen, således at de kunne orientere Folketingets Indfødsretsudvalg, når ministermødet var overstået. Han vil ikke bestride, at det kunne gøres på andre måder, men det var den måde, de taklede det på.

Kommissionen lægger til grund, at både Kirsas Reinholt, Dorit Hørlyck og Kim Lunding var klar over, at det ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne, hvis man fulgte indstillingen i mavebæltet, og at mavebæltets afsnit om, at en behandling af sagerne i overensstemmelse med indstillingen kunne være i strid med 1961-konventionen og børnekonventionen, blev indsat som en advarsel for eventuelt at få Birthe Rønn Hornbech til at ændre sin beslutning om at drøfte sagen med sine nordiske kollegaer.

En indstilling må normalt opfattes som embedsmændenes anbefaling. Det er kommissionens vurdering, at der ikke burde være udarbejdet et mavebælte med en indstilling til Birthe Rønn Hornbech om, at man indtil videre skulle behandle sager omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen efter de gældende retningslinjer.

Kommissionen lægger vægt på, at de nævnte embedsmænd var bekendt med, at dette ville indebære, at der i en periode blev truffet afgørelser i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne, og at det ikke kan lægges til grund, at de havde fået instrukser om at skulle fremkomme med en sådan indstilling.

En juridisk korrekt og fyldestgørende rådgivning ville have bestået i, at embedsmændene havde indstillet, at ansøgerne blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, og at tidligere forkert afgjorte sager blev genoptaget og optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Hvis embedsmændene havde den opfattelse, at Birthe Rønn Hornbech ønskede sagerne afgjort efter de gældende retningslinjer, kunne det være angivet som en mulighed. Rådgivningen eller advarslen af ministeren skulle i givet fald have bestået i information om, at det efter embedsmændenes opfattelse ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen samt om, at Folketinget skulle underrettes herom.

Mavebæltet indeholdt en (forsigtig) advarsel om, at det kunne være i strid med konventionerne at følge indstillingen. Mavebæltet informerede derimod ikke om, at Folketingets Indfødsretsudvalg skulle orienteres om, at man agtede at behandle ansøgninger fra ansøgere omfattet af konventionerne i strid med konventionernes ordlyd og med de oplysninger, som forskellige ministre tidligere havde givet til Folketinget, bl.a. i forarbejderne til 1999- og 2004-loven.

10.10.11.5 Ændringer i mavebælte af 16. februar 2009

Mavebæltet af 16. februar 2009 blev ikke lagt videre til Birthe Rønn Hornbech, idet Claes Nilas besluttede, at det skulle ændres.

Det lægges til grund, at Christian Lützen returnerede mavebæltet, og at han skriftligt og pr. telefon bad om at få foretaget nogle ændringer i mavebæltet, og at dette skete efter instruks fra Claes Nilas.

Bl.a. havde han skrevet, at FN-konventionen skulle nedtones, og der var sat en streg over en del af det afsnit, hvoraf det fremgik, at det kunne være i strid med konventionerne.

Christian Lützen har forklaret, at Claes Nilas sagde, at mavebæltet skulle skrives tydeligere. Noget kunne skæres væk, da ministeren ikke havde noget ønske om at læse det forudsatte en gang til. Konventionerne skulle nedtones, fordi de var beskrevet i de tidligere forelæggelser. Nu handlede det om ministermødet. Han tænkte ikke dengang, at det var en advarselslampe, der blev fjernet.

Claes Nilas har forklaret, at mavebæltet var kontorets initiativ. Han synes, at det var lidt uklart, og at det ikke reflekterede de to beslutninger, som ministeren havde truffet. Han bad Christian Lützen tale med Dorit Hørlyck om det. Det var i virke-

ligheden et eksekveringsmavebælte, der var brug for, så ministeren var klar over de to ting, der skete i sagen.

10.10.11.6 Mavebælte af 19. februar 2009

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

Ændringen bestod bl.a. i, at afsnittet om, at det kunne være i strid med 1961-konventionen og børnekonventionen at stille yderligere krav, blev fjernet. Det kom i stedet til at fremgå, at der i forhold til ansøgere, der fik afslag, kunne være et juridisk problem.

Kirsa Reinholt har herom forklaret, at hun ikke syntes, at der var nogen grund til at skrive ”juridisk problem” i stedet for ”i strid med konventionerne”, men som hun husker det, drøftede de, at man ikke fortalte ministeren noget, hun godt vidste. Hun fik ikke nogen information om, hvorfor det skulle tages ud. Det var en besked, de fik oppe fra, som de fulgte.

Dorit Hørlyck har forklaret, at formålet med sætningen om, at kontoret var klar over, at man kunne komme i strid med konventionen, var at gøre opmærksom på, at det, de gjorde, kunne være i strid med konventionen. Det var vigtigt for hende, at ministeren så det. Hun ved ikke, hvorfor det blev fjernet. Det endte med, at de gjorde, som Claes Nilas ønskede.

Mavebæltet af 19. februar 2009 blev heller ikke lagt videre til Birthe Rønn Hornbech, idet Claes Nilas besluttede, at også dette mavebælte skulle ændres.

Af håndskrevne notater på et omslag på mavebæltet af 19. februar 2009 fremgår, at Christian Lützen spurgte Claes Nilas, om det ”stadig [var] ”for meget”? (her udgøre et juridisk problem)”, hvortil Claes Nilas svarede ”JA”.

Christian Lützen har forklaret, at de to linjer om, at det kunne udgøre et juridisk problem, ikke hang sammen med den bestilling, han havde givet til Indfødsrets-kontoret. Det spurgte han Claes Nilas om, og det var Claes Nilas enig i. Det kan være, det var drøftet med ministeren, og at der så ikke var grund til at skrive det i mavebæltet igen.

Claes Nilas har forklaret, at han havde den holdning, at ministeren kendte deres juridiske indstilling i sagen, og den havde de også drøftet med hende. Den fremgik af mavebæltet fra 23. januar 2009, og derfor skulle det vedlægges. Det, som det efterfølgende mavebælte skulle lægge ovenpå, hvis det overhovedet skulle videregig-

ves, var en refleksion af ministerens to beslutninger, efter at de havde forelagt den juridiske indstilling og efter, at den havde været drøftet med hende på to møder. Det var beskrivelsen i mavebæltet, der var for lang.

Kommissionen lægger til grund, at der har været en drøftelse mellem Christian Lützen og Claes Nilas efter mavebæltet af 16. februar 2009, hvor Claes Nilas gav udtryk for, at afsnittet om, at det kunne være i strid med Danmarks konventionsmæssige forpligtelser, var ”for meget”.

Efter mavebæltet af 19. februar 2009, hvor det i stedet blev formuleret således, at det kunne ”være et juridisk problem”, bekræftede Claes Nilas over for Christian Lützen, at det ”stadig” var ”for meget”.

Afsnittet blev herefter fjernet og indgik ikke i det mavebælte, som Birthe Rønn Hornbech modtog.

Også afsnittene om, at sagsbehandlingen var af hastende karakter, og at Indfødsretskontoret ville sørge for at notere journalnumrene for at have mulighed for at kunne genoptage behandlingen af sager, blev fjernet.

10.10.11.7 Mavebælte af 20. februar 2009

Det lægges til grund, at mavebælte af 20. februar 2009 blev godkendt af Claes Nilas og lagt videre af ham til Birthe Rønn Hornbech, der den 23. februar 2009 tiltrådte indstillingen om, at ansøgningerne skulle behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, hvilket ville betyde, at ansøgerne i nogle tilfælde vil blive meddelt afslag på dansk indfødsret.

Som nævnt i afsnit 10.10.11.4 burde mavebæltet efter kommissionens vurdering ikke have indeholdt en sådan indstilling, idet en sådan indstilling ikke kunne anses for at være en korrekt og fyldestgørende rådgivning af ministeren.

Mavebæltet var vedlagt en kopi af mavebælte af 23. januar 2009 og formentlig også bilagene hertil.

Mavebæltet af 20. februar 2009 udgjorde den eneste skriftlige rådgivning af Birthe Rønn Hornbech om den betydning, som beslutningen om selv at ville drøfte sagen med hendes nordiske ministerkollegaer efter embedsmændenes opfattelse havde for behandlingen af konkrete ansøgninger.

Mavebæltet indeholdt i modsætning til mavebælterne fra den 16. og 19. februar 2009 ikke nogen advarsel om, at indstillingen indebar, at der kunne blive truffet

afgørelser i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen. Mavebæltet indeholdt heller ikke information om, at Folketinget skulle underrettes om beslutningen.

Mavebæltet indeholdt efter kommissionens vurdering derfor ikke en juridisk korrekt rådgivning af ministeren.

10.10.11.8 Kommissionens vurdering af, hvordan Birthe Rønn Hornbech forstod indstillingen i mavebælte af 20. februar 2009 og konsekvenserne af at tiltræde denne

Kommissionen behandler i dette afsnit to spørgsmål angående den viden, som Birthe Rønn Hornbech må antages at have haft, da hun tiltrådte indstillingen i mavebælte af 20. februar 2009.

For det første om Birthe Rønn Hornbech var klar over, at indstillingen betød, at Integrationsministeriet i en periode ville behandle ansøgninger fra statsløse født i Danmark efter de almindelige betingelser for naturalisation.

For det andet om Birthe Rønn Hornbech var klar over, at dette ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Det kan som redegjort for i afsnit 10.10.11.3 ikke fastslås, om der forud for hendes modtagelse af mavebælte af 20. februar 2009 havde været en drøftelse mellem hende og Claes Nilas (eller andre embedsmænd) om behandlingen af konkrete sager.

Kommissionen lægger derfor til grund, at Birthe Rønn Hornbechs kendskab til sagen i det væsentlige har været baseret på mavebælter fra august 2008 og januar 2009 med bilag samt på de drøftelser, som hun i anledning af disse mavebælter havde haft med Kim Lunding og Claes Nilas i september 2008 og februar 2009. Selv om mavebælterne korrekt og entydigt redegjorde for Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen samt indstillede, hvordan forpligtelserne kunne opfyldes, endte drøftelserne på begge møder med, at sagen skulle undersøges yderligere, uden at det gav anledning til indsigelser fra Kim Lunding eller Claes Nilas.

Mavebæltet af 20. februar 2009 indstillede, at ansøgningerne fra personer omfattet af konventionerne skulle behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, og det indeholdt ikke nogen advarsel om, at dette ville være i strid med konventionerne.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun opfattede mavebæltet på den måde, at de sager, der blev omtalt, var nogle gamle sager, man havde genoptaget, og at de ville blive behandlet efter gældende ret, altså i overensstemmelse med 1961-konventionen, som den var implementeret i 2004-loven. De ansøgere, der ville få afslag, var dem, der ikke opfyldte konventionens betingelser.

Hun har videre forklaret, at hun ikke tog sig i agt for, at retningslinjer betød konventionsbrud. Det havde hun ikke forestillet sig i sin vildeste fantasi. For hende var sagen simpel, derfor hakkede hun kun et stempel i, og helt i strid med sin natur skrev hun ikke noget. Hun synes, det var simpelt. Hun gik ud fra, at der i overensstemmelse med hendes instrukser på mavebæltet fra 4. august 2008 for længst var sket underretning til Indfødsretsudvalget, og at man var begyndt at behandle sagerne korrekt. Gældende retningslinjer forstod hun som gældende ret, men det er skrevet som konventionsbrud. Hun har ikke sagt, at noget skulle være ulovligt. Hun har sagt det modsatte.

På trods af denne forklaring lægger kommissionen efter en samlet bedømmelse af indholdet af mavebæltet af 20. februar 2009 med bilag, sammenhængen med de tidligere mavebælter og møder og en række elementer i det efterfølgende forløb til grund, at Birthe Rønn Hornbech ved sin tiltrædelse af indstillingen i mavebæltet var klar over, at indstillingen betød, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i en periode ville blive behandlet efter de almindelige regler i indfødsretsaftalerne i stedet for efter de betingelser, der fremgik af konventionerne.

Kommissionen redegør for baggrunden for denne vurdering i det følgende.

Vurderingen støttes i første række af indholdet af mavebæltet af 20. februar 2009.

Sætningen ”behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, hvilket vil betyde, at ansøgeren i nogle tilfælde ville blive meddelt afslag på dansk indfødsret.” peger af flere årsager på indfødsretsaf-talen, ikke på konventionerne.

For det første omtales ”retningslinjerne” tre gange tidligere i mavebæltet. To gange i sammenhængen ”retningslinjernes § 17”, altså den bestemmelse i indfødsretsaf-talen, der handlede om børn født statsløse i Danmark og som henviste til børnekonventionen, og en gang som ”de almindelige retningslinjer”, der kunne give karens eller føre til udelukkelse fra optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Det er mest naturligt at opfatte indstillingens henvisning til de ”gældende retningslinjer” på linje hermed og dermed som de almindelige betingelser for naturalisation, som fremgik af indfødsretsaf-talen.

For det andet var betegnelsen ”retningslinjer” en almindeligt anvendt betegnelse for indfødsrets cirkulærer/indfødsrets aftalerne, eksempelvis i de to årlige forslag til lov om indfødsrets meddelelse, hvor det af forarbejderne fremgik, at ansøgerne opfyldte de ”gældende retningslinjer”.

For det tredje var problemstillingen som beskrevet i mavebælter fra august 2008 og januar 2009 med bilag og som behandlet på møderne i september 2008 og februar 2009 netop, om den hidtidige behandling af sager omfattet af 1961-konventionen efter de almindelige betingelser i indfødsrets aftalerne skulle opretholdes, eller om man fremover skulle behandle sagerne efter de betingelser, der fremgik af konventionerne. ”Behandles som hidtil” kan i den sammenhæng mest naturligt læses som en henvisning til de almindelige betingelser i indfødsrets aftalerne.

For det fjerde peger sætningen ”hvilket ville betyde, at ansøgeren i nogle tilfælde vil blive meddelt afslag på dansk indfødsret” i retning af, at der ville blive administreret efter det mest restriktive regelsæt, hvilket var reglerne i indfødsrets aftalerne.

En naturlig læsning af mavebæltet sammenholdt med den viden, som Birthe Rønn Hornbech i øvrigt havde om sagen, taler derfor for, at hun må have forstået, at sagerne ville blive behandlet efter de retningslinjer, der fremgik af indfødsrets aftalerne.

Også forløbet efter februar 2009 støtter efter kommissionens opfattelse, at Birthe Rønn Hornbech i februar 2009 må have været klar over, at sagerne ville blive behandlet efter de almindelige betingelser i indfødsrets aftalerne.

Birthe Rønn Hornbech har for kommissionen forklaret, at hun først under afhøringerne for kommissionen har fortalt, at hun i forløbet fra mødet i september 2008 indtil modtagelsen af mavebæltet af 12. november 2009 troede, at Folketinget var blevet orienteret om sagen, og at ansøgere omfattet af konventionerne var blevet optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Det er bekræftet af Kirska Reinholdt, Nanna Fischer, Dorit Hørlyck, Christian Lützen, Kim Lunding og Claes Nilas, at de først har hørt om en sådan forståelse i forbindelse med kommissionens undersøgelse.

Det forekommer efter kommissionens opfattelse usandsynligt, at Birthe Rønn Hornbech helt skulle have undladt at gøre opmærksom på, at de konventionsstridige afslag fra 2009 skyldtes, at embedsmænd ikke havde fulgt hendes anvisninger fra mavebæltet af 4. august 2008, og at der var opstået en misforståelse om betydningen af mavebæltet af 20. februar 2009.

Hun havde anledning hertil, da hun igen blev orienteret om sagen ved mavebælte af 12. november 2009. Se herom i afsnit 10.12.2, hvor kommissionen har vurderet, at en påtegning udført af Birthe Rønn Hornbech om, at en orientering af Folketinget ”lige på og hårdt [skulle] forklare, hvorfor sagerne har ligget.” mere fremtrådte som skrevet af en person, der vidste, at sagerne havde ”ligget”, og hvorfor de havde ”ligget”, end som skrevet af en person, der først ved modtagelsen af mavebæltet blev klar over, at der var nogle sager, som ikke var blevet behandlet efter konventionerne, og som ikke kendte baggrunden for dette.

Birthe Rønn Hornbech havde endvidere flere anledninger hertil efterfølgende, da sagen blev undersøgt i Integrationsministeriet i 2011, og da hun udtalte sig om forløbet til pressen, Folketinget og statsministeren. Birthe Rønn Hornbech har ikke i nogen af disse sammenhænge givet denne forklaring. Tværtimod har hun flere gange udtalt sig på en måde, der giver indtryk af, at hun havde været bekendt med og tiltrådt, at man undersøgte praksis i de andre nordiske lande, før man besluttede at behandle sagerne i overensstemmelse med konventionernes ordlyd. I andre tilfælde har hun undladt at tage afstand fra formuleringer om, at hun havde truffet en sådan beslutning.

Nedenfor følger nogle eksempler herpå:

Under andenbehandlingen i Folketinget den 10. december 2010 af lovforslag nr. L 38/2010 om indfødsrets meddelelse blev årsagen til, at der var optaget 35 personer omfattet af 1961-konventionen på lovforslaget, debatteret.

Jesper Langballe (DF) udtalte bl.a.:

”Jamen, sagen er måske den, at man skulle tage at besinde sig på konventionen og på sin egen deltagelse i den og sige, at en konvention altså ikke er hellig.”

Birthe Rønn Hornbech udtalte hertil bl.a.:

”Jamen når hr. Jesper Langballe giver mig det råd, at jeg skal besinde mig på konventionen, så kan jeg benytte lejligheden til at tilstå, hvorfor der er så mange statsløse palæstinensere på dette lovforslag. Det er der fordi dem, der burde have haft statsborgerskab tidligere, ikke har fået det, netop fordi jeg har besindet mig.

Jeg synes, at det her var en svær sag, og derfor har jeg også indhentet udtalelser og råd i andre lande for at høre, hvordan man har gjort der, og jeg er altså nået til, at disse mennesker, der er statsløse, skal have statsborgerskab i Danmark.

Det er det lovforslag, jeg har fremsat, og det er det lovforslag, som regeringen fastholder.”

På spørgsmål fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL) i et samråd i Folketingets Indfødsretsudvalg den 9. februar 2011 om, hvornår hun første gang blev orienteret om fejlbehandlingen, svarede Birthe Rønn Hornbech bl.a.:

”Jamen det kan jeg ikke på stående fod huske, og jeg ved heller ikke, om det er så præcist, og jeg anser det heller ikke for særlig vigtigt. Dét, jeg kan huske, jeg oplyste i folketingssalen, var, at jeg blev meget overrasket for ikke at sige, at jeg troede ikke på det første gang, jeg hørte om det. Og derfor var jeg selvfølgelig nødt til personligt at overbevise mig selv om – det virkelig var rigtigt. Og spurgte også nogle af mine nordiske kolleger, hvordan det var i de andre lande, fordi at jeg kunne ligesom Jørgen Poulsen altså slet ikke rumme, at det skulle kunne foregå, at man overså en konvention, som man jo roligt kan sige er af så vital betydning for den gruppe, som netop er statsløse. Så der er da bestemt gået noget tid. Det ser jeg ser da overhovedet ingen anledning til at skjule, og det skammer jeg mig heller ikke over. Altså ligegyldigt hvad jeg får forelagt, hvis det er ting, der overrasker mig – enten det er den ene vej, eller det er den anden vej, så er det da ting, jeg personligt tager mig af og får overbevist mig selv om, at inden jeg sender noget til Folketinget, så skal det jo også være rigtigt.”

På spørgsmål fra Astrid Krag (SF) i samme samråd om, hvordan hun blev orienteret om konventionsbruddet, svarede Birthe Rønn Hornbech:

”Jamen altså, jeg behandler adskillige sager, adskillige problemstillinger og generelle ting hver eneste dag, og det foregår på forskellige måder i ministeriet og ja – det kan jeg jo ikke sådan lige sidde og sige her, hvordan det var, om jeg har fået et præj mundtligt først eller hvad – det er jeg jo ikke i stand til at sige. Dét, jeg bare siger, er, at jeg var så overrasket, så jeg sagde, skulle man nu ikke lige høre, hvordan de gør i de andre lande, fordi kan det her overhovedet være rigtigt. Og derfor er der selvfølgelig gået noget tid. Det siger sig selv. Og det er jo også derfor, at vi af egen drift har taget gamle sager op, fordi også i den ventetid, kan der være nogle – eller er der nogen, der har fået afslag ikke. Det er jo derfor, vi netop har taget alle sager op. Fordi min sagsbehandlingstid og den forsømmelse, og den forsømmelse som altså også tidligere ministre af en anden regeringsfarve har begået, skal naturligvis ikke komme de enkelte personer til skade, og derfor har vi taget gamle sager op.”

DR's Orientering på P1 bragte den 12. januar 2011 et indslag, hvor journalist Astrid Fischer interviewede Birthe Rønn Hornbech om sagen. Af interviewet fremgår ifølge kommissionens afskrift bl.a. følgende:

”Birthe Rønn Hornbech: Altså jeg vil meget gerne vide, hvad der egentlig er sket, men der sker jo i hvert fald det for mit vedkommende, at jeg altså på et tidspunkt får at vide, at der er den konvention, som man åbenbart ikke har anvendt, og jeg giver selvfølgelig besked om, at konventioner skal overholdes, og at det hele skal gås igennem, og der skal ryddes op. Jeg var så forbavset, så jeg sådan set gik ud i byen for at høre, om det overhovedet kunne være rigtigt, men også høre lidt om, hvordan man gør i andre lande. ...

Astrid Fischer: Hvornår blev du opmærksom på det her?

Birthe Rønn Hornbech: Det kan jeg ikke huske, fordi vi gav altså besked til Folketinget i januar, så det er så noget før. Jeg har som sagt også på egen hånd været ude og botanisere og finde ud af, om det kunne være rigtigt, fordi jeg troede selvfølgelig ikke på, at det kunne foregå, og derfor har jeg været meget forundret over det, og som sagt også hørt andre lande – er det virkelig rigtigt, at det er sådan, fordi jeg ikke kan fatte, hvordan det er gået til.”

Den 23. februar 2011 sendte Birthe Rønn Hornbech en mail til statsminister Lars Løkke Rasmussen. Mailen var vedhæftet et dokument, som Birthe Rønn Hornbech henviste til med bemærkningen ”Her er lidt om det ene og om det andet”. I dokumentet hed det under overskriften ”Statsløse” bl.a.:

”Når vi har været længe om at få genoprettet fejlen, skyldes det, at det var meget vanskeligt at få rede på, hvordan reglerne blev fortolket i andre lande.

I den periode gav vi forkerte afslag - da ombudsmanden jo har fortalt, at man ikke må berostille sager, (Tamilsagen) men noterede, at disse skulle kunne findes ved en evt. genoptagelse. Dette gjorde vi ved at notere sagerne i takt med, at de blev behandlet.”

I en artikel af 26. februar 2011 med overskriften ”Og nu tror jeg godt, at jeg kan være bekendt at slukke mikrofonen” i Politiken hedder det:

”Du fik at vide i 2008, at den var gal. Hvordan?”

Det kan jeg ikke huske - nogle medarbejdere kan være kommet op, eller det kan være skriftligt, det kan jeg ikke huske. I hvert fald kommer der en beslutning fra mig om, at vi skal høre de nordiske lande. De eneste, vi får rigtigt klart

svar fra, er Sverige, og på et tidspunkt i løbet af 2009 siger jeg: Det her kan jo ikke passe. Nu bliver vi nødt til selv at gøre noget.

Hvorfor skal man spørge de nordiske lande?

Fordi jeg kan ikke få svar her i huset.

Du har folk i huset der har skrevet bøger om emnet?

Jo, men når man i 10 år intet har hørt om det, når Folketinget ikke har reageret, når man her i huset kommer og siger, man har ikke brugt konventionerne, og når jeg ikke er i stand til at finde forskrifter af nogen art, så er min første tanke: nu må jeg lige finde ud af, hvad der er op og ned på den sag. For mig giver det ingen forklaringen, hvorfor man i 10 år, under fire ministre, hvoraf jeg er den fjerde, ikke har vidst noget. ...

Men selv om fejlen er opdaget i 2008, så ser det ud som om, I i 2009 giver ni afslag?

Vi er stadig ikke nået til, hvordan konventionen skal fortolkes, og så siger jeg: Gør I som I plejer, men I skal kunne finde sagerne, så vi kan genoptage dem. Hvis I så spørger, hvorfor stiller I ikke sagerne i bero? Så svarer jeg: Fordi ombudsmanden har sagt, at man ikke må stille sager i bero. Vi giver afslag med åbne øjne, fordi jeg stadig ikke kan tro på denne her sag. Og når der er en politisk aftale om indfødsret, så er det sin sag at begynde at lave noget, der er i strid med aftalen. Men i slutningen af 2009 må jeg træffe den afgørelse, at nu får alle, der har fået afslag, en ny mulighed efter konventionen. ...

Føler du selv, at du har reageret med rettidig omhu fra du fik det at vide i 2008?

Hvis jeg havde vidst noget mere, havde jeg nedkortet den periode. Jeg ville stadig have foretaget en undersøgelse af, om der var sket noget forkert, og det kunne jeg nok have gjort hurtigere, hvis jeg havde haft den viden, jeg har i dag. For mig er det her rasende ubekvemt, det kan ikke være mere ubekvemt, det rammer mig meget hårdt. Det er imod alt det, jeg står for. Derfor ville jeg også ønske, at jeg havde haft den bagklogskab i 2008, for så kunne jeg have reageret hurtigere.”

I en artikel af 27. februar 2011 med overskriften ”Jeg er holdt op med at læse aviser” i Jyllands-Posten hedder det:

”3. For sent ude?

...

Er det i sagen om de statsløse dig, der ikke fra begyndelsen har set, hvor alvorligt det var?

”I starten måtte jeg undersøge, om det overhovedet var alvorligt,” siger Birthe Rønn Hornbech i dag og forklarer, at hun ikke greb ind øjeblikkeligt, fordi hun simpelthen ikke troede på, at hele Folketinget i årevis havde handlet i strid med konventionen om statsløse. I stedet satte hun embedsmændene til at undersøge det. ”Jeg sagde: I må altså undersøge, hvad de andre nordiske lande gør. Vi fik et svar fra Sverige, men vi har ikke - sådan som jeg har fået det forelagt - kunnet få en klar, entydig besked om en entydig nordisk praksis.”

Hvad fik I at vide fra Norge og Finland?

”Jeg kan ikke sige det, for jeg ser jo ikke papirerne, og jeg ved heller ikke, hvor mange papirer, der er. Jeg ved, at der har været tre møder. Der har været to embedsmandsmøder på nordisk plan og et ministermøde, hvor jeg fik svineinfluenza. Men møderne har været der, og så er det gået frem og tilbage med forberedelser, og man har ikke kunnet få klare svar,” siger Rønn.

Ved bl.a. mavebølter af 20. og 31. januar 2011 og i et udkast til redegørelse til statsministeren, der blev drøftet på et møde den 4. marts 2011, fik Birthe Rønn Hornbech forelagt en beskrivelse af forløbet. Det fremgik med mindre sproglige variationer af notatet og af mavebølterne, at hun havde besluttet, at der skulle foretages en undersøgelse af, hvordan de nordiske lande havde gennemført 1961-konventionen og fortolket rækkevidden heraf, før hun kunne tage stilling til, hvordan sagsbehandlingen skulle tilrettelægges. Det fremgik videre, at hun havde tiltrådt, at sagerne ikke skulle stilles i bero, men at de skulle behandles i overensstemmelse med de gældende retningslinjer, uanset at nogle ansøgere herved ville blive meddelt afslag.

Birthe Rønn Hornbech ses ikke i 2011 at være fremkommet med bemærkninger til denne del af de forelagte beskrivelser af forløbet.

Endelig bemærkes, at der ikke i de forslag til lov om indfødsrets meddelelse, som Birthe Rønn Hornbech fremsatte i perioden mellem september 2008 og november 2009, blev informeret om ansøgere omfattet af 1961-konventionen. Det drejer sig om L 53 fremsat den 30. oktober 2008, L 191 fremsat den 2. april 2009 og L 48 fremsat den 29. oktober 2009.

Kommissionen er opmærksom på, at Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at det, man kan se af medierne, ikke er det samme, som hvad der er sagt, og at hun, da sagen kom frem i pressen, ”kørte de melodier”, der blev præsenteret for hende. Hun havde ikke andet valg.

Efter en samlet bedømmelse af indholdet af mavebæltet af 20. februar 2009 med bilag, sammenhængen med de tidligere mavebælter og møder og det efterfølgende forløb lægger kommissionen imidlertid til grund, at Birthe Rønn Hornbech var klar over, at tiltrædelsen af indstillingen i mavebæltet af 20. februar 2009 betød, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i en periode ville blive behandlet efter de almindelige regler i indfødsretsaftalerne i stedet for efter de betingelser, der fremgik af konventionerne.

Spørgsmålet er herefter, hvordan Birthe Rønn Hornbech opfattede retsgrundlaget, da hun tiltrådte mavebæltet af 20. februar 2009, herunder om hun må antages at have været bekendt med, at der ville blive givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, der var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Den bevismæssige bedømmelse heraf er vanskelig, hvilket navnlig har sammenhæng med, at der ikke ud over mavebæltet af 20. februar 2009 er tilvejebragt et skriftligt grundlag for at fastslå, hvordan Birthe Rønn Hornbech blev rådgivet om de juridiske konsekvenser af at fortsætte undersøgelsen og af indtil videre at behandle sagerne efter de gældende retningslinjer.

Sammenfattende kan det i forhold til, hvordan Birthe Rønn Hornbech var blevet rådgivet om retsgrundlaget, da hun tiltrådte mavebæltet af 20. februar 2009, lægges til grund,

- at hun havde modtaget mavebælter af 4. august 2008 og af 23. januar 2009 med bilag, hvoraf det fremgik, at Danmark efter embedsmændenes opfattelse var forpligtet til at give indfødsret til ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen, der opfyldte de betingelser, der var nævnt i konventionen. Disse mavebælter var blevet uddybet mundtligt af embedsmænd på møder i september 2008 og februar 2009.
- at ingen embedsmænd over for hende havde givet udtryk for, at det var overflødig at undersøge retsstillingen yderligere, hverken da hun i september 2008 ønskede at høre om de andre nordiske landes praksis efter 1961-konventionen, eller da hun i februar 2009 ønskede selv at drøfte konventionen med sine nordiske ministerkollegaer.

- at ingen embedsmænd havde rådgivet hende om, at det ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, at man ikke optog ansøgere omfattet af konventionerne på lovforslag om indfødsrets meddelelse, mens undersøgelsen foregik. Embedsmændene indstillede tværtimod i mavebælte af 20. februar 2009, at man indtil videre skulle give afslag til de ansøgere, der ikke opfyldte de gældende retningslinjer.
- at ingen embedsmænd havde rådgivet hende om, at hun havde pligt til at orientere Folketinget, hvis hun fulgte indstillingen i mavebælte af 20. februar 2009.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun, da hun modtog mavebæltet af 4. august 2008, blev klar over, at der var begået fejl, og at Danmark havde overtrådt 1961-konventionen. Mavebæltet henviste til loven og var noget af det klareste, der var skrevet. Derfor var der ikke nogen tvivl i hendes sind. Det stod klart for hende, at embedsmændene ville noget, som de skulle have gjort for længst. Hun kendte konventionen så godt på det tidspunkt, at hun ikke var i tvivl om, hvad gældende ret var. Der var ingen retlige problemer. Hun har også givet udtryk for, at det var embedsmændene, der interesserede sig for det nordiske, og at hun aldrig forstod, hvorfor det var så vigtigt at spørge de nordiske lande.

Denne forklaring støttes af, at 1961-konventionens artikel 1 er meget klart formuleret og af, at mavebælterne fra august 2008 og januar 2009 ikke gav udtryk for, at der var nogen tvivl om forståelsen af konventionen.

Christian Lützen og Claes Nilas har forklaret, at Birthe Rønn Hornbech ville overholde konventionerne. De har dog også forklaret, at ministeren var bekendt med, at det ville være i strid med konventionerne, hvis man gav afslag i de sager, der lå (Christian Lützen), eller at det var stjerneklart for alle, hvad materien var i sagen (Claes Nilas). Ved vurderingen af disse forklaringer skal der tages hensyn til, at begge vidner var involveret i fjernelsen af advarslerne i mavebælte af 16. og 19. februar 2009, og at de derfor har en interesse i at forklare, at ministeren allerede var bekendt med de juridiske problemer, som advarslerne angik.

Det er efter kommissionens opfattelse en mulighed, at Birthe Rønn Hornbech – som hun har forklaret for kommissionen – havde en klar forståelse af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Det er dog også en mulighed, at Birthe Rønn Hornbech ikke havde en så klar forståelse af konventionen. Der er således en række indikationer på, at Birthe Rønn Hornbech var i tvivl om i hvert fald elementer i fortolkningen af artikel 1 i 1961-konventionen.

Christian Lützens og navnlig Claes Nilas' forklaringer om, at Birthe Rønn Hornbech undrede sig over, at Integrationsministeriet havde overset 1961-konventionen og dernæst stillede spørgsmål til, om det var den præsenterede fortolkning, der var den rigtige sammenholdt med, at Birthe Rønn Hornbech ønskede de nordiske landes praksis undersøgt og senere drøftet, taler for, at hun ikke var så sikker på fortolkningen, som hun selv har forklaret.

Tilsvarende de ovenfor nævnte citater, hvor Birthe Rønn Hornbech er citeret for at have givet udtryk for, at hun var blevet overrasket, og at der var behov for at undersøge, hvordan reglerne blev fortolket i andre lande.

Et andet eksempel herpå er en mailkorrespondance, som Birthe Rønn Hornbech den 11. januar 2011 havde med Christian Lützen og Claes Nilas, hvor hun bl.a. skrev:

”Hvad er reglerne...”

og

”Retssamfundet består i at beskytte de værste forbrydere – som konventionerne er udformet. Sådan er jo det. Men jeg vil godt vide h v o r langt den går. Og med det samme.”

Et yderligere eksempel herpå er en mail fra den 24. februar 2011, hvor Birthe Rønn Hornbech skrev til Christian Lützen i anledning af en artikel i Information samme dag med overskriften ”De statsløse: Nye oplysninger øger presset på minister: Rønn ignorerede ulovlig sagsbehandling i et år”:

”Havde du ment, at sagen skulle hastes igennem dengang så havde du jo nok sagt det. Vi troede vel ikke rigtigt på det dengang.

Vi må konstatere, at det utrolige, som man ikke kan tro desværre er en kendsgerning.”

Christian Lützen svarede:

”Ja. Det åbenlyse er ofte uklart”

Hvortil Birthe Rønn Hornbech svarede:

”Nej det åbenlyse står i fare for at blive overset”.

I samme retning peger en anden mailkorrespondance, hvor Birthe Rønn Hornbech den 6. marts 2011 skrev til Claes Nilas, Christian Lützen og Kim Lunding i anledning af et udkast til redegørelse til statsministeren, hvoraf fremgik, at det i forbindelse med overvejelser om berostillelse havde været overvejet, at man kunne få kritik af ikke at stille de betingelser, der var muligt:

”Enhver blot antydning af, at jeg ligger under for aftaler med DF bedes fjernet. Det har rent ud sagt overhovedet ikke været i mit sind, men alene at få den sikkerhed om fortolkningen, som jeg stadig ikke har fået og som de nordiske lande stadig ikke kan bidrage til.”

Birthe Rønn Hornbechs umiddelbare reaktion på mavebælte af 12. november 2009, jf. afsnit 10.12.2, hvor hun fik forelagt sagen igen og – for første gang – med en skriftlig oplysning om, at indstillingen ikke var i overensstemmelse med konventionen, tyder også på, at hun mente, at konventionerne skulle overholdes, men at hun var usikker på fortolkningen. Hun skrev da på mavebæltet:

”Konventioner skal overholdes Overvej notat fra Nina Holst om hvor meget vi skal”

og

”1. Jeg ønsker snarest en indstilling om, hvordan samtlige sager kan behandles i følge konventionen og ikke mere og ikke mindre.”

Det kan endvidere konstateres, at Birthe Rønn Hornbech i forbindelse med Integrationsministeriets undersøgelse af sagen og udarbejdelse af en redegørelse til statsministeren gav udtryk for tvivl om fortolkningen af 1961-konventionen i relation til personer, der var mistænkt, men ikke dømt for forbrydelser mod staten.

Birthe Rønn Hornbech havde således den 4. marts 2011 under Folketingets debat om Dansk Folkepartis forslag om at opsige 1961-konventionen stillet spørgsmål i relation til de situationer, at personer omfattet af konventionerne havde enten begået terror, men endnu ikke var dømt (Hovedbanegårdseksemplet), eller at efterretningstjenesten havde vurderet, at de var en fare for det danske samfund.

I forbindelse med et mavebælte af 4. marts 2011 med udkast til vejledningstekst til hjemmeside og nyt ansøgningskema skrev Birthe Rønn Hornbech bl.a. følgende til Christian Lützen og Claes Nilas.

”Vi må tale i næste uge. Alt skal jo være i overensstemmelse med den fortolkning, vi bliver enige om. Folketinget er utvivlsomt på skred. Så vidt jeg har forstået er vi ikke færdige med fortolkning af verserende sager.”

og:

”Enig – men fortolkningen er jo ikke i orden og avisen meddeler, at indfødsretsformanden ser på fortolkningen?????”

Jeg mener fortsat at verserende sager ikke skal give pligt til at udfærdige statsborgerbevis og det vil jeg gerne have prøvet hos flere instanser.”

og:

”Jeg vil ha rede på Lunns fortolkning af det spm. jeg rejste i folketingsalen.”

Kommissionen bemærker, at de omtalte ”verserende sager” formentlig er straffesager af den alvorlige karakter, der er omtalt i forrige afsnit, hvor der endnu ikke var afsagt dom.

Der er, som det fremgår, modstridende oplysninger om, hvordan Birthe Rønn Hornbech opfattede retsgrundlaget, da hun tiltrådte mavebæltet af 20. februar 2009, og kommissionen kan ikke fastslå med den nødvendige sikkerhed, om hun var bekendt med, at der ville blive eller kunne blive givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, der var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

I afsnit 10.12.9 behandler kommissionen spørgsmålet, om der kan have været andre motiver til den fortsatte undersøgelse af de nordiske landes praksis end ønsket om at få det juridiske grundlag belyst bedre. Kommissionen anfører dette sted, at det ikke kan lægges til grund, at der har været andre motiver.

10.10.11.9 Kommissionens retlige vurdering af beslutningen om indtil videre at behandle ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne efter de almindelige retningslinjer

Det er som nævnt i afsnit 10.8.3.7 kommissionens opfattelse, at der ikke var rimelig juridisk tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1 set i forhold til de sager med personer omfattet af konventionen, som Integrationsministeriet havde afgjort eller som verserede i ministeriet.

Undersøgelsen af de nordiske landes praksis viste, jf. oplysningerne i notatet af 19. januar 2009, at Island ikke havde ratificeret konventionen, og at statsløse født i Finland automatisk fik finsk statsborgerskab. Sverige gav mulighed for at give ind-

fødsret ved erklæring, men kun inden det fyldte 20. år, og det fremgik, at de svenske myndigheder mente, at det kunne diskuteres, om aldersgrænsen burde hæves til 21 år for fuldt ud at opfylde konventionen. Ingen af disse oplysninger kan efter kommissionens opfattelse forstås således, at de andre nordiske lande skulle fortolke 1961-konventionen anderledes end det, der fremgik af mavebælte af 23. januar 2009 med bilag.

Derimod fremgik det af oplysningerne fra Norge, at dette land stillede krav om sprog og vandel også i forhold til statsløse. Det er senere oplyst, at det følger af § 3 i den norske statsborgerlov, at folkeretlige regler har forrang i tilfælde af modstrid med nationale regler, men denne oplysning fremgik ikke af sagen på dette tidspunkt. Det fremgik endvidere, at Norge havde oplyst, at man i forbindelse med en igangværende ændring af statsborgerretsreglerne ville undersøge, om konventionens forpligtelser kunne anses for fuldt ud implementerede.

Det er kommissionens vurdering, at oplysninger om de nordiske landes praksis ikke ændrede ved, at der ikke var rimelig juridisk tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1 set i forhold til de sager med personer omfattet af konventionen, som Integrationsministeriet havde behandlet eller som verserede i ministeriet. Notatet synes blot at vise, at Sverige og Norge måske heller ikke overholdt 1961-konventionen, og at de var blevet opmærksomme på dette.

Claes Nilas har forklaret, at Birthe Rønn Hornbech var usikker på fortolkningen af 1961-konventionen. Forespurgt om ministeren specifikt har oplyst, hvad usikkerheden bestod i, og hvad hun manglede at få oplyst, har Claes Nilas forklaret, at ministeren kunne se, at de stillede nogle flere betingelser i de andre nordiske lande. Ministeren ville vide, hvad baggrunden var for det. Hun ville vide, hvad ræsonnementet var bag, at der tilsyneladende blev stillet flere betingelser om sprog, karens, kriminalitet osv.

Claes Nilas har ikke i øvrigt kunnet forklare, hvori den juridiske usikkerhed i forhold til Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1 skulle bestå.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun ikke var i tvivl om Danmarks forpligtelser efter konventionerne.

Hvis Claes Nilas' forklaring lægges til grund, må grundlaget for Birthe Rønn Hornbechs usikkerhed være de nævnte oplysninger fra Norge, og ønsket om en fortsat undersøgelse skulle være begrundet i, at det ønskedes oplyst, med hvilken begrundelse Norge stillede krav om vandel og sprogkundskaber.

Det er kommissionens opfattelse, at dette var et meget spinkelt grundlag for at fastslå, at der skulle eksistere en usikkerhed om fortolkningen af 1961-konventionens artikel 1, som er meget klart formuleret. En mere nærliggende forklaring på den norske praksis og den, som mavebæltet selv lagde op til, var, at Norge – som Danmark – i praksis ikke overholdt 1961-konventionen. Senere viste det sig som nævnt i forrige afsnit, at det norske svar ikke var fyldestgørende.

Hvis man ønskede at opfylde Danmarks folkeretlige forpligtelser efter konventionen, var forudsætningen for (fortsat) at stille sagerne i bero derfor efter kommissionens opfattelse ikke opfyldt. Der var så meget desto mere ikke grundlag for at afgøre dem således, at man stillede flere betingelser end dem, der var nævnt i konventionerne.

Sagerne skulle i stedet have været behandlet og optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, ligesom tidligere forkert afgjorte sager burde være genoptaget og optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Alternativt skulle Folketinget orienteres om sagen.

Claes Nilas har forklaret, at han var bekendt med, at der var lange sagsbehandlings-tider.

Selv om Integrationsministeriets almindelige lukkedag var overskredet primo februar 2009, forekommer det dog sandsynligt, at ministeriet kunne have sikret, at de verserende sager blev behandlet og ansøgerne blev optaget på det lovforslag, der blev fremsat den 2. april 2009.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at Folketinget skulle have været orienteret om, at man i strid med det, der fremgik af forarbejderne til 2004-loven, i en periode undlod at optage ansøgere omfattet af 1961-konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse og om baggrunden herfor.

10.11 Perioden fra den 24. februar 2009 til den 12. november 2009 (kapitel 8). Behandling af ansøgninger om naturalisation fra statsløse født i Danmark efter de almindelige retningslinjer. Nordiske møder i juni og oktober 2009. Forelæggelse for integrationsminister Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 12. november 2009.

I dette afsnit redegøres for forløbet fra integrationsminister Birthe Rønn Hornbech i februar 2009 besluttede, at ansøgninger om naturalisation fra statsløse født i Danmark skulle behandles efter de almindelige retningslinjer, indtil hun igen fik sagen forelagt ved et mavebælte af 12. november 2009.

10.11.1 Umiddelbare tiltag efter Birthe Rønn Hornbechs tiltrædelse af mavebælte af 20. februar 2009

10.11.1.1 Forberedelse af NSHF-møde den 24.-26. juni 2009

Efter at Birthe Rønn Hornbech den 23. februar 2009 havde underskrevet mavebælte af 20. februar 2009, tog kontorchef Dorit Hørlyck initiativ til at planlægge et dagsordenspunkt om statsløse født i Danmark på NSHF-mødet den 24.-26. juni 2009.

Hun skrev således den 25. februar 2009 en mail til kontorchef Lene Ahlmann-Ohlsen, Internationalt Kontor, med henblik på at aftale planlægningen af mødet. Hun gav i mailen udtryk for, at ”ministeren m.fl.” gerne så et punkt drøftet på mødet, og at man skulle drøfte ”overholdelse” af 1961-konventionen, ”hvilket hverken vi eller nogle af de øvrige nordiske lande gør”.

10.11.1.2 Orientering af medarbejderne i Indfødsretskontoret

Dorit Hørlyck orienterede den 25. februar 2009 medarbejderne i Indfødsretskontoret om, at statsløse født i Danmark skulle behandles efter de almindelige retningslinjer.

Det fremgår af referat af et sagsbehandlermøde i Indfødsretskontoret den 25. februar 2009, at ansøgere omfattet af børnekonventionen eller 1961-konventionen skulle behandles som hidtil. De skulle opfylde samtlige betingelser i retningslinjerne, herunder krav om sprog, indfødsretsprøve og at man ikke måtte have begået kriminalitet. Sagerne skulle noteres på en særlig liste, således at de nemt kunne genoptages, hvis det viste sig, at de ikke længere skulle stille samtlige krav.

Det fremgår ikke af referatet, at Dorit Hørlyck gav udtryk for, at Danmark ikke overholdt konventionerne.

10.11.1.3 Orientering af Kim Lunding

Den 2. marts 2009 blev der holdt et af de månedlige chefmøder i Udlændingefdelingen, hvor bl.a. Dorit Hørlyck og afdelingschef Kim Lunding deltog.

Kim Lunding har forklaret, at det var på dette møde, at han af Dorit Hørlyck fik at vide, at Birthe Rønn Hornbech havde fastholdt beslutningen om at drøfte sagen med sine nordiske kollegaer. Han har også forklaret, at han ikke fik at vide, at ministeren ikke havde modtaget advarslen i mavebæltet af 16. februar 2009. Det blev han først klar over i 2011.

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun nok ikke fortalte Kim Lunding om rettelserne i februar-mavebæltet. Mavebæltet gik direkte fra ministersekretariatet til kontoret, fordi Kim Lunding var på ferie. Normalt ville der være lagt en kopi af det endelige mavebælte til ham.

Kommissionen kan ikke afvise, at Kim Lunding først i 2011 blev klar over, at Birthe Rønn Hornbech ikke havde modtaget mavebæltet af 16. februar 2009, hvoraf det fremgik, at det kunne være i strid med 1961-konventionen og børnekonventionen, hvis sagerne blev behandlet i overensstemmelse med indstillingen.

Det følger heraf, at kommissionen lægger til grund, at Kim Lunding i det efterfølgende forløb gik ud fra, at departementschef Claes Nilas havde lagt mavebæltet af 16. februar 2009 videre, og at Birthe Rønn Hornbech havde tiltrådt indstillingen med kendskab til, at den efter embedsmændenes opfattelse kunne være i strid med konventionerne.

10.11.2 Dorit Hørlycks og Kim Lundings overvejelser om orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg og om at forsøge at ændre ministerens beslutning

Dorit Hørlyck og Kim Lunding har forklaret, at advarslen i 16. februar 2009-mavebæltet havde til formål bl.a. at få ministeren til at ændre sin beslutning om at ville drøfte sagen med sine nordiske kollegaer.

Kommissionen har spurgt Dorit Hørlyck og Kim Lunding, om de efter ministerens tiltrædelse af mavebæltet af 20. februar 2009 gjorde yderligere for at ændre hendes beslutning, og om de på ny overvejede, om Folketinget skulle orienteres om sagen.

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun i dag er ked af, at hun ikke drøftede med Kim Lunding, om de skulle sikre sig, at ministeren havde forstået advarslen. Hun husker ikke yderligere om opfølgningen på mavebæltet af 20. februar 2009 før efter ministermødet. Hun ville ikke orientere Folketinget om noget, uden hun havde

drøftet det med sin overordnede. I perioden efter 20. februar 2009 gjorde hun sig ikke tanker om enten selv at orientere Folketinget eller at foreslå sine foresatte, at de skulle gøre noget.

Kim Lunding har bekræftet, at ministerens beslutning den 23. februar 2009 var et nederlag for strategien i den forstand, at man nu måtte træffe beslutninger i strid med konventionen. Foreholdt at det lyder som en klar ulovlighed og forespurgt, om ikke ministeren skulle standses, hvis det var situationen, har han forklaret, at de forsøgte at standse ministeren. Det var det, der lå i mavebæltet af 16. februar 2009. Alarmklokkerne var gået forbi departementschefen. Hvis man skulle følge sporet fra Tamil-sagen, var det departementschefen, der skulle tage den drøftelse.

Forespurgt om han mente, at retsstillingen var så klar, at disse afgørelser kunne siges at være udtryk for en klar konventionsstridig afgørelse, har han forklaret, at de i august 2008 og i januar 2009 meget klart sagde, hvad de mente, der skulle ske i sagen. Da det ikke skete, kom kontorchefen frustreret over til ham og sagde, at dette var meget bekymrende. De blev enige om at give et advarselsmavebælte til ministeren med det håb, at hun trak sin beslutning. Forespurgt om han vurderede, at det var en klar konventionsstridig afgørelse, man ville komme til at træffe, har han forklaret, at det, de skrev, var, at de samlede sagerne op, sådan at de, når ministeren ændrede opfattelse, kunne behandle dem efter den retsopfattelse, de havde. De måtte have overstået det nordiske ministermøde og få lukket sagen. Det næste mål var, at de nåede lukkedatoen i august 2009.

Foreholdt at han ikke svarede direkte på spørgsmålet om, hvorvidt han opfattede den fortsatte behandling af ansøgningerne efter de almindelige betingelser som værende klart i strid med konventionen, men at spørgeren nærmest forstod svaret sådan, at det gjorde han og forespurgt, om han vil uddybe det, har han forklaret, at det var i strid med den opfattelse, de havde af konventionen. Forespurgt om der var tvivl i hans sind om det, har han forklaret, at det var der ikke på det tidspunkt.

Forespurgt om han nævnte over for Claes Nilas, at han opfattede beslutningen som klart ulovlig, har han forklaret, at det gjorde han ikke. De lavede deres advarsel, som blev lagt op, hvor det fremgik klart af mavebæltet fra den 16. februar 2009, hvad konsekvenserne var. Foreholdt at der blev holdt ugentlige direktionsmøder og månedlige chefmøder i ministeriet og forespurgt, om en situation, som han beskriver, ikke havde et niveau, der gjorde det naturligt at nævne sagen på et af direktionsmøderne, har han forklaret, at han ikke har nogen erindring om, at de ud over det, der fremgår af hans notesbog, drøftede det yderligere.

Forespurgt om han deltog i ”afværgehandlinger” efter februar 2009, har han forklaret, at det er vigtigt at forstå, at sagen rykkede over i Administrationsafdelingen, som stod for det nordiske ministermøde, fordi den skulle forberedes til ministermødet. Forespurgt om han gjorde sig tanker om at sikre, at den advarsel, de havde givet, var blevet forstået af departementschefen eller ministeren, har han forklaret, at han mener, at de gjorde et intensivt arbejde både i de tidligere mavebælter og med den advarsel, de gav. De samlede sagerne op, fordi de havde en klar retsopfattelse af, hvordan dette skulle være, så de var klar til at behandle sagerne, så snart ministeren havde besindet sig.

Med hensyn til orientering af Folketinget har Kim Lunding forklaret, at de tidligere meget klart havde indstillet, at Folketinget skulle have besked, og de gav advarslen til ministeren igen den 16. februar 2009. Det var det, de gjorde. Forespurgt om det ved en udsættelse af denne type, hvor man tilbageholdt det, som efter deres opfattelse var oplagte rettigheder i så lang tid, ikke lå lige for, at man måtte få slået hul på situationen for eksempel ved at gå til Folketinget, har han forklaret, at det var problematisk. Det var derfor, de gav ministeren mavebæltet af 16. februar 2009. Det var en advarsel, der lå oven på og i forlængelse af de mavebælter, hvor de gentagne gange pegede på orientering af Folketinget. Deres spor var fra første færd, at der var begået alvorlige fejl, og det ville de have, at Folketinget skulle orienteres om, for ellers fik ministeren ballade.

Kommissionen lægger efter ovenstående forklaringer sammenholdt med sagens oplysninger i øvrigt til grund, at der ikke efter Birthe Rønn Hornbechs tiltrædelse af mavebæltet af 20. februar 2009 og før den næste forelæggelse i november 2009 af Dorit Hørlyck eller Kim Lunding blev gjort noget for at få ændret beslutningen om at behandle ansøgninger fra statsløse født i Danmark som angivet i mavebæltet eller for, at Folketinget blev orienteret om beslutningen.

10.11.3 Behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 24. februar 2009 til den 12. november 2009

10.11.3.1 Behandlingen af sagerne foregik i Indfødsretskontoret

Udførelsen af beslutningen af 23. februar 2009 om at behandle sagerne som hidtil og efter de gældende retningslinjer foregik i Indfødsretskontoret.

Sagerne blev fordelt til sagsbehandlerne i kontoret, som orienterede Dorit Hørlyck om de enkelte afslag, før de blev afsendt.

Kim Lunding var involveret i en enkelt drøftelse, jf. nedenfor, men han hverken modtog eller efterspurgte information om de konkrete sager, hvor der blev givet afslag på at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Efter forklaringer afgivet af souschef Kirsas Reinholt, Dorit Hørlyck, Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech lægger kommissionen til grund, at der ikke var drøftelser eller anden kontakt mellem Indfødsretskontoret og Claes Nilas eller Birthe Rønn Hornbech angående behandlingen af sagerne i tidsrummet mellem den 23. februar 2009, og indtil sagen blev forelagt igen ved mavebælte af 12. november 2009.

10.11.3.2 Indfødsretskontorets juridiske medarbejderes kendskab til Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen

Som redegjort for tidligere har Kirsas Reinholt og Dorit Hørlyck forklaret, at Danmark efter deres opfattelse var forpligtet til at behandle ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i overensstemmelse med konventionernes ordlyd, og at det ville være i strid med konventionerne at behandle ansøgningerne efter de almindelige betingelser i indfødsrets aftalen.

Nedenfor følger en sammenfatning af forklaringer om forståelsen af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen fra de otte jurister i Indfødsretskontoret, der var direkte involveret i behandlingen af de 22 sager, hvor der blev givet afslag i perioden fra den 23. februar til den 12. november 2009.

Fuldmægtig Katrin Thorsvig Hansen var sagsbehandler på sag 253, 375 og 508. Hun har bl.a. forklaret, at hun ikke vidste, at det ville være i strid med 1961-konventionen at behandle ansøgninger fra personer omfattet af konventionen på samme måde som de øvrige sager. Hun ville naturligvis ikke have behandlet sagerne på denne måde, hvis hun havde vidst, at det var i strid med konventionen. Hun fik en besked fra cheferne om, at det var sådan, sagerne skulle behandles. Hun gik ud fra, at de havde undersøgt det til bunds, og at der var en berettiget tvivl om, hvordan konventionerne skulle fortolkes. Hun havde ikke læst konventionen på det tidspunkt.

Fuldmægtig Christian Werring Clem var sagsbehandler på sag 189 og 232. Han har bl.a. forklaret, at de i slutningen af februar 2009 fik besked på, at de kunne behandle sagerne, som de hidtil havde gjort. Der var tvivl om, hvilke betingelser man kunne stille. Han havde nogle foresatte, som han stolede på undersøgte tingene, og at de fik besked om, at sagerne blev behandlet på den måde, som de skulle. Han var ikke bekendt med, at de afgørelser, man havde lagt op til, var i strid med konventionerne.

Fuldmægtig Ditte Novella var sagsbehandler på sag 79 og underskrev afslaget i sag 252. Hun har bl.a. forklaret, at det var en periode med mange skiftende meldinger om, hvad man skulle gøre, og hvad man ikke skulle gøre. Hun kan huske, at det efter sagsbehandlermødet den 25. februar 2009 blev fastholdt, at gruppen mellem 18 og 21 år fortsat skulle opfylde samtlige betingelser. Hun reagerede ikke på, at det blev meldt ud. Hun var ikke på det tidspunkt klar over, at afgørelser, der fulgte disse retningslinjer, var i strid med konventionerne. Da hun gav et afslag på grund af sprog og indfødsretsprøve, vidste hun ikke, at hendes chef havde betænkeligheder ved sådan en afgørelse.

Teamleder Lene Nielsen underskrev afslag i sag 203, 331, 349, 501 og 517. Hun har bl.a. forklaret, at hun ikke kan huske, om det blev sagt direkte, at det var i strid med konventionen, men der lå i det, at noget var galt. Ellers var der ingen grund til at føre sagerne på en liste for at kunne finde dem igen. Hvis man ser i bakspejlet, burde det have givet anledning til eftertanke, at hun skulle skrive under på afslag, der var i strid med konventionen, men man parerede ordre uden at tænke nærmere. Det er hendes umiddelbare bud på, hvad hun kunne have tænkt. Hun er ret sikker på, at meldingen fra Dorit Hørlyck var, at der var tvivl, men hun husker det ikke ordret. De vidste ikke, hvor de stod.

Teamleder Birgitte Borker Alberg underskrev eller godkendte afslag i sag 178, 189, 232, 348, 349, 471 og 481. Om afslag givet i 2008 har hun forklaret, at hun ikke vidste bedre, end at 18-21-årige skulle opfylde samme betingelser som alle andre. I forbindelse med perioden efter februar 2009 var hun ikke klar over, at Dorit Hørlyck og Kirska Reinholt havde den opfattelse, at det var konventionsstridigt. Hun havde ikke selv den opfattelse. Hun kan se, at hun skrev under på nogle afslag, bl.a. til en 16-årig, som havde begået kriminalitet. Det ville hun ikke have skrevet under på, hvis hun mente, at det var i strid med konventionen.

Teamleder Trine Priess Sørensen underskrev afslag i sag 63, 253, 375 og 508. Hun har bl.a. forklaret, at der var en udmelding til kontoret om, at sådan skulle sagerne behandles. Det var ikke lagt op til diskussion. Hun kan ikke forestille sig andet end, at man studsede over det, men hun havde tillid til, at når hun fik sådan en melding, var det, fordi den var velbegrundet, og at man havde gennemtænkt det. Hun havde også en tro på, at man havde gennemtænkt konsekvenserne af ikke at sætte sagerne yderligere i bero. Spørgsmålet om fortolkningen af konventionerne havde på dette tidspunkt været dyrket forholdsvist længe af folk på højere niveauer end hende. Hun havde tillid til, at sådan en beslutning var velbegrundet. Det var dygtige folk, der arbejdede med sagen. Det stod ikke klart for hende, at hvis man behandlede sagerne i overensstemmelse med udmeldingen, ville man træffe afgørelser, der var i strid med konventionerne. Hun gik ud fra, at der var noget at undersøge nærmere,

at man følte, at retstilstanden ikke var afklaret. Det var sådan, det blev fremstillet. Hun havde ikke det indtryk, at det var sikkert, at hvis hun skrev under på afslag efter de udmeldinger, der blev givet på møderne, så ville afslagene være i strid med konventionen. Hun hørte heller ikke andre give udtryk for en sådan opfattelse.

Teamleder Morten Thorsted underskrev afslag i sag 74, 79 og 518. Han har bl.a. forklaret, at han efter kontormødet den 25. februar 2009 ikke gjorde sig det klart, at det ville være i strid med konventionerne. Han forholdt sig til, at der var en proces i gang, hvor ministeriet ønskede at undersøge konventionerne. Der var nogen på et højere niveau end vidnet, der var ansvarlige for det. Han havde ingen overvejelser om, hvorvidt det var i strid med konventionerne. Han gik ud fra, at de pågældende, der havde dette ansvarsområde, havde overvejet det. Det var noget, der var ved at blive undersøgt, og der ville komme en afklaring på et senere tidspunkt. Han blev ikke bekendt med, at Kirska Reinholt og Dorit Hørlyck havde den opfattelse, at det var i strid med konventionerne at stille de almindelige naturalisationsbetingelser over for ansøgere omfattet af konventionerne.

Dorit Hørlyck havde som nævnt alle sager til gennemsyn, før der blev givet afslag. Hun underskrev selv afslag i sag 80 og 154. Hun har forklaret, at hun ikke selv var i tvivl om, hvordan konventionerne skulle fortolkes. Hun redegjorde på møderne for, hvorfor beslutningen om at behandle sagerne efter de almindelige retningslinjer var taget. Hun sagde ikke, at hun syntes, at det var godt eller, at hun ikke syntes, det var godt. Hun fortalte, hvad beslutningen var, og at de måtte rette ind indtil videre. Så måtte de se, om resultatet endte med, at hendes opfattelse holdt, eller om der var en anden opfattelse, der skulle gennemføres. Hun kan overhovedet ikke huske ordene, men det er sådan, hun kan forestille sig, at hun gjorde. Forespurgt om hun fortalte medarbejderne i kontoret, at hun selv var uenig i beslutningen, har hun forklaret, at hun ikke kan huske, hvordan hun fortalte det.

Kommissionen henviser indledningsvis til kommissionens vurdering i afsnit 10.4.7.2 vedrørende perioden 1999-2007, hvor kommissionen har lagt til grund, at de embedsmænd, der håndhævede de almindelige betingelser for indfødsret over for ansøgere omfattet af 1961-konventionen, enten ikke vidste, at ansøgerne ikke skulle opfylde disse betingelser, eller i den konkrete sagsbehandling overså, at ansøgerne var omfattet af konventionen.

Kommissionen lægger til grund, at alle de fuldmægtige og teamledere i Indfødsrets-kontoret, der var direkte involveret i behandlingen af de sager, hvor der blev givet afslag i perioden fra den 23. februar til den 12. november 2009, i begyndelsen af 2009 var eller blev klar over, at Danmark efter 1961-konventionen og børnekonventionen i visse situationer var forpligtet til at give indfødsret til statsløse fødte i Danmark.

Kommissionen finder dog ikke grundlag for at afvise embedsmændenes forklaring om, at de var usikre på det nærmere indhold af disse forpligtelser.

Kommissionen kan således ikke fastslå, at nogen af disse embedsmænd vidste eller anså det for overvejende sandsynligt, at det ville være i strid med disse konventioner at behandle ansøgere omfattet af konventionerne efter de retningslinjer, de blev meddelt på kontormødet den 25. februar 2009.

Kommissionen lægger ved denne vurdering vægt på, at det ikke kan lægges til grund, at embedsmændene da havde modtaget mavebælterne fra august 2008 eller mavebæltet af 23. januar 2009 med bilag eller andet skriftligt materiale om problemstillingen. Orienteringen om forpligtelserne efter 1961-konventionen havde bestået i mundtlige orienteringer på møder eller i referater heraf. Det blev i forbindelse med orienteringerne tilkendegivet, at Kirsas Reinholt og Dorit Hørlyck arbejdede med problemstillingen, som havde været forelagt for ministeren, og der blev ikke generelt opfordret til, at andre skulle bidrage til undersøgelsen.

Fortolkning af konventioners rækkevidde er ofte forbundet med en vis usikkerhed, og ingen af fuldmægtigene eller teamlederne har forklaret, at de selv læste konventionsteksterne eller på anden måde undersøgte rækkevidden af konventionerne.

Det må også lægges til grund, at hverken Kirsas Reinholt eller Dorit Hørlyck i forbindelse med kontormødet den 25. februar 2009 – eller på noget andet tidspunkt – over for medarbejderne i Indfødsretskontoret klart gav udtryk for, at det efter deres opfattelse var i strid med konventionerne, at man nu skulle behandle sagerne efter de almindelige retningslinjer.

Det forekommer mest sandsynligt, som en række vidner har forklaret, at der blev givet indtryk af, at der var en begrundet tvivl om retsstillingen, og at den kunne søges afklaret ved fortsatte undersøgelser af de nordiske landes praksis. Den frustration over den fortsatte undersøgelse, som flere vidner har forklaret om, synes at angå sagsbehandlingstiden, ikke at der ville blive truffet afgørelser i strid med konventionerne.

Vurderingen støttes endvidere af, at der ikke i det meget omfattende skriftlige materiale, kommissionen har gennemgået, er indikationer på, at sagsbehandlere i Indfødsretskontoret har stillet spørgsmål til lovligheden af de instrukser, de modtog om behandlingen af sagerne.

Nogle embedsmænd, navnlig teamlederne Lene Nielsen og Birgitte Borker Alberg, har formentlig haft et klarere billede af retsstillingen end de øvrige. Heller ikke i

forhold til disse kan kommissionen dog med den nødvendige sikkerhed fastslå, at de vidste eller anså det for overvejende sandsynligt, at det ville være i strid med 1961-konventionen eller børnekonventionen at behandle ansøgere omfattet af konventionerne efter de retningslinjer, de blev meddelt på kontormødet den 25. februar 2009.

10.11.3.3 De konkrete ansøgninger

Lene Nielsen havde som nævnt i afsnit 10.8.4 siden september 2008 opbevaret ansøgninger fra statsløse født i Danmark på sit kontor. Den 5. marts 2009 fordelte hun disse sager, 13 i alt, til sagsbehandlerne i Indfødsretskontoret.

Teamlederne, som skulle underskrive eventuelle afslag, skulle notere sagernes journalnumre på en liste for henholdsvis ansøgere omfattet af 1961-konventionen og ansøgere omfattet af børnekonventionen.

Dorit Hørlyck bad den 9. marts 2009 sagsbehandlerne prioritere færdiggørelsen af afslagene.

Indfødsretskontoret modtog efterfølgende et antal nye sager omfattet af konventionen, og i alt blev der i perioden fra den 23. februar 2009, indtil sagen igen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 12. november 2009, givet 14 afslag til 13 ansøgere omfattet af 1961-konventionen (sag 63, 68, 74, 79, 80, 189, 232, 252, 331, 348, 349, 375 og 481) og til ni ansøgere omfattet af børnekonventionen (sag 154, 178, 203, 253, 471, 501, 508, 517 og 518).

Endvidere blev der optaget seks ansøgere omfattet af 1961-konventionen (sag 57, 62, 80, 82, 429 og 505) og 248 ansøgere omfattet af børnekonventionen (sag 75-77, 100, 117-122, 147-149, 172, 173, 180, 181, 190-192, 198-202, 226-231, 233-251, 256-258, 260-262, 324-327, 334-342, 344-347, 352, 353, 361-363, 376-382, 384, 386-389, 394-398, 401, 405-428, 430-470, 472-480, 482-500, 502-504, 506, 507, 509-516 og 519-564) på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Afgørelse af ansøgninger om naturalisation til statsløse født i Danmark i perioden fra den 23. februar 2009 til den 12. november 2009		
Konvention	Afslag på optagelse	Optaget på lovforslag
1961-konventionen	14	6
Børnekonventionen	9	248

I de sager, hvor der blev givet afslag, var betingelsen om at have bestået en indfødsretsprøve ikke opfyldt i ti sager, vandelskravet var ikke opfyldt i otte sager, kravet til

danskkundskaber ikke opfyldt i fire sager, kravet om tidsubegrænset opholdstilladelse ikke opfyldt i tre sager og kravet om selvforsørgelse ikke opfyldt i en sag. I en sag havde Politiets Efterretningstjeneste vurderet, at ansøgeren kunne være en fare for landets sikkerhed. Der var enkelte sager, hvor flere betingelser ikke var opfyldt.

Idømte straffe, sigtelser eller fare for landets sikkerhed indgik således i begrundelsen for afslag i ni ud af 22 sager.

Der er i bilag 18 et skema med oversigt over bl.a. disse afslag.

I de sager, hvor ansøgere omfattet af 1961-konventionen blev optaget på lovforslag, opfyldte ansøgerne alle de almindelige betingelser for optagelse.

I de sager, hvor ansøgere omfattet af børnekonventionen blev optaget på lovforslag, opfyldte ansøgerne børnekonventionens krav om fødested, statsløshed, alder og bopæl i Danmark samt de almindelige betingelsers krav om vandel.

Det er kommissionens vurdering, at afslagene på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

10.11.3.4 Særligt om børnekonventionen

Der blev som nævnt givet afslag til ni ansøgere omfattet af børnekonventionen. Seks af ansøgerne opfyldte ikke vandelskravet, mens tre af ansøgerne ikke opfyldte sprogkravet og/eller ikke havde bestået indfødsretsprøven.

Med hensyn til de sidste tre afslag var ansøgerne ikke fyldt 18 år, da der blev givet afslag, men de ville være fyldt 18 år, før loven blev vedtaget.

Instruksen fra Indfødsretskontorets ledelse på kontormødet den 25. februar 2009 var, at ansøgere omfattet af børnekonventionen skulle opfylde alle de almindelige betingelser. På et kontormøde den 1. april 2009 blev det meddelt, at disse ansøgere af de almindelige betingelser kun skulle opfylde vandelskravet.

Også efter den 1. april 2009 blev der dog givet afslag til ansøgere, der endnu ikke var fyldt 18 år, begrundet i kravet om danskkundskaber. Det gælder afslagene i juni (sag 518) og oktober 2009 (sag 253). Endvidere blev sag 203, hvor ministeriet havde givet afslag den 10. marts 2009, ikke genoptaget.

Disse afgørelser skyldtes formentlig den dagældende praksis, hvorefter ansøgere kun blev anset for omfattet af børnekonventionen, hvis ansøgeren ikke var fyldt 18 år,

før lov om meddelelse af indfødsret blev vedtaget. Disse sager kan således ikke ses som udslag af, at man fortsat håndhævede sprogkrav over for ansøgere omfattet af børnekonventionen, men derimod som et udslag af, at dette krav blev håndhævet over for ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Dorit Hørlyck har om baggrunden for at opretholde vandelskravet forklaret bl.a., at man undersøgte, om det var muligt at fortolke børnekonventionen sådan, at ansøgere omfattet af konventionen også skulle opfylde kriminalitetskrav. Hun kan ikke huske præcist, hvem der sagde hvad, men hun ved, at hun drøftede det med afdelingschefen, om de skulle fortsætte med at stille vandelskrav over for de 15-18-årige, selvom de var statsløse. Holdningen var, at det skulle de. Der var givet enkelte afslag på grund af kriminalitet, og udmeldingen var, at det skulle man fortsætte med i den periode. Vandelskravet var baseret på en analogi af vandelskravet i 1961-konventionen.

Kim Lunding har forklaret, at han først i 2011 blev opmærksom på de skiftende meldinger i Indfødsretskontoret.

Kommissionen lægger i overensstemmelse med Dorit Hørlycks forklaring til grund, at Kim Lunding besluttede eller i hvert fald tiltrådte, at det almindelige vandelskrav fortsat skulle stilles over for ansøgere omfattet af børnekonventionen.

Kommissionen bemærker i forbindelse med denne beslutning, at der ifølge kommissionens undersøgelser ikke før marts 2009 havde været givet afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen på grund af overtrædelse af vandelskravet. Der havde den 15. januar 2009 været mailkorrespondance mellem Kirsa Reinholt og Dorit Hørlyck angående en ansøger omfattet af børnekonventionen, der var sigtet, men det var en af de sager, der var sat i bero.

Der havde derimod i september 2008 været givet afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen, der ikke opfyldte sprogkravet.

At der ikke havde været givet afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen på grund af vandelskravet fremgik også en af mail, som Lene Nielsen den 19. februar 2009 havde sendt til bl.a. Dorit Hørlyck. Birgitte Borker Alberg skrev den 18. februar 2009 følgende til teamlederne samt til Kirsa Reinholt og Dorit Hørlyck:

”Vedr. statsløse børn § 17 ...

Plejer I eller har I givet afslag til børn, omfattet af § 17, af andre grunde end sigtelser/karens/kriminalitet, hvis barnet ellers er statsløst og bor i Danmark? I

al den tid mit team (+ lidt Vibeke og Merete) selv har haft sager i ny procedure, har vi ikke givet afslag af andre grunde.”

Lene Nielsen svarede alle den 19. februar 2009:

”Ifølge Kirsas og mine undersøgelser vedr § 17 børn har vi aldrig givet afslag pga krim, men alene pga sprog.”

Som det fremgår af Birgitte Borker Albergs mail, gik nogle medarbejdere ud fra, at vandelskravet blev håndhævet over for ansøgere omfattet af børnekonventionen. En sådan antagelse havde som nævnt i afsnit 10.4.3.3 støtte i, at det fra 2007 til 2009 kunne udledes af sagsbehandlermanualen, at børn omfattet af børnekonventionen skulle opfylde vandelskravet.

Kommissionen har som anført ved sin gennemgang af de konkrete sager fra personer omfattet af børnekonventionen kunnet konstatere, at der ikke før 2009 var givet afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen med den begrundelse, at de ikke opfyldte det almindelige vandelskrav.

Som følge af instruksen på kontormødet den 25. februar 2009 havde Indfødsretskontoret i marts 2009 anmodet om sprogoplysninger fra en række ansøgere omfattet af børnekonventionen.

Efter den nye instruks på kontormødet den 1. april 2009 blev ansøgere omfattet af børnekonventionen optaget på lovforslag uden hensyn til, om sprogoplysninger var modtaget, og om sprogkravet var opfyldt. I juli 2009 genoptog ministeriet endvidere af egen drift sag 75-77, hvor tre ansøgere omfattet af børnekonventionen den 1. september 2008 havde fået afslag med den begrundelse, at de ikke havde dokumenteret deres danskundskaber.

10.11.3.5 Særligt om afslag begrundet i vandelskravet

I forbindelse med undersøgelsen af de andre nordiske landes praksis og holdninger var der navnlig fokus på vandelskravet i 1961-konventionen sammenholdt med vandelskravet i indfødsretsaftalerne.

I alle de 758 sager, kommissionen har modtaget, har vandelskravet i 1961-konventionen været opfyldt. Således er ingen af ansøgerne fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller idømt fængselsstraf på 5 år eller derover.

I perioden fra den 23. februar til den 12. november 2009 blev der givet otte afslag til ansøgere omfattet af konventionerne med den begrundelse, at de ikke opfyldte de

indfødsretsaftalens vandelskrav. Overtrædelserne af vandelskravet bestod i følgende straffe eller sigtelser:

- Idømt en betinget dom for overtrædelse af straffeloven (berigelse og falsk anklage) samt en bøde på 5.000 kr. (kørsel uden førerret)
- Sigtet for overtrædelse af straffeloven (røveri og hærværk)
- Sigtet for overtrædelse af straffeloven (røveri og hærværk)
- Sigtet for overtrædelse af straffeloven (røveri og hærværk)
- Sigtet for overtrædelse af straffeloven (tyveri af forsendelse)
- Sigtet for overtrædelser af straffeloven (brugstyveri af bil)
- Idømt 40 dages betinget fængsel for overtrædelse af straffeloven (kvalificeret vold) samt en bøde på 3.000 kr. for overtrædelse af straffeloven (brugstyveri af knallert og påhængsvogn). I øvrigt en række sigtelser vedrørende overtrædelse af straffeloven (forsøg på tyveri, indbrud, røveri og brugstyveri) samt færdselsloven. 20 dages fængsel for overtrædelse af straffeloven (trusler på livet) og bøder for overtrædelse af straffeloven og lov om euforiserende stoffer. Endvidere sigtet for overtrædelse af straffeloven (brugstyveri af påhængsvogne og registreringspligtig knallert).

10.11.4 NSHF-møde den 25.-26. juni 2009

Den 25. og 26. juni 2009 blev NSHF-møderne (Den Nordiske Samrådsgruppe på Højt Niveau for Flygtningespørgsmål) afholdt i Lardal, Norge. Den danske deltagelse i mødet blev arrangeret af Integrationsministeriets Administrationsafdeling. De skriftlige bidrag om indfødsret til statsløse blev dog udarbejdet af Indfødsretskontoret.

Af dagsordenen og af ministeriets interne mødemateriale fremgår, at det navnlig var 1961-konventionen, der skulle drøftes. Børnekonventionen omtales slet ikke i dagsordenen og kun kort i ministeriets interne mødemateriale og i oplæg til talepinde.

Formålet med drøftelsen på mødet fremgår af Indfødsretskontoret bidrag til mødet, jf. nedenfor, som blev sendt til Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

Dorit Hørlyck har forklaret, at de ikke var i tvivl om, hvad de overordnede gerne ville have, der skulle undersøges. Det var, hvordan de andre lande havde implementeret konventionen, og hvilke krav de stillede ud over det, der fremgik af dens ordlyd. De ville stille de samme spørgsmål en gang til og bare prøve, om de kunne få dem uddybet. Hun fik ikke information om, hvordan det kunne uddybes. Hun var fuldt ud klar over, hvad de gerne ville vide. Man ville være sikker på, at man ikke

havde mulighed for at stille de krav, som man gerne ville stille, nemlig at man kunne afvise at give statsborgerskab til personer, som havde begået alvorlig kriminalitet.

Birthe Rønn Hornbech har i tilknytning til beslutningen om at ville drøfte sagen med sine nordiske kollegaer forklaret, at det ikke var hende, men Dorit Hørlyck og Kim Lunding, der var meget optaget af det nordiske. Hun ved ikke, hvad de var optaget af, men der var det med, om der var en anden fortolkning. Hun blev træt af at høre om det og sagde, at hun selv ville tale med sine nordiske kollegaer. Hun vidste, at der ikke var noget at komme efter, fordi 2004-loven var strammet så meget, den kunne. Fortolkningen kunne kun blive lempeligere, men det ville ikke være politisk gangbart.

Indfødsretskontorets udarbejdede et bidrag til Birthe Rønn Hornbech til brug for NSHF-mødet. Under overskriften "Formål og indhold" hedder det bl.a.:

"Der lægges op til en generel drøftelse og udveksling af synspunkter om rækkevidden af landenes internationale forpligtelser i forhold til statsløse, herunder hvordan de øvrige nordiske lande har gennemført konventionen i lovgivning og praksis, og om de hermed overholder konventionen."

Kommissionen opfatter denne drøftelse om rækkevidden af forpligtelserne efter 1961-konventionen som værende i overensstemmelse med den (juridiske) problemstilling, som bl.a. Dorit Hørlyck og Claes Nilas har forklaret om, og som også var emnet for drøftelsen på embedsmandsmødet i Stockholm i oktober 2008 og den efterfølgende skriftlige høring af de nordiske lande.

Endvidere blev der i bidraget til brug for mødet lagt op til, at der også skulle foretages en drøftelse af holdningen til forpligtelserne i 1961-konventionen:

"Der ønskes ligeledes en drøftelse af landenes holdning til, at en ansøger i henhold til konventionens vandelskrav vil kunne erhverve statsborgerskab, uanset at den pågældende ikke opfylder de almindelige betingelser for at opnå statsborgerskab, ligesom en ansøger i andre tilfælde vil skulle meddeles statsborgerskab, selv om andre almindelige betingelser, som det respektive land stiller i forbindelse med naturalisation, ikke er opfyldt, herunder eksempelvis krav om sprog, selvforsørgelse og gæld (og for Danmarks vedkommende et krav om en bestået indfødsretsprøve)."

Ovenstående er udbygget i oplæg til talepinde til ministeren, der optræder efter et afsnit om, at landene efter 1961-konventionen kun kan stille få krav som betingelse for indfødsret:

- ”Danmark ønsker tillige en drøftelse af landenes holdning til, at en statsløs ansøger, (der opfylder de krav, som der *kan* stilles efter FN-konventionen), vil kunne erhverve statsborgerskab, *uanset at* den pågældende ansøger ikke opfylder samtlige af det respektive lands *almindelige* betingelser for at opnå statsborgerskab – det gælder eksempelvis i forhold til krav om vandel, krav om sprog, for Danmarks vedkommende krav om en bestået indfødsretsprøve og et krav om selvforsørgelse.
- Hvilken holdning har landene til, at der ikke kan stilles et krav om vandel, der går videre end efter konventionens bestemmelse?
- Som et eksempel kan jeg nævne, at en ansøger, der er idømt en ubetinget frihedsstraf af 2 års varighed på baggrund af særlig grov vold, ville være udelukket fra at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter de almindelige retningslinjer – er ansøgeren statsløs, vil den pågældende da i medfør af Danmarks forpligtelser efter konventionerne skulle optages på et lovforslag, *uanset at* han er idømt 2 års frihedsstraf.
- Hvad er landenes holdning til at stille krav ud over de, der følger af konventionens bestemmelse?”

Kim Lunding har forklaret, at han ikke havde bemærkninger til bidraget.

Claes Nilas har forklaret, at han oplevede det på den måde, at det, kontoret gennem talepindene forsøgte at rejse, var netop det, ministeren ønskede at undersøge på mødet, nemlig om de andre lande stillede flere krav end ud fra ordlyden og, hvis de gjorde, hvorfor. Det syntes han, at det reflekterede udmærket.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun modtog papirerne, men at hun som følge af sygdom ikke nåede at læse dem.

I embedsmandmødet den 25. juni 2009 deltog bl.a. Dorit Hørlyck og Claes Nilas.

I ministermødet den 26. juni 2009 deltog Dorit Hørlyck. Birthe Rønn Hornbech skulle have deltaget, men hun måtte melde afbud på grund af sygdom. Claes Nilas deltog ikke i dette møde.

Baseret på forklaringer fra Dorit Hørlyck og på referaterne fra de to møder kan kommissionen fastslå, at der for så vidt angår Sverige og Island ikke fremkom nye oplysninger af betydning for, hvordan de fortolkede 1961-konventionen.

For så vidt angår Norge fremgik det fortsat, at man stillede sprog- og vandelskrav til statsløse. Norge havde i januar 2009 som svar på Dorit Hørlycks høring anført, at man var ved at undersøge, om konventionen kunne anses for fuldt ud implementeret. Af referatet fra ministermødet den 26. juni 2009 fremgik, at man ikke anså det for at være i strid med konventionen at stille krav om sprog og vandel, men at man også måtte indrømme, at man ikke havde overvejet, at konventionen blev brudt ved vedtagelse af deres lovgivning på området.

For så vidt angår Finland fremkom der den nye oplysning, at man stillede sprog- og vandelskrav, og at man havde vurderet, at konventionen gav mulighed for at stille krav inden meddelelse af indfødsret.

Referaterne gengav ikke drøftelser om holdningen til forpligtelsen i 1961-konventionen eller drøftelser om børnekonventionen.

Dorit Hørlyck har forklaret, at som det fremgår af referaterne, kom der ikke meget nyt frem. Man måtte fortsat konstatere, at man havde implementeret konventionen forskelligt. Det var de samme oplysninger, man fik en gang til. Hun talte ikke med Claes Nilas eller Birthe Rønn Hornbech om mødet før sommerferien.

Kim Lunding har forklaret, at han og Dorit Hørlyck havde en kort kontakt efter mødet, hvor hun gav udtryk for stor frustration over at skulle dække et ministermøde på nogle spørgsmål, som var beordret sat på. Ministrene fra de andre nordiske lande "anede ikke en klap" om området, fordi det ikke var fagministrene, der var kommet til mødet.

Birthe Rønn Hornbech modtog i juli 2009 et resume og referater fra møderne. Det blev fremsendt med et mavebælte af 14. juli 2009 fra Administrationsafdelingen, som er påtegnet af medarbejdere fra denne afdeling og af Claes Nilas.

Kommissionen lægger sammenfattende til grund, at Kirsas Reinholt og Dorit Hørlyck udarbejdede ministeriets bidrag til dagsordenen angående drøftelsen af indfødsret til statsløse. De drøftede ikke udformningen med Kim Lunding, og bidraget må således være baseret på erfaringer og tilbagemeldinger efter de tidligere mavebælter til Birthe Rønn Hornbech. Tilbagemeldingerne må Kirsas Reinholt og Dorit Hørlyck efter kommissionens opfattelse i det væsentlige have fået af Kim Lunding.

I bidraget lægges der op til dels en drøftelse af konventionernes (navnlig 1961-konventionens) rækkevidde, dels en drøftelse af holdningen til de forpligtelser, der fulgte af konventionerne.

På møderne blev der orienteret om landenes praksis for meddelelse af indfødsret til statsløse.

De nye oplysninger, der kom frem på møderne, bestod navnlig i, at Finland stillede sprog- og vandelskrav til statsløse.

Holdningen til forpligtelserne i konventionerne, eller rækkevidden af børnekonventionen i forhold til vandelskrav, ses ikke drøftet.

Møderne førte ikke til nogen ændret holdning hos Dorit Hørlyck eller Kim Lunding til Danmarks forpligtelser efter konventionerne.

10.11.5 Møde om statsborgerskab i København den 5. oktober 2009

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun i august 2009 fik referater fra møderne, hvorefter hun drøftede sagen med Kim Lunding. Da der var kort tid til, de skulle holde det nordiske embedsmandsmøde, ville de følge op på mødet og høre om det, der var sket på ministermødet, havde givet anledning til overvejelser i de pågældende lande i forhold til deres retstilstand.

Kim Lunding har forklaret, at da han og kontorchefen mødtes efter sommerferien i august 2009, var meldingen fra kontorchefen, at de ikke havde fået svar på de spørgsmål, der var stillet. De havde ikke kunnet børe det nordiske spør ud, fordi der ikke var nogen, der kunne svare på spørgsmålene. Deres frygt var, at hvis de ikke fik boret de spørgsmål ud, som ministeren havde stillet og fik foldet de nordiske landes praksis ud, kom bolden ned igen med en ikke-resolution. Efter hans erindring aftalte de, at kontorchefen måtte børe det ud med de eksperter, der var på området på det førstkommende møde, der skulle holdes i oktober 2009. Det var ikke noget, der blev drøftet med departementschefen eller ministeren. Det er rigtigt, at forelæggelsen på det nordiske ekspertmøde i oktober 2009 havde den konsekvens, at de sprang lukkedatoen i august 2009.

Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech har begge forklaret, at de ikke var klar over, at det blev besluttet at drøfte sagen på embedsmandsmødet i København den 5. oktober 2009.

Punktet på dagsordenen på mødet den 5. oktober 2009 var således:

”Opfølgning på spørgsmålet om implementeringen af artikel 1 i FN’s konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed vedrørende statsborgerskab til børn, der er født statsløse på statens territorium.

Danmark orienterer om drøftelsen heraf under NSHF mødet i Lardal, Norge, den 25.- 26. juni 2009 (Danmark)”.

Baseret på den kommenterede dagsorden og på referatet lægger kommissionen til grund, at det var 1961-konventionen og ikke tillige børnekonventionen, der var genstand for drøftelse på mødet.

Baseret på det interne referat fra mødet og på forklaringer fra Kirsia Reinholt og Dorit Hørlyck lægges det til grund, at Sverige oplyste, at man formentlig ville ændre sin lovgivning, så 20-års grænsen blev sat op til 21 år. I øvrigt fremkom der ikke nye oplysninger. Norge og Finland oplyste på ny, at de stillede krav over for statsløse.

Kommissionen lægger til grund, at det var Dorit Hørlyck og Kim Lunding, der besluttede, at sagen ikke skulle forelægges for Birthe Rønn Hornbech, før den havde været behandlet på embedsmandsmødet i København den 5. oktober 2009.

Beslutningen indebar, at de sager, hvor der var givet afslag, ikke ville kunne genoptages og ansøgerne ikke medtages på det lovforslag, der havde lukkedato i august 2009. Det kunne nu tidligst ske i januar 2010.

Der er kommissionens vurdering, at sagen burde have været forelagt for Birthe Rønn Hornbech umiddelbart efter NSHF-mødet i juni 2009 med en indstilling svarende til den, der fremgik af mavebæltet af 23. januar 2009.

10.11.6 Møder i Folketingets Indfødsretsudvalg den 18. juni 2009 og den 22. oktober 2009

Bortset fra de ansøgere, der blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, fordi de opfyldte de almindelige betingelser, eksempelvis sag 429, blev kun to sager omfattet af 1961-konventionen forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg i perioden.

Den første sag var en sædvanlig dispensationsansøgning, som blev behandlet den 18. juni 2009.

Den anden var en sag med en ansøger, som Politiets Efterretningstjeneste vurderede kunne være en fare for Danmarks sikkerhed, jf. indfødsretsaftalens § 21.

Begge sager blev behandlet på møder i udvalget, og under begge møder repræsenterede Dorit Hørlyck Indfødsretskontoret. Birthe Rønn Hornbech deltog i overensstemmelse med sædvanlig praksis ikke i møderne.

I sagerne blev det forinden møderne skriftligt meddelt udvalget, hvilken indfødsretsaftale ansøgeren var omfattet af eller opfyldte. I ingen af sagerne blev 1961-konventionen omtalt i det skriftlige materiale.

I den første sag, sag 62, dispenserede udvalget på mødet den 18. juni 2009 fra kravet om danskundskaber mv., og ansøgeren blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun ikke oplyste noget om konventionen på mødet i Indfødsretsudvalget. Hun havde flere gange i mavebælter foreslået at informere Folketinget, men det blev ikke sådan, fordi den nordiske undersøgelse stadig var i gang. I den periode var der ikke noget ønske om at orientere udvalget. Hun ved bare, at hun ikke ville orientere Folketinget om noget, uden hun havde drøftet det med sin overordnede. Udvalget måtte få orienteringen efterfølgende.

I den anden sag, sag 80, var ansøgeren blevet optaget på et lovforslag, men Politiets Efterretningstjeneste havde vurderet, at ansøgeren kunne være en fare for landets sikkerhed.

Af det materiale, som Birthe Rønn Hornbech sendte til Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på behandling på et møde den 22. oktober 2009, fremgik, at ansøgeren var statsløs og født i Danmark.

Dette fik medlem af Folketingets Indfødsretsudvalg Hanne Agersnap (SF) til aftenen før mødet i en mail at spørge udvalgets sekretær Katinka Willemoes om mulighederne for at få oplysninger om, hvor alvorlig forbrydelsen skulle være for, at en statsløs person født i Danmark kunne nægtes indfødsret.

Katinka Willemoes skrev tilbage morgenen efter, at de ikke havde flere oplysninger, men at man sagtens kunne stille spørgsmålet.

Katinka Willemoes har oplyst til kommissionen, at hun ikke videresendte mailen til Indfødsretskontoret, og Dorit Hørlyck har tilsvarende oplyst, at hun først har set mailen i forbindelse med kommissionens undersøgelse. Kommissionen kan således ikke lægge til grund, at Dorit Hørlyck blev bekendt med mailen før kommissionens undersøgelse.

Meta Fuglsang (SF) deltog i mødet den 22. oktober 2009 i stedet for Hanne Agersnap. Baseret på Katinka Willemoes' notater fra mødet lægger kommissionen til grund, at Meta Fuglsang stillede spørgsmål til sagen, og at hun herunder i hvert fald spurgte om betydningen af, at ansøgeren var født i Danmark. Det er efter indholdet

af Hanne Agersnaps mail sandsynligt, at der også blev spurgt om betydningen af ansøgerens statsløshed, men det kan ikke lægges til grund som bevist.

Katinka Willemoes har oplyst til kommissionen, at det ikke fremgår af hendes optegnelser eller erindring, at Dorit Hørlyck berørte spørgsmålet om særlige rettigheder for statsløse født i Danmark under besvarelsen af Meta Fuglsangs spørgsmål. Hun har i stedet noteret, at Dorit Hørlyck oplyste om reglerne for forelæggelse efter indfødsretsaftalens § 21, og at disse tidligere havde været behandlet i et samråd i 2004.

Dorit Hørlyck har forklaret, at hun var opmærksom på, at den pågældende var omfattet af 1961-konventionen. De behandlede sagen som alle andre sager, hvor de fik at vide af PET, at den pågældende kunne anses for at være en fare for landets sikkerhed. Fra februar 2009 til januar 2010 var den gældende retstilstand, at de skulle behandle sagerne efter de almindelige retningslinjer. Det fulgte af 20. februar 2009-mavebæltet. Hun har læst ekstraktmaterialet og er klar over, at der blev stillet spørgsmål. Hun mindes, at hun i et samråd redegjorde for, hvordan proceduren var for behandlingen af disse sager. Forespurgt om hun ikke orienterede udvalget om, at den pågældende var omfattet af 1961-konventionen, har hun forklaret, at hun kan se, at det er blevet gjort til et spørgsmål, om hun blev spurgt om, hvorvidt der var særlige rettigheder. Hun ved ikke, hvordan spørgsmålet var formuleret. Hun ved i hvert fald, at hun ikke fik et spørgsmål, som gav hende anledning til at redegøre nærmere for konventionen. Så det gjorde hun ikke. Det er hun sikker på. Forespurgt om der var en drøftelse af betydningen af at være statsløs og født i Danmark i relation til kriminalitet på mødet, har hun forklaret, at de drøftede, hvordan PET-sagerne blev behandlet.

Folketingets Indfødsretsudvalg besluttede, at ansøgeren skulle tages af lovforslaget, hvilket blev meddelt ansøgeren ved et brev, der var underskrevet af Dorit Hørlyck.

Denne beslutning må anses for at have været i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Claes Nilas har forespurgt, om han var enig i Dorit Hørlycks vurdering af, at det var en følge af beslutningen om at følge de almindelige retningslinjer, at hun undlod at oplyse Folketingets Indfødsretsudvalg om, at en sag var omfattet af konventionen, forklaret, at det, han kan huske, er, at billedet for ham var, at der var en håndfuld sager, som kontorchefen havde klar til afgørelse, men han havde ingen som helst viden om, hvorvidt sagerne stod til tilladelse, forelæggelse med henblik på dispensation eller afslag.

Birthe Rønn Hornbech har skriftligt oplyst til kommissionen, at hun ikke husker den konkrete ekspedition. Sagens behandling har fulgt standard-proceduren i indfødsretsaftalens § 21. Hun satte sine initialer på mavebæltet vedrørende sagen den 16. oktober 2009. Hun underskrev samtidig fremsendelsesskrivelsen til Indfødsretsudvalget. Hverken Indfødsretskontorets fremstilling og indstilling i mavebæltet eller embedsmændenes blanke påtegninger varslede på nogen måde juridiske problemer. I forbindelse med underskriften af fremsendelsesskrivelsen til Indfødsretsudvalget konstaterede hun, at indholdet i dets helhed var dækket af mavebæltet. I indfødsretssager har hun aldrig sat sig ind i den enkelte persons generalia, medmindre mavebæltet har varslet problemer, hun som minister skulle tage stilling til. Ministeren er ikke sagsbehandler, hverken generelt eller i denne konkrete sag.

Sammenfattende lægger kommissionen angående behandlingen af sag 62 og sag 80 til grund, at Dorit Hørlyck var klar over, at ansøgerne var omfattet af 1961-konventionen, og at hun ikke under nogen af møderne gjorde Folketingets Indfødsretsudvalg bekendt med 1961-konventionen og den problematik, som ministeriet var ved at undersøge. Folketingets Indfødsretsudvalg må derfor antages at have truffet afgørelse i sagerne uden kendskab til, at Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen kunne have betydning for ansøgerne. Folketingets Indfødsretsudvalgs beslutning i sag 80 i mødet den 22. oktober 2009 om at tage ansøgeren af lovforslaget må anses for at have været i strid med disse forpligtelser.

Det er kommissionen vurdering, at Integrationsministeriet i begge sager gav Folketingets Indfødsretsudvalg mangelfulde informationer ved ikke at omtale, at ansøgerne var omfattet af 1961-konventionen, hvilket betød, at udvalget traf afgørelse på et ufuldstændigt juridisk grundlag.

10.11.7 Mailkorrespondance den 22. oktober 2009 mellem Christian Lützen og Kim Lunding

Ministersekretær Christian Lützen sendte den 22. oktober 2009 en mail til Kim Lunding angående et spørgsmål om at frakende dansk indfødsret i visse nærmere definerede tilfælde med bemærkningen

”det er da lidt spændende...”

Kim Lunding svarede hertil kl. 21.37:

”spændende ja, hvis vi kan ophæve vores internationale forpligtelser:-(hvad vi iø burde gøre på visse dele af indfødsretsområdet - særligt for rettigheder for statsløse som aldrig har været tiltænkt palierne”.

Christian Lützen svarede kl. 21.52

”som aldrig laver andet end ballade”.

Christian Lützen har foreholdt denne korrespondance forklaret, at han svarede kækt og dumsmart. De havde nogle forløb indimellem, der var så koncentrerede og udmærkede, at de for at overleve og bevare deres gode humør var nødt til at have en veludviklet sort humor. Derfor kom der en masse friske bemærkninger, ”havnearbejderjargon”. Forespurgt hvad han sigtede til med ”som ikke laver andet end ballade”, har han forklaret, at det ved han ikke. Det var bare en friskfyragtig bemærkning. Der var ved forskellige lejligheder spurgt til bestemte menneskers kriminalitetsmønstre. Han vil ikke udelukke, at der i hans hoved var kommet en eller anden opfattelse af, at der kunne være noget ballade med nogle af de mennesker. Man havde som embedsmand ikke forskellige personlige opfattelser, som man prøvede at kæmpe igennem. Det har han aldrig oplevet.

Kim Lunding har forklaret, at han synes, at det løsrevet ud af en sammenhæng ser tosset ud. Når han læser den nu, er han ret sikker på, at den første del af sætningen er ”Hallo Christian det kan ikke lade sig gøre mand, hvad snakker du om”. For så vidt angår rettigheder for statsløse palæstinensere er de en helt særlig gruppe af statsløse. De har et særligt beskyttelsesmandat fra FN’s side, UNRWA. De har en helt særlig retsstilling i forhold til andre statsløse. Det var blot en bemærkning, som løsrevet ud af sammenhængen ser åndssvag ud. Foreholdt at der er en sur smiley, så det virker som om, der er holdning med i det, og at der står ”hvad vi iø burde gøre på visse dele af indfødsretsområdet”, har han forklaret, at der er en gruppe, som har nogle særlige rettigheder i forhold til andre statsløse. De er stillet helt anderledes. I forhold til den sure smiley var det, fordi han kl. 21.37 sagde, ”har du ikke noget bedre at komme med”. De talte om noget, som var fuldstændig uden gang på jorden. Forespurgt om hvad han mente med ”aldrig tiltænkt pali’erne”, om det var, fordi han mente, at de havde andre rettigheder, har han forklaret, at de har andre rettigheder. De er en særlig gruppe i forhold til statsløse generelt. Udtrykket ”pali’erne” var en generel jargon, som blev brugt på Slotsholmen. Det var en forkortelse for statsløse palæstinensere. Der var ikke noget værdiladet i det.

10.11.8 Vejledning af en borger om indfødsret til statsløse den 26. oktober 2009

Kommissionen har stikprøvevis kontrolleret sager omfattet af Integrationsministeriets journaloversigter i sagsgruppe 36 (Konkrete forespørgsler om indfødsretsforhold, herunder vedrørende naturalisation, bevis, erklæring, forhold til udenlandsk lovgivning mv.).

I en af disse sager spurgte en borger i en mail af 14. august 2009 til Indfødsretskontoret, om

”en herboende statsløs borger, som er født og opvokset i Danmark, [har] lempeligere krav i forbindelse med vedkommendes ansøgning om at få dansk indfødsret”.

Ved et svar af 26. oktober 2009 udarbejdet af fuldmægtig Naja Forman Jacobsen og underskrevet af Morten Thorsted blev der vejledt om cirkulæreskrivelsens § 17's betydning for børn under 18 år. Herefter hedder det:

”For øvrige statsløse ansøgere gælder et lempet opholdskrav i retningslinjernes § 7, 2. pkt., hvorefter statsløse ansøgere kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter 8 års uafbrudt ophold i Danmark, hvor andre udlændinge kan optages efter 9 års uafbrudt ophold. Ministeriet skal bemærke, at § 7, 2. pkt. alene er en lempelse af opholdskravet, og at de øvrige naturalisationsbetingelser således skal være opfyldt.”

Det fremgår således, at ministeriet undlod at oplyse om de lempelige betingelser efter 1961-konventionen. Ministeriet oplyste tværtimod, at ansøgere over 18 år bortset fra opholdskravet skulle opfylde de almindelige betingelser.

Naja Forman Jacobsen og Morten Thorsted har forklaret, at der i overensstemmelse med meldingen om, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen skulle opfylde de almindelige betingelser, ikke blev vejledt om denne.

Det er kommissionens vurdering, at det var i strid med Integrationsministeriets pligt til at yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse med spørgsmål inden for ministeriets sagsområde, at ministeriet undlod at omtale de mere lempelige betingelser i 1961-konventionen, jf. kapitel 2, afsnit 2.1.4.5.3.

10.11.9 Mavebælte af 12. november 2009

Kommissionen lægger til grund, at Kirsia Reinholt og Dorit Hørlyck udarbejdede et udkast til mavebælte til ministeren, som Dorit Hørlyck den 3. november 2009 lagde til Kim Lunding, til hvem hun endvidere skrev bl.a. følgende i en mail:

”Vi forelægger nu på ny sagen om vores manglende overholdelse af FN konventionen om begrænsning af statsløshed for ministeren.

Som du ved, er det kontroversielt, og vi har i vores indstillinger forbeholdt os muligheden for at kunne give afslag, hvis vandelskravet ikke er opfyldt. Det oplyser vi også i brevet til Indfødsretsudvalget. Dvs., at vi i givet fald ikke gan-

ske overholder vores internationale forpligtelser. De øvrige betingelser giver vi køb på, herunder sprogkrav.”

Udkast til mavebælte af 3. november 2009 har ikke kunnet fremskaffes, men det fremgår af udkast af 6. november 2009 og af det endelige mavebælte af 12. november 2009, at det som noget nyt i forhold til mavebælte af 23. januar 2009 blev foreslået at overveje, om Danmark som Finland og Norge skulle stille de almindelige betingelser også til statsløse, selv om Danmark dermed ikke opfyldte sine internationale forpligtelser.

Endvidere oplystes det i mavebælte af 12. november 2009, at Indfødsretskontoret i forskellige internationale sammenhænge ville drøfte det tidssvarende i bl.a. 1961-konventionen.

Ligeledes som noget nyt blev det indstillet, at man opretholdt vandelskravet over for ansøgere omfattet af de to konventioner, selv om det betød, at Danmark derved ikke overholdt sine forpligtelser efter konventionerne.

Det antydes i indledningen til mavebæltets i alt syv indstillinger, at ikke alle indstillinger ville være i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter konventionerne, idet disse kun så vidt muligt skulle opfyldes. Det hedder:

”På det foreliggende grundlag og på baggrund af gennemgangen i notatet indstilles det, at Danmark opfylder sine internationale forpligtelser på statsborgeretsområdet. Med henblik på *så vidt muligt* at sikre Danmarks opfyldelse heraf indstilles det:”

Det skrives mere direkte i indstillingerne om fortsat at stille krav om vandel, at ministeriet derved ikke opfyldte konventionerne, idet det hedder:

”*men dog således at der fortsat stilles krav om vandel, herunder hvis den pågældende måtte være sigtet eller måtte være idømt en straf, at ansøgeren i så fald meddeles afslag, og at ministeriet dermed ikke ganske opfylder konventionen*”.

I øvrigt svarede mavebæltet af 12. november 2009 på mange punkter til mavebæltet af 23. januar 2009, og det var vedlagt et notat og udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg, der i det væsentlige svarede til det tidligere notat og de tidligere udkast. Det blev således indstillet, at Danmark i øvrigt skulle optage ansøgere omfattet af konventionerne, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser, at ministeriet skulle genoptage de sager, hvor der var givet afslag, medmindre de var begrundet i vandelskravet, og at Folketinget skulle orienteres om Danmarks forplig-

telser efter konventionerne og om de konkrete sager. Af notatet fremgik, at der ikke kunne stilles andre betingelser end dem, der fremgik af konventionerne.

I udkastet til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg fremgik det ikke direkte, at det ville være i strid med konventionerne at opretholde vandelskravet. Det hedder herom:

”de pågældende ansøgere vil opfylde samtlige af de betingelser, som er opregnet i FN’s konvention om begrænsning af statsløshed, og som er de eneste betingelser, en kontraherende stat kan gøre meddelelse af statsborgerret afhængig af.

Ministeriet vil dog forbeholde sig muligheden for at meddele afslag i de tilfælde, hvor vandelskravet ikke er opfyldt.”

I det fortrolige brev hedder det, at ministeriet ville genoptage behandlingen af sager med henblik på ”så vidt muligt” at opfylde Danmarks internationale forpligtelser. Ministeriet ville dog ikke genoptage sager, hvor ansøgeren havde fået afslag på grund af, at vandelskravet ikke var opfyldt.

Efter forklaringerne fra Dorit Hørlyck og Kim Lunding lægges det til grund, at de var enige om at udarbejde indstillingen om at opretholde vandelskravet, selv om ministeriet derved ikke fuldt ud overholdt konventionerne.

Kirsa Reinholt, Dorit Hørlyck og Kim Lunding har forklaret om baggrunden for denne indstilling.

Kirsa Reinholt har forklaret, at de efter drøftelser med Kim Lunding fjede det med Norge og Finland ind i overvejelserne. Norge og Finland stillede et vandelskrav, så derfor blev indstillingen nok med den politiske dagsorden i baghovedet, at man fulgte konventionen, dog at man stadig stillede vandelskrav. Det var ikke noget, som de i kontoret syntes var en ønskværdig situation.

Dorit Hørlyck har forespurgt om, hvordan hun havde det med at indstille noget til ministeren, som var konventionsbrud, forklaret, at det var okay. De havde forklaret hende det. Hvis hun valgte et konventionsbrud, ville hun komme i uføre. Hun fik muligheden for at tage stilling. De vidste, at spørgsmålet om vandelskrav lå ministeren på sinde, og at hun var opmærksom på det forhold, at tingene havde udviklet sig. Ministeren havde et eksempel om en bombemand. Foreholdt at ingen af dem deltog i møder med ministeren, og de dannede sig den opfattelse, at det var ministerens holdning, har hun forklaret, at de ikke i kontoret dannede sig den opfattelse alene. Det var i forbindelse med de drøftelser, de i øvrigt havde med af-

delingen. Forespurgt om hun kan forklare, hvordan de fik det billede, at det var det, ministeren mente, har hun forklaret, at det var sådan ministerens holdning kom til udtryk i forskellige situationer, herunder i forbindelse med sikkerhed og nogle andre dagsordner, der var omkring terrorlovgivning. Det var i den forbindelse, at de samlet fik den opfattelse – nogen mere end andre. Forespurgt om ministeren direkte sagde til dem, hvordan hendes dagsorden var, har hun forklaret, at det gjorde hun ikke. Foreholdt at ministeren har taget fuldstændig afstand fra det, har hun forklaret, at hun så har lidt svært ved at forstå, hvorfor hun ville have det på det nordiske møde, da de i mavebæltet af 23. januar 2009 fortalte om den nordiske undersøgelse og lagde op til, at de rettede ind. De havde en opfattelse af, hvad ministeren lagde vægt på. Det blev kommunikeret tilbage til dem på en eller anden måde. Hun husker ikke, om det var via Christian Lützen eller Kim Lunding, som havde talt med Claes Nilas. De lagde mavebæltet op vel vidende og i håb om, at hun ville sige ”nej ikke tale om”. Det gjorde hun også.

Kim Lunding har forklaret, at han drøftede den ændrede indstilling om at stille vandelskrav med kontoret, og Dorit Hørlycks forklaring over for ham var, at de ikke havde ændret opfattelse i sagen. Deres opfattelse var den samme, men deres klare opfattelse var, at ministeren ville kræve, at der var en ret til at stille et vandelskrav. Det var den opfattelse, kontoret havde af ministerens position i sagen. Han var også selv af den opfattelse. Han havde hørt om ”Hovedbanegårdseksemplet”, som også drejede sig om og fokuserede på vandelskravet, og med det eksempel i baghovedet og de mange ikke-resolutioner i sagen kunne han tilslutte sig, at det var det, ministeren ville. De drøftede, hvordan de kunne få orienteret Folketinget. De var i en meget presset situation. Kontoret pegede på, at man lavede en indstilling, som ministeren ville have, nemlig at man forbeholdt sig retten til at stille vandelskrav, men man fremhævede ganske klart, at indstillingen ville være en indstilling, som ikke ganske opfyldte konventionerne. De skrev også til ministeren, at det var vigtigt at spille med åbne kort og orientere Folketinget.

Inden Kim Lunding lagde mavebæltet videre, skrev han følgende påtegning:

”Her er vist en konvention, som tiden er løbet fra”.

Foreholdt denne påtegning har Kim Lunding henvist til, at det også fremgår af mavebæltet, at Indfødsretskontoret samtidig arbejdede for, at man i internationale fora drøftede det tidssvarende i de eksisterende konventioner om statsborgerret, idet 1961-konventionen er blevet til på et tidspunkt, hvor verden så helt anderledes ud. Det var en konstatering af, at der her var nogle forpligtelser, som de skulle rette ind efter, men de var nok blevet til i en anden tid end i dag. Hele 2009 havde for hans vedkommende handlet om personer, som udgjorde en risiko for statens sikkerhed.

Det var det ene lovforslag efter det andet. Der var et kæmpe fokus på personer, der var en risiko for statens sikkerhed.

Kommissionen konstaterer, at Dorit Hørlyck og Kim Lunding indstillede, at ministeriet skulle stille vandelskrav til statsløse født i Danmark, selv om de var klar over, at dette var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Det lægges til grund, at indstillingen – som de har forklaret – var begrundet i en forventning om, at Birthe Rønn Hornbech ønskede, at dette krav skulle stilles. Forventningen byggede på en slutning fra ministerens holdning i andre sammenhænge, hvor der blev behandlet spørgsmål om terror og statens sikkerhed.

Som anført i afsnit 10.16.2 kan Danmark vælge ikke at give ansøgere omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen indfødsret, selv om det vil være i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser.

Hvis en minister vælger ikke at optage ansøgere på lovforslag om indfødsrets meddelelse, som Danmark efter konventionerne har pligt til at give indfødsret, forudsætter det dog, at Folketinget inddrages. Da ministeren behandler ansøgninger om indfødsret som led i en lovgivningsproces i et tæt samspil med Folketinget (Folketingets Indfødsretsudvalg) og i overensstemmelse med retningslinjer fastsat af Folketinget, er det efter kommissionens opfattelse væsentligt, at Folketinget informeres korrekt og fyldestgørende om denne behandling, herunder om den kan rejse problemer i forhold til overholdelse af internationale forpligtelser.

Mavebæltet var vedlagt udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg. Det er kommissionens vurdering, at disse breve ikke tilstrækkelig klart informerede om, at ministeriet ved den nævnte fremgangsmåde ville komme til at handle i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen. Dels fremgik det af brevene til Folketingets Indfødsretsudvalg blot, at ministeriet ”vil dog forbeholde sig muligheden for at meddele afslag i de tilfælde, hvor vandelskravet ikke er opfyldt”, mens det i indstillingen i mavebæltet til ministeren fremgik, at vandelskravet ville blive stillet. Dels fremgik det ikke direkte af brevene til Folketingets Indfødsretsudvalg, at det ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen at opretholde vandelskravet. Det fremgik, at man ”så vidt muligt” ville sikre, at konventionerne blev overholdt, men ikke hvad ”muligt” dækkede over. En modstrid mellem den beskrevne fremgangsmåde og Danmarks folkeretlige forpligtelser kunne kun udledes af ordet ”dog” i sammenhæng med beskrivelsen af forpligtelserne efter konventionerne.

