

DOBBELT STATSBOGERSKAB
fra en
INTERNATIONAL SYNSVINKEL

**Rapport til brug for Folketingets
førstebehandling af beslutningsforslag om
dobbel statsborgerskab den 19. februar 2009**

Forfattere:

- ❖ **Marianne Dellinger, dommerassistent, Doctor of
Jurisprudence (Order of the Coif), cand.ling.merc.**
- ❖ **Eva Ersbøll,* seniorforsker, Ph.D.**
- ❖ **Tina Thuesen,** Bachelor of Science in Engineering,
Master of Information Technology**

* kun kapitel 4

** kun bilag

Udarbejdet for www.statsborger.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion	1
2. Dansk lov	2
3. EU lovgivning og den fælles nordiske aftale.....	2
4. Dobbelt statsborgerskab i et historisk og internationalt perspektiv	4
1. Introduktion.....	4
2. Dobbelt statsborgerskab i et historisk perspektiv.....	4
3. Den internationale udvikling i det 20.-21. århundrede	5
4. Landenes syn på dobbelt statsborgerskab	6
5. Betydningen af dobbelt statsborgerskab	6
6. Konklusion	8
5. Offentlig politik og forandringsprocesser.....	9
1. Strategi for Danmark i den globale økonomi.....	9
2. Paris-deklarationen	10
3. Tendenser samt anbefalinger af uvildige specialister	11
6. Fordelene ved dobbelt statsborgerskab for Danmark og for danskerne.....	13
7. Overvejelser nævnt i debatten	14
1. ”Skattely” og skattepligt	14
2. Stemmeret i Danmark	14
3. Diplomatisk beskyttelse	15
4. Værnepligt.....	16
5. Sikkerhedsproblemer	16
6. Juridiske usikkerheder iht. international privatret.....	16
8. Samlet konklusion.....	17
Appendiks I - Bilag til rapporten om dobbelt statsborgerskab fra en international synsvinkel.....	18
Appendiks II - Sådan har www.statsborger.dk optalt lande til denne rapport.....	23
Fodnoter.....	24

Biografier (alfabetisk rækkefølge):

Marianne Dellinger:

Dansk statsborger, bosat i USA. Gift med amerikansk statsborger. Først uddannet cand.ling.merc. i engelsk fra Handelshøjskolen i Århus. Underviste i engelsk på universitetsniveau i Danmark indtil hun i 1997 flyttede til Californien, hvor hun startede og drev sit eget oversættelsesbureau med klienter som bl.a. filmstudierne Warner Bros. Studios og DreamWorks. Oversatte bl.a. undertekster til Shrek og arbejdede med Harry Potter produkterne. Læste senere til Doctor of Jurisprudence (J.D.) i USA. Afsluttede uddannelsen i 2008 med de højeste karakterer ud af 181 studerende på sin årgang. Fik ordenen Order of the Coif på basis af høje karakterer fra et anerkendt universitet. Arbejdede under studierne som forskningsassistent for flere juraprofessorer, som udgav artikler og jurabøger med brug af Mariannes arbejde. Arbejdede i sommeren 2007 som intern for FN med juridiske aspekter af Kyoto-protokollen. Arbejder for tiden som law clerk (dommerfuldmægtig) for en dommer på St. Croix i de tidligere dansk-vestindiske øer. Fra august 2009 til august 2010 vil hun arbejde som law clerk for en appelretsdommer i den højt ansete appelretsinstans Ninth Circuit Court of Appeals, hvorfra eventuelle appeller går direkte til USA's Supreme Court.

Eva Ersbøll

Se separat kapitel. Uafhængig af organisationen www.statsborger.dk.

Tina Thuesen

Dansk statsborger, bosat i Schweiz. Gift og mor til 3 skolesøgende børn. Uddannet ingeniør samt Master i informationsteknologi fra Aalborg Universitet. Har arbejdet som projektleder for Quitzau Industri i Sønderborg med udvikling og produktionsmodning af forsvarsvåben til den kongelige danske marine. Senere leder af afdelingen for konfigurationsmanagement i firmaet Oelikon Contraves Space i Zürich. Firmaet udvikler og producerer dele til europæiske Rumfartsprogrammer, herunder den kommercielle bæreraket ARIANE samt flere forskningsprojekter (HUYGENS, CLUSTER, SOHO etc.). Frivilligt arbejde: Opbygning af og deltagelse i integrationsprojekter for indvandrere i Schweiz. Bestyrelsespost i FC Rudolfstetten. Organisation af forældrearbejde til optimering og forbedring af skole og uddannelse i Aargau, Schweiz. Siden 2008 talskvinde for Statsborger.dk, der arbejder for dobbelt statsborgerskab for danskere.

1. Introduktion

Dobbelt statsborgerskab anerkendes i 20 af de nuværende 27 EU-lande, men endnu ikke i Danmark. Dette er et stort aktuelt problem både for de mange danske statsborgere i udlandet, men også for udenlandske statsborgere i Danmark, som gerne vil have statsborgerskab i deres bopælsland uden - som reglerne er nu for begge grupper - at skulle tvinges til at afsige deres oprindelige statsborgerskab.

Problemet består mest af alt for os udlandsdanskere i, at vi ikke kan stemme i vores *bopælslande*. Vi ønsker *ikke* stemmeret i Danmark, blot i de lande, hvor vi bor. Blandt mange andre ting kan vi i mange lande heller ikke ansøge om mange stillinger ved det offentlige, ikke blive bestyrelsesformænd eller -kvinder for vores egne virksomheder, endda ikke engang få udbetalt vores optjente pensioner eller i nogle tilfælde arve. Vi ønsker ikke at afskære vores bånd til Danmark og EU ved at afsige vores danske statsborgerskab. Vi ønsker blot lov til at antage et andet. Det vil give os de samme rettigheder som langt størsteparten af EU's befolkning. Det mener vi er en demokratisk og korrekt løsning i denne globale tidsalder.

Denne rapport, som vi har udfærdiget på vores eget initiativ, er en analyse af de juridiske aspekter af dette emne set fra en international synsvinkel. Rapporten vil vise, at den nuværende danske lov imod dobbelt statsborgerskab hviler på forældede principper. Det gør den, fordi der i den officielle argumentation imod dobbelt statsborgerskab henvises til ”princippet om at begrænse dobbelt statsborgerskab”, som er et Europarådsprincip helt tilbage fra 1963. Dette er siden blevet erstattet af den Europæiske Konvention fra 1997, som stiller det frit for medlemslandene at begrænse *eller* tillade dobbelt statsborgerskab. Blot 7 EU-lande, deriblandt Danmark, fratager stadig automatisk statsborgerskab fra deres borgere, hvis de får statsborgerskab i et andet land og kræver det samme af udenlandske statsborgere, som ønsker at blive danske statsborgere. Det svarer til mindre end 10% af EU's borgere.¹ I nordisk regi står kun Danmark og Norge tilbage som de eneste lande, der stadig søger begrænsning af dobbelt statsborgerskab. Den fælles nordiske aftale på dette område, som der også tit henvises til, har derfor ligeledes mistet sin internationale slagkraft.

I realiteten findes der alligevel et meget stort antal dobbelte statsborgere i Danmark, som af diverse årsager ikke kan eller skal løses af deres andet statsborgerskab for at få et dansk. Det mener vi er en udemokratisk dobbeltstandard, som bør undgås.

Rapporten vil yderligere påpege, at vigtige overvejelser indenfor menneskerettighedsområdet og andre hensyn vejer stærkt *for* tilladelse af dobbelt statsborgerskab i Danmark. Den anerkendte specialist på området, seniorforsker og Ph.D Eva Ersbøll, har venligst bidraget med et kapitel om dette.

Endvidere vil rapporten vise, at tilladelse af dobbelt statsborgerskab falder helt i tråd med Danmarks Globaliseringsstrategi samt trends i mange ligestillede lande. Til sidst vil rapporten påpege de mange anerkendte fordele, som Danmark og danskerne vil kunne opnå ved at tillade dobbelt statsborgerskab samt adressere de typiske overvejelser, der er blevet bragt på bane i debatten mod dobbelt statsborgerskab.

Tilsammen vil dette vise, at der er så mange argumenter *for* tilladelse af dobbelt statsborgerskab og så få argumenter *imod*, at det er på tide, Danmark slutter sig til de andre 20 EU-lande, der allerede har tilladt dobbelt statsborgerskab.

Vi håber på din stemme den 19. februar og takker dig for din indsats for Danmark!

2. Dansk lov

I henhold til princippet om uafhængige staters suveræne beslutningskraft kan Danmark selv fastsætte kriterierne for at opnå, bibeholde eller afskaffe dansk statsborgerskab.² Der findes ingen øvre ”verdensregering” med generel lovudstedelseskraft over Danmark,³ selvom Danmark dog er underlagt EU’s autoritet samt gældende international ret.

Indfødsretslovens § 7, stk. 1-3, begrænser for tiden dobbelt statsborgerskab således:

Dansk indfødsret fortabes af

1. den, som erhverver fremmed statsborgerret efter ansøgning eller udtrykkeligt samtykke,
2. den, som erhverver fremmed statsborgerret ved at indtræde i offentlig tjeneste i et andet land,
3. ugift barn under 18 år, som bliver fremmed statsborger derved, at en af dets forældre, som har forældremyndigheden eller del i denne, erhverver fremmed statsborgerret på den foran under nr. 1 eller 2 angivne måde, medmindre den anden af dets forældre vedbliver at være dansk og ligeledes har del i forældremyndigheden.

Der findes dog en del undtagelser, der i realiteten muliggør dobbelt statsborgerskab for en lang række personer. F.eks. stilles der ikke krav om løsning overfor flygtninge eller over for personer fra lande, hvor det erfaringsmæssigt er umuligt eller forbundet med overordentlig store vanskeligheder at blive løst.⁴ Der dispenseres derfor fra kravet om løsning i ca. 40% af sager om tildeling af dansk indfødsret.⁵ Det betyder, at der i realiteten allerede findes et stort antal personer med dansk indfødsret, som tillige er i besiddelse af et andet statsborgerskab.⁶

”Princippet om at begrænse dobbelt statsborgerskab” bliver ofte nævnt i officielle sammenhænge.⁷ Dette princip stammer senest fra Europarådskonventionen af 6. maj 1963, som bl.a. netop havde til hensigt at begrænse dobbelt statsborgerskab samt at opnå større enighed mellem medlemsstaterne derom.⁸ Imidlertid anerkendte Europarådet allerede den gang, at idealet om afskaffelse af dobbelt statsborgerskab ikke kan realiseres fuldt ud, tværtimod: udviklingen har fået antallet af dobbelte statsborgere til at stige.⁹

Meget har desuden ændret sig i de hengangne 46 år både politisk og demografisk. Allerede i 2003 anerkendte den danske minister for flygtninge, indvandrere og integration således også, at der ”tidligere har været” - *men derfor ikke længere er* - et udbredt ønske om at begrænse dobbelt statsborgerskab, samt at ”holdningen blandt de europæiske lande *har ændret sig til i højere grad at acceptere dobbelt statsborgerskab.*”¹⁰ Princippet om at begrænse dobbelt statsborgerskab er ganske enkelt bortfaldet i EU-regi, hvilket vil blive behandlet i næste afsnit.

3. EU lovgivning og den fælles nordiske aftale

Den Europæiske Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret stiller det frit for medlemslandene at begrænse *eller* tillade dobbelt statsborgerskab.¹¹ Konventionen er med andre ord neutral i forhold til spørgsmålet. 18 lande har på nuværende tidspunkt ratificeret konventionen, deriblandt Danmark.¹² Før denne konvention trådte i kraft, afsagde de Europæiske Fællesskabers Domstol i Micheletti-sagen allerede i 1992 en dom, der gjorde det klart, at det er op til hver enkelt medlemsstat at fastlægge betingelserne for opnåelse og tab af statsborgerskab under behørig hensyntagen til EU-lovgivningen generelt.¹³ Det står derfor landene frit at tillade dobbelt statsborgerskab, hvis de ønsker det. *Derfor er der ikke længere i EU-regi et princip, ifølge hvilket begrænsning af dobbelt statsborgerskab er foretrukket.*

Det af Danmark ofte citerede princip stammer som nævnt fra Europarådskonventionen af 6. maj 1963, som nu er blevet erstattet af den nyere konvention af 1997. Det er derfor utidssvarende, at Danmark stadig påberåber sig dette forældede EU-princip.

Blot 7 EU-lande fratager stadig automatisk statsborgerskab fra deres borgere, hvis de får statsborgerskab i et andet land, nemlig Danmark, Estland, Holland, Letland, Litauen, Tjekkiet og Østrig.¹⁴ Holland indtager dog en yderst ”pragmatisk holdning” til spørgsmålet idet landet anvender en lang række undtagelser, der i realiteten gør det muligt for et stort antal hollændere at besidde dobbelt statsborgerskab.¹⁵ Desuden gjorde den hollandske lov om statsborgerskab af 2000 det sværere at opnå hollandsk statsborgerskab, men lettere for hollændere, der bor i udlandet, at bibeholde deres hollandske statsborgerskab, hvis de ansøger om et andet.¹⁶ Derfor kan man ikke entydigt konkludere, at Holland ikke accepterer dobbelt statsborgerskab. Ligeledes anvender Østrig og Tjekkiet en hel del undtagelser.¹⁷ F.eks. kan østrigske statsborgere i udlandet ligesom hollændere ansøge om at beholde deres østrigske statsborgerskab ved antagelse af et andet.¹⁸

Det kan således konstateres, at 20 af de 27 EU-lande tillader dobbelt statsborgerskab. Generelt søger EU-landene at harmonisere deres love og sikre samme rettigheder for borgerne i de forskellige lande. Derfor kunne Danmark med fordel overveje, om landets lovgivning på området for dobbelt statsborgerskab er sagtnet for langt agterud i forhold til andre EU-lande.

Desuden henviser Danmark ofte til den fælles nordiske aftale af 14. januar 2002 på statsborgerretsområdet.¹⁹ Denne aftale har ”indtil for nylig bygget på, at landenes statsborgerretslovgivninger hvilede på ensartede principper, herunder princippet om at begrænse dobbelt statsborgerskab.”²⁰ Som nævnt er princippet om at begrænse dobbelt statsborgerskab bortfaldet i EU-regi og er også ved at lide samme skæbne i Norden. Dette er tilfældet fordi Sverige, Finland og Island (ikke-EU) allerede fuldt ud tillader dobbelt statsborgerskab.²¹ Derved står kun Danmark og Norge (ikke-EU) tilbage som de eneste nordiske lande, som stadig søger begrænsning af dobbelt statsborgerskab.²² Det må derfor konkluderes, at den hidtidige fælles nordiske aftale på dette område har mistet sin internationale slagkraft. Ligeledes er det vigtigt at have in mente, at der til denne aftale også for nyligt blevet indføjet en bestemmelse, som giver det enkelte aftaleland mulighed for i egen lovgivning at bestemme, at erhvervelse af statsborgerskab betyder fratagelse af statsborgerskab i andre stater.²³ Dette skete for at imødekomme de (to) nordiske lande, der fortsat ønsker at begrænse dobbelt statsborgerskab, men netop fordi reglen gør dette *muligt* betyder det ikke, at der er *krav* eller nogen form for forventning om det. *Den fælles nordiske aftale kan derfor ikke længere fortolkes i retning af, at dobbelt statsborgerskab søges begrænset. Intet i hverken EU eller nordisk regi står juridisk i vejen for, at Danmark også tillader dobbelt statsborgerskab.*

4. Dobbelt statsborgerskab i et historisk og internationalt perspektiv

*Af Eva Ersbøll**

1. Introduktion

Den juridiske definition af begrebet 'statsborgerskab' er: det retlige bånd mellem en person og en stat. 'Dobbelt statsborgerskab' betyder, at en person har statsborgerskab i to eller flere stater på samme tid.

Tilfælde af dobbelt statsborgerskab er forekommet, så længe det moderne statsborgerskab har eksisteret – det vil sige tilbage til det 18. århundrede. I næsten al den tid, har dobbelt statsborgerskab været betragtet som 'et onde', som man så vidt muligt skulle undgå. Samtidig har der været en erkendelse af, at dobbelt statsborgerskab er umuligt at undgå. Forklaringen skal findes i det statsborgerretlige princip om, at enhver stat selv bestemmer, hvem der skal være dens statsborgere.

For at forstå den traditionelle modstand mod dobbelt statsborgerskab, kan det være nødvendigt at se nærmere på de elementer, som indgår i statsborgerskabet. I den forklarende rapport til Den Europæiske Konvention om Statsborgerret (EKS) fra 1997 henvises der til Den Internationale Domstols definition i den berømte Nottebohm-sag (1955). Domstolen beskrev statsborgerskabet som 'a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. Det er de følelsesmæssige elementer, det nære interessefællesskab og de gensidige rettigheder og pligter, der har begrundet den traditionelle opfattelse af, at en person kun bør have statsborgerskab i én stat. Dobbelt og flerdobbelt statsborgerskab har været set som en kilde til loyalitetskonflikter og interessemodsatninger m.v.

Igennem de seneste tiår har flere og flere lande dog forladt deres hidtidige modstand mod dobbelt statsborgerskab. Mange lande er endda blevet udtalt positivt indstillet over for denne status. I det følgende vil der blive redegjort for udviklingen, og i konklusionen vil det blive drøftet, om ikke man bør opgive kampen mod dobbelt statsborgerskab og i stedet koncentrere indsatsen om en fornuftig håndtering af forholdene i forbindelse med dobbelt statsborgerskab.

2. Dobbelt statsborgerskab i et historisk perspektiv

I Danmark begyndte man i 1866-67 – da Danmark efter nederlaget til Preussen og Østrig i 1864 var blevet en nationalstat – at tilføje lovforslagene om indfødsrets meddelelse til

* Eva Ersbøll er seniorforsker ved Institut for Menneskerettigheder. Hun er jurist og har gennem mange år været ansat som fuldmægtig hos Folketingets Ombudsmand. Hun har skrevet udredninger for Østersørådets Kommissær for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder. Hendes ph.d.-afhandling omhandler dansk indfødsret i international og historisk belysning. Hun har skrevet artikler og bøger om menneskeretlige emner, først og fremmest om statsborgerret, indfødsret og unionsborgerskab, men også om børns og dementes menneskerettigheder. Hendes aktuelle forskning vedrører integration og medborgerskab, herunder indvandrings-, integrations- og indfødsretsprøver.

Artiklen bygger på Eva Ersbølls afhandling: *Dansk indfødsret internationalt og historisk perspektiv* (2008), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, samt på anbefalingerne i Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality, Volume I: Comparative Analyses, Policies and Trends in 15 European Countries* (2006), Amsterdam University Press.

forskellige udlændinge en 'slut-betingelse' om, at meddelelse af indfødsret var betinget af, at de pågældende udlændinge inden et år efter lovens kundgørelse kunne godtgøre at være løst fra deres hidtidige undersåtforhold. Baggrunden for løsningskravet var bl.a. hensynet til udlandet; man ønskede f.eks. ikke konflikter vedrørende spørgsmål om udlevering og værnepligt. Mindst lige så vigtig var opfattelsen af statsborgerens udelelige loyalitet over for staten – og opfattelsen af, at ingen 'paa engang kan tjene to Herrer'. Dobbelt statsborgerskab blev opfattet som en form for bigami – som utroskab over for begge stater.

Bigami-synspunktet blev i 1849 fremført af George Bancroft, der var den første amerikanske ambassadør i Tyskland. Efter hans opfattelse kunne man lige så godt tolerere en mand med to koner, som en mand med to lande. I årene 1868-74 sørgede George Bancroft for, at USA indgik bilaterale aftaler med 26 forskellige lande med henblik på at undgå dobbelt statsborgerskab (Bancroft-konventionerne). En aftale herom mellem Danmark og USA blev indgået i 1873.

I 1880'erne kulminerede emigrationen fra Danmark til USA med omkring 80.000 danske emigranter i det tiår. Emigrationen kaldte på lovgivning om løsning fra eller fortabelse af indfødsret. Behovet blev imødekommet med indfødsretsloven af 1898, der indeholdt både løsnings- og fortabelsesbestemmelser.

3. Den internationale udvikling i det 20.-21. århundrede

I det 20. århundrede påbegyndtes arbejdet på internationalt plan med både at begrænse dobbelt statsborgerskab og løse de konflikter, som dobbelt statsborgerskab gav anledning til. Dette skete bl.a. med Haagerkonventionen fra 1930. I konventionens præambel udtrykkes der stor overbevisning om, at det er i det internationale samfunds generelle interesse at sikre, at alle medlemmer anerkender, at enhver person bør have ét og kun ét statsborgerskab. Det var idealet, men konventionen søgte også at løse de problemer, der var forbundet med dobbelt statsborgerskab, bl.a. gennem doktrinen om et effektivt statsborgerskab, dvs. om forrang for statsborgerskabet i den stat, hvor statsborgeren har sin faste bopæl. Blandt senere konventioner med samme sigte kan fremhæves 1963-Europarådskonventionen om Begrænsning af Tilfælde af Dobbelt Statsborgerskab og om Militærpligt i tilfælde af Dobbelt Statsborgerskab.

Som nævnt kunne kampen mod dobbelt statsborgerskab ikke vindes. Udviklingen arbejdede i en helt anden retning. Internationaliseringen, de bedre rejsemuligheder og den stærkt voksende migration mv. ændrede landenes befolkningssammensætninger, og andre statsborgerretlige principper fik større vægt end princippet om undgåelse af dobbelt statsborgerskab. Det gjaldt først og fremmest princippet om kønnenes ligestilling. Meget få lande har holdt fast ved tidligere tiders princip om, at en kvinde ved indgåelse af ægteskab skulle fortabe sit eget statsborgerskab og erhverve mandens. Kvinder i blandede ægteskaber bevarer nu deres eget statsborgerskab og har som følge af ligestillingsprincipper samme ret som manden til at overføre deres statsborgerskab til fællesbørnene – der dermed får dobbelt statsborgerskab fra fødslen.

Det ændrede syn på det dobbelte statsborgerskab resulterede i 1993 i en (anden) ændringsprotokol til 1963-konventionen om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerskab. Ændringsprotokollen bygger på den opfattelse, at der er en fælles interesse i, at indvandrere erhverver deres værtslands statsborgerskab. Den bagved liggende opfattelse var, at flere ville søge statsborgerskab – og dermed blive bedre integreret - såfremt der ikke blev stillet krav om, at de skulle opgive deres hidtidige statsborgerskab. Derfor indeholder tillægsprotokollen nye bestemmelser om, at staterne kan tillade deres statsborgere at bevare deres statsborgerskab, hvis de erhverver et nyt statsborgerskab i en anden deltagerstat, hvor

de er født eller har boet som børn, eller hvis de erhverver deres ægtefælles statsborgerskab, ligesom staterne kan bestemme, at børn født i blandede ægteskaber kan bevare begge forældres statsborgerskab.

Senere blev Den Europæiske Konvention om Statsborgerret udarbejdet for at kunne tage højde for det nye, mere positive syn på dobbelt statsborgerskab. Konventionen forholder sig neutral i forhold til spørgsmål om, hvorvidt dobbelt statsborgerskab skal tolereres eller ej, men den pålægger staterne at acceptere dobbelt statsborgerskab i en række tilfælde, bl.a. hvor et statsborgerskab er erhvervet automatisk ved fødsel i et andet land eller ved ægteskabs indgåelse. Endvidere skal løsning fra et oprindeligt statsborgerskab ikke kunne kræves ved naturalisation, hvis det er umuligt eller ikke med rimelighed kan forlanges.

4. Landenes syn på dobbelt statsborgerskab

Nye undersøgelser vedrørende accept af dobbelt statsborgerskab viser, at der blandt verdens lande inden for de seneste 20-30 år har været en klar tendens til i højere grad at acceptere dobbelt statsborgerskab – både i forhold til immigranter og emigranter. I dag ser det ud til, at et flertal af landene har et overvejende positivt syn på dobbelt statsborgerskab. I de nordiske lande og de vesteuropæiske lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, er tendensen endnu mere udtalt end på verdensplan. Tre ud af de fem nordiske lande accepterer nu fuldt ud dobbelt statsborgerskab (Island, Finland og Sverige), og blandt EU15-landene accepterer 11 lande dobbelt statsborgerskab. Blandt de fire resterende lande har kun to, Danmark og Østrig, bevaret tidligere tiders stærke modstand mod dobbelt statsborgerskab, medens de to andre lande, Tyskland og Nederlandene, til en vis grad tolererer dobbelt statsborgerskab: Tyskland for borgere fra EU-medlemslandene og Nederlandene for ægtefæller til statsborgere. Desuden er det vigtigt at være opmærksom på, at selv i lande, hvor modstanden mod dobbelt statsborgerskab er meget stærk, findes der et meget stort antal personer med dobbelt statsborgerskab – enten fordi de ved fødslen har erhvervet statsborgerskab efter både deres far og mor, eller fordi de har fået lov at beholde et oprindeligt statsborgerskab ved naturalisation. I Danmark har man tidligere skønnet, at ca. 40% af alle naturaliserede får lov at beholde deres oprindelige statsborgerskab.

5. Betydningen af dobbelt statsborgerskab

Et statsborgerskab har stor betydning, fordi det indgår som en del af en persons identitet, og fordi det er tilknyttet en række rettigheder og pligter. Identitetsmæssigt føler statsborgeren sig normalt ikke blot knyttet til sin stat, men også til sine medborgere og navnlig sine nære relationer i statsborgerskabslandet. I en globaliserende verden oplever stadigt flere mennesker imidlertid, at de kan føle sig knyttet til flere stater på en gang. Hvis de emigrerer, bosætter de sig ikke nødvendigvis i den nye stat 'for altid'. Mange flytter fra en stat til en anden og derfra videre til en tredje, mange lader familien blive i oprindelsesstaten og 'bor selv i to stater', og mange ønsker (måske som ældre) at flytte tilbage til oprindelsesstaten eller en stat, hvori de tidligere har boet. Derfor ønsker mange mennesker også at kunne bevare et oprindeligt statsborgerskab, selv om de erhverver et nyt. Statsborgerskabet kan give sikkerhed og have betydning for bl.a. ejendoms- og arverettigheder. Mange stater har som nævnt forståelse for ønsket om dobbelt statsborgerskab som et udtryk for den dobbelte tilknytning en person kan have til to (eller flere) lande samtidig. Lige så vigtigt er det, at den internationale regulering har medvirket til at afbøde de interessekonflikter, som tidligere var forbundet med dobbelt statsborgerskab. Følgende eksempler kan illustrere dette:

5.1 Værnepligt

Både 1963-konventionen og 1997-konventionen har søgt at løse det problem, at en dobbelt statsborger kan blive værnepligtig i mere end ét land. Konventionerne indeholder regler om

staternes gensidige respekt af, at værnepligt i ét statsborgerskabsland kan ækvivalere værnepligt i andre lande. Fastholder en stat trods dette sit krav på aftjening af (dobbel) værnepligt, må statsborgeren kende risikoen ved at rejse til den pågældende stat.

5.2. Valgrettigheder

Dobbel statsborgerskab kan give mulighed for at udøve valgrettigheder i flere lande, hvilket normalt ikke i praksis opleves som et problem. For danske emigranter opstår spørgsmålet i princippet ikke, da valgrettigheder efter grundloven er betinget af bopæl her i landet.

5.3 Offentlig ansættelse

Nogle stater har fastsat bestemmelser om, at personer med dobbelt statsborgerskab ikke kan beklæde visse offentlige stillinger med stor indflydelse på statens styre. At stille løsningskrav i en sådan situation for at undgå mistanke om interessekonflikter kan være både i den pågældende statsborgers og de involverede staters interesse.

5.4 Diplomatisk beskyttelse

Traditionelt har det været opfattelsen, at en stat ikke kan yde en statsborger diplomatisk beskyttelse i forhold til en anden stat, hvis statsborgerskab den pågældende også besidder. Denne opfattelse er under opblødning. FNs Folkeretskommission har udarbejdet udkast til konventionsbestemmelser, der skal løse problemer med diplomatisk beskyttelse af dobbelte statsborgere, bl.a. ved at give forrang for et dominerende eller effektivt statsborgerskab (der lægges vægt på forhold som bopæl, ophold, naturalisationstidspunkt, livshistorie, uddannelse, ansættelse, familieliv, skattebetaling, bankkonti, militærtjeneste m.v.)

5.5 Den internationale privatret

På visse retsområder, bl.a. person-, familie- og arveretten, gælder en persons 'hjemlandsret'. Hjemlandsretten er i visse lande retten i det land, hvor en person har statsborgerskab, hvilket i tilfælde af dobbelt statsborgerskab kan være konfliktskabende. Også her kan løsningen være at lægge vægt på det effektive statsborgerskab. I Danmark opstår problemet ikke, da Danmark ikke følger nationalitetsprincippet, men domicilprincippet, således at hjemlandsretten er retten i det land, hvor en person har bopæl/fast ophold.

5.6 Bortførelse af børn.

I Norge har der været argumenteret for, at dobbelt statsborgerskab kan blive et problem i familietvister og sager om børnebortførelser. Det drejer sig ikke om børnenes dobbelte statsborgerskab. Børn har allerede i dag ret til begge forældres (forskellige) statsborgerskab. Derimod problematiseres den situation, hvor f.eks. en far efter at have opnået f.eks. norsk (eller dansk) statsborgerskab får udrejseforbud og pålæg om at deponere sit pas som sikkerhed mod, at han bortfører sit barn til oprindelseslandet. Hvis dobbelt statsborgerskab tillades, kan politiet ikke vide, om faderen har et andet pas, og det kan heller ikke nægte en udenlandsk repræsentation at udstede et nyt pas. De nævnte problemer er reelle, men der er tale om en allerede eksisterende risiko: Visse fædre lader sig ikke naturalisere, visse lande nægter at løse deres statsborgere fra deres statsborgerskab, således at dobbelt statsborgerskab skal tillades, og selv om løsning er meddelt, kan et statsborgerskab generhverves (som man så det i Tyskland, da tusindvis af forhenværende tyrkiske statsborgere generhvervede deres tyrkiske statsborgerskab efter at være blevet løst derfra, da de blev tyske statsborgere ved naturalisation).

5.7 Tilfælde af krig

I en helt ekstraordinær situation, hvor et land er i krig med et andet land, vil statsborgere, som også har statsborgerskab i det andet land, kunne stilles over for et krav om at skulle vælge ét af de to statsborgerskaber.

5.8 Andre spørgsmål om loyalitet, integration m.v.

Traditionelt har der været en opfattelse, at der mellem stat og statsborger skal være en udelelig loyalitet. Man mente, at en person med statsborgerskab i flere stater kunne udgøre en sikkerhedsrisiko. Der synes ikke at være noget erfaringsmæssigt grundlag for denne antagelse. Derimod kan det som nævnt ovenfor under 5.3. være et problem med dobbelt statsborgerskab for personer i visse højt indplacerede stillinger i statsadministrationen eller inden for militæret. I sådanne situationer kan der være en fælles interesse i et løsningskrav.

En anden traditionel opfattelse er, at en bevarelse af oprindelseslandets statsborgerskab kan hæmme integrationen i et nyt opholdsland. Heller ikke dette synspunkt har noget sikkert erfaringsmæssigt grundlag.

6. Konklusion

Når man ser på spørgsmålet om en mulig accept af dobbelt statsborgerskab, er det væsentligt at være opmærksom på, at rigtig mange mennesker allerede i dag besidder dobbelt statsborgerskab, uden at det er forbundet med væsentlige problemer. Flere og flere børn har forældre med forskellig nationalitet, og derfor får flere og flere børn dobbelt statsborgerskab ved fødsel. Dertil kommer, at mange flygtninge og indvandrere ikke kan løses fra deres oprindelige statsborgerskab, fordi det enten ikke er retligt eller praktisk muligt eller meget vanskeligt.

Erfaringerne med de mange dobbelte statsborgere og de gode muligheder for at 'regulere sig ud af de problemer, der er forbundet med dobbelt statsborgerskab', har ført til en større accept af dobbelt statsborgerskab - som udtryk for migranternes komplekse bånd og tilhørsforhold i en stadig mere sammenhængende verden.

Der er ikke længere de samme stærke argumenter mod dobbelt statsborgerskab, og det er blevet tydeligt, at der er en stor individuel interesse i, at denne status tillades. Meget taler derfor for at opgive kampen mod dobbelt statsborgerskab, og for i stedet at sætte ind med en fornuftig regulering af adgangen til dobbelt statsborgerskab og de rettigheder og pligter, der er forbundet hermed.

Der bør som udgangspunkt stilles krav om, at et statsborgerskab er udtryk for en reel tilknytning til en stat. Dette indebærer naturligvis, at 'bekvemmelighedsstatsborgerskab' skal undgås. Dobbelt statsborgerskab bør som udgangspunkt tillades for første og anden generation immigranter og emigranter med tætte bånd til både emigrations- og immigrationsstaten. Det afgørende er, at de kan formodes at have en stærk, reel interesse i at være knyttet til begge stater.

En sådan formodning gælder ikke for efterfølgende generationer. Det må derfor frarådes, at en stat anvender afstammingsprincippet på en sådan måde, at dens emigranternes efterkommere ud over anden generation automatisk erhverver dens statsborgerskab. Som udgangspunkt kan tredje generation og de efterfølgende generationer ikke formodes at have en stærk tilknytning til den stat, som deres bedste-, olde- eller tipoldeforældre i sin tid emigrerede fra.

Personer med dobbelt statsborgerskab skal først og fremmest være ansvarlige over for bopælsstaten. Spørgsmål om civilstatus m.v. bør normalt afgøres efter bopælsstatens lovgivning. Politiske rettigheder bør først og fremmest udøves i bopælsstaten. Ansættelse i

offentlige stillinger med indflydelse på statens styre kan betinges af, at den ansatte udelukkende har statsborgerskab i staten (og ikke dobbelt statsborgerskab).

Ved at acceptere dobbelt statsborgerskab for alle, som har tætte relationer til mere end en stat, skabes der større lighed. Det undgås også, at andre lande kan blive fristet til at føre en ikke-liberal statsborgerskabspolitik, hvor de afslår løsning fra deres statsborgerskab for at sikre, at deres statsborgere kan beholde deres statsborgerskab efter naturalisation i et andet land.

I stedet for at føre en kamp mod dobbelt statsborgerskab, der ikke kan vindes, bør kræfterne sættes ind på at gennemføre en fornuftig regulering af forholdene i forbindelse med dobbelt statsborgerskab.

5. Offentlig politik og forandringsprocesser

Love er ikke og bør ikke være statiske, men derimod udvikle sig organisk med samfundsudviklingen generelt. Lovgivere i vestlige, demokratiske samfund skelner i den forbindelse ofte til det, der på engelsk kaldes ”public policy,” altså det, der er på vej til at blive officiel lov i form af officielt nedskrevne regler og dommerskabt lov, eller det, der tages med i betragtning, når man skal finde ud af, hvad praksis allerede er inden for et givet område.

Som udtryk for sådanne forandringsprocesser med relevans for dobbelt statsborgerskab i Danmark bør danske lovgivere tage den offentlige politik mht. Danmarks globaliseringsstrategi samt Paris-deklarationen med i betragtning. Desuden bør man også skelne til fremherskende trends i andre lande da Danmark jo i høj grad er en del af det internationale samfund.

1. Strategi for Danmark i den globale økonomi

I april 2006 udgav den danske regering rapporten ”Fremgang, Fornyelse og Tryghed; Strategi for Danmark i den globale økonomi – de vigtigste initiativer,” ofte blot kaldet Danmarks ”Globaliseringsstrategi.” Denne indeholder 14 kapitler omhandlende emner som uddannelse, virksomhedsliv og forskning, som også har relevans for spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab.

Noget af strategien indeholder punkter, som mange danskere, der ønsker dobbelt statsborgerskab, er helt enige i og som mange selv har arbejdet på i årevis. I introduktionen nævnes der f.eks., at Danmark skal ”deltage aktivt i den internationale arbejdsdeling” og skabe ”muligheder for at få bedre job.”²⁴ Som der står: ”Vi skal være et land, hvor *alle* har de bedste forudsætninger for at udfolde deres evener og *skabe fremgang for sig selv og for andre*. Et land, hvor vi har et *globalt udsyn* og spiller en aktiv rolle i verdenssamfundet.”²⁵ Et stort antal udlandsdanskere er netop flyttet til udlandet for at opnå bedre jobmuligheder og derved skabe fremgang for sig selv, deres familie og andre. Det betyder imidlertid langt fra, at de ikke ønsker at have mulighed for at vende tilbage til Danmark på et tidspunkt. Det kan de imidlertid ikke være sikre på at kunne, hvis de fravælger deres danske statsborgerskab ved at tage et nyt. Ligeledes vil et meget stort antal udlandsdanskere sige, at de føler sig mindst ligeså danske, som da de boede i Danmark, og derfor heller ikke ønsker at opgive deres danske statsborgerskab af den årsag. I mellemtiden kan de i mange lande hverken stemme, blive valgt til offentlige embeder, være i bestyrelsen for deres egne firmaer eller endda arbejde for nationale regeringer, hvor nogle af de bedste udenlandske jobs tit er at finde. Dette er et stort praktisk problem, som står i vejen for at deltage i en stor del af den internationale arbejdsdeling, som globaliseringsstrategien netop nævner.

Introduktionskapitlet nævner også, at ”alle skal være parate til fornyelse og omstilling” og at Danmark ”skal fortsætte den aktive deltagelse i det internationale samarbejde i bl.a. EU, WTO og FN.”²⁶ Ønsket om fornyelse og omstilling gælder forhåbentlig også for danske politikere, som med fordel kunne overveje, om det ikke er på tide at opdatere den 46 år gamle regel om begrænsning af dobbelt statsborgerskab fra 1963 til en mere tidssvarende model, især set i lyset af, at EU siden da – i 1997 – netop har fritstillet landene til at tillade dobbelt statsborgerskab. De i kapitel 4 beskrevne forhold vedrørende dobbelt statsborgerskab og international ret bør også medtages i overvejelserne om at tillade dobbelt statsborgerskab, da mange danskere i udlandet og fastboende udlændinge i Danmark ønsker større deltagelse i demokratiske, professionelle og andre sammenhænge, end de for tiden har mulighed for med kun et statsborgerskab.

Endnu mere vigtigt er kapitel 11, ”Stærkt samspil med andre lande og kulturer.” Der erkendes det officielt, at ”globaliseringen skaber *nye muligheder for danske borgere og virksomheder i hele verden*” og at ”*danske interesser skal varetages effektivt på den globale scene – politisk, økonomisk, kulturelt og konkret for danske borgere og virksomheder.*”²⁷ Desuden at ”*vilkårene for at varetage danske interesser i udlandet ændrer sig løbende.* Et stigende antal danskere er til stede rundt omkring i verden – som turister, for at arbejde eller studere.”²⁸ Der skal derfor ”*sikres en effektiv dansk interessevaretagelse.*”²⁹ Dette kan ske ved at tillade dobbelt statsborgerskab, som vil komme til gode for både nuværende danske statsborgere i udlandet samt for de udenlandske statsborgere i Danmark, der ønsker at opnå dansk statsborgerskab og derved bidrage til landet.

Samspil med andre lande og kulturer gælder ikke længere kun samhandel og virksomheder. Det handler i mindst ligeså høj grad om enkeltpersoner, som også i stor udstrækning repræsenterer deres land udadtil og derved kan medvirke til at give Danmark handelsmæssige og andre fordele. Man bør også huske på, at hele verden - og dermed også Danmark - er blevet så international, at det ikke længere gælder om at opbygge protektionistiske mure omkring lande, men derimod om at bryde dem ned og konkurrere på lige fod med andre lande. Dette gælder også hvad angår dobbelt statsborgerskab og de fordele, det kan give danskere i udlandet, personer, der ønsker dansk statsborgerskab i Danmark og ikke mindst selve Danmark. I nordisk regi har Sverige, Finland og Island allerede indset dette og har tilladt dobbelt statsborgerskab. I alt 20 ud af 27 EU lande tillader dobbelt statsborgerskab. Danmark bør seriøst overveje denne udvikling samt de fordele, der kunne opnås for landet og dets borgere ved at tillade dobbelt statsborgerskab på lige fod med ligestillede lande.

2. Paris-deklarationen

På initiativ af organisationen for franske ekspatriater vedtog en gruppe delegerede for EU-borgere, der bor udenfor deres oprindelsesland, den 30. september 2008 den såkaldte Paris-deklaration i det franske udenrigsministerium under det franske formandskab for EU. Danmark deltog ikke officielt. Deklarationen er ikke lov, men endnu et illustrativt eksempel på en forandringsproces, der kan føre til ny offentlig politik på området for dobbelt statsborgerskab.

I lighed med den danske globaliseringsstrategi nævnes det i Paris-deklarationen, at et stigende antal europæiske statsborgere bor udenfor deres oprindelseslande både i og udenfor EU. Deklarationen påpeger, at europæere, som bor udenfor deres oprindelseslande, bidrager til forbedrede økonomiske, sociale, kulturelle og videnskabelige informationsudvekslinger overalt på kloden.³⁰ De viderebringer også et specielt europæisk budskab om vores europæiske værdier indenfor f.eks. menneskerettigheder, børns og kvinders rettigheder samt miljøbeskyttelse.³¹ Værdien af sådanne bidrag bør ifølge deklarationen anerkendes officielt. Dette kan ske ved bl.a. at afslutte alle former for politisk protektionisme i EU,³² sikre alle

europæiske statsborgere samme lovmæssige rettigheder,³³ forbedre forholdene for ekspatrierede EU-statsborgere,³⁴ ved at medvirke til, at ingen EU-borgere bliver berøvet deres fundamentale ret til at stemme i nationale valg³⁵ og ved at tillade, at EU-statsborgere kan opnå et andet statsborgerskab uden at miste deres oprindelige statsborgerskab.³⁶

Da Danmark har erklæret at ville, kunne og skulle konkurrere internationalt, bør dette fransk-internationale initiativ overvejes da det også viser den retning, vinden blæser i indenfor området dobbelt statsborgerskab og stemmeret i EU-regi. (Det bør igen bemærkes, at udlandsdanskere *ikke* ønsker ret til at stemme i Danmark, *kun* i deres bopælslande).

3. Tendenser samt anbefalinger af uvildige specialister

Selv om vejen mod øget tolerance overfor dobbelt statsborgerskab har været ujævn, er der ikke desto mindre en klar tendens mod tilladelse af dobbelt statsborgerskab, selv i de demokratiske lande, som endnu ikke tillader det.³⁷ Det har i realiteten ofte vist sig, at dobbelt statsborgerskab mange gange ikke kan undgås, da folk ofte flytter over landegrænser og bosætter sig i andre lande, nogle gange i længere tid end først planlagt.³⁸

I de seneste år har immigrationslande i EU (dvs. lande, der modtager mange indvandrere) i stigende grad gjort det muligt for deres nye borgere at opnå statsborgerskab *uden* at skulle afgive tilhørsforholdet til deres oprindelige lande.³⁹ Selv i de lande, der stadig påberåber princippet om at undgå dobbelt statsborgerskab er der en række undtagelser.⁴⁰ F.eks. tillader Holland, Tyskland og Østrig, at deres statsborgere kan bibeholde deres statsborgerskab hvis de flytter til et andet land.⁴¹ Nogle få lande tillader kun dobbelt statsborgerskab for deres oprindelige statsborgere, som tilflytter et *andet* land, men ikke at indvandre *til* landet kan bibeholde deres statsborgerskab fra det land, de kommer fra.⁴² Man kan derfor med rette vælge at fjerne både Holland og Østrig fra listen (se Appendiks I) over lande, hvor borgeren uden udtagelse tvinges til at fraskrive sig sit oprindelige statsborgerskab ved antagelse af statsborgerskab i bopælslandet. Dette medfører, at kun 5 ud af 27 EU-lande stadig konsekvent afviser dobbelt statsborgerskab. At tillade dobbelt statsborgerskab ses endvidere af nogle lande som en måde, hvorpå de kan sikre sig, at statsborgere som oprindeligt er fra andre lande, kan udvises, hvis det skulle blive en nødvendighed.⁴³

Dobbelt statsborgerskab bliver også i stigende grad bliver betragtet som hørende under menneskerettighedsområdet indenfor international lov.⁴⁴ Desuden har enkeltpersoners rettigheder de senere år fået større betydning end før set i forhold til landenes suveræne beslutningskraft i både lovgivningsmæssige og andre juridiske sammenhænge.⁴⁵ Af årsager dertil kan nævnes øget politisk opmærksomhed på, at dobbelt statsborgerskab kan ses som en udvidelse af landenes allerede eksisterende multikulturelle politikker samt som en måde, hvorpå lande, som er interesseret i at opretholde og/eller tolerere deres borgeres transnationale sociale og symbolske kontakter af strategiske årsager kan gøre dette, hvilket samtidigt kan komme selve landene til gode.⁴⁶ Statsborgerskab ses i mindre og mindre grad internationalt som en udelukkelsesproces og som et medlemskab, man kun kan have i et enkelt politisk system, og i højere grad som et medlemskab, man kan have i flere samfund.⁴⁷ Denne progressive trend har ændret sig brat fra tidligere tider, hvor dobbelt statsborgerskab blev betragtet som ”usædvanligt,” ”umoralsk” eller endda ”åbenlyst absurdt.”⁴⁸

Regler om dobbelt statsborgerskab adresserer i større og større udstrækning behovene og realiteterne i en mere og mere international verden, som er forbundet af stærkt forbedrede kommunikationsmetoder, transport og samhandel.⁴⁹ Specialister indenfor dobbelt statsborgerskab konkluderer derfor, at den gamle holdning mod dobbelt statsborgerskab ”ikke længere er passende” og opfordrer i stedet til en mere tolerant holdning som går ud på at *regulere* i stedet for at *forhindre* dobbelt statsborgerskab (se eksempler herunder).⁵⁰ Der er

kun fundet få empiriske beviser, som understøtter standardargumenterne imod dobbelt statsborgerskab, men derimod mange ”tvingende årsager” til, at moderne, liberale og demokratiske nationer bør tillade det.⁵¹ En accept af dobbelt statsborgerskab ses nu om dage som et spørgsmål om respekt for en ud- eller indvandret borgers forbindelser og tilhørsforhold til hans eller hendes oprindelsesland.⁵² Det er blevet påvist, at mange personer, som kunne søge om statsborgerskab i et givent land, ofte ikke ønsker at gøre dette, hvis de derved bliver tvunget til at afskære deres juridiske forbindelser til deres oprindelseslande.⁵³ Dette beviser i sig selv det stærke bånd, statsborgere føler overfor deres oprindelseslande; et faktum, der på trods af specialisters udsagn alligevel ofte betvivles af nogle i Danmark.

Fastboende udenlandske statsborgere i et givet land betaler skat, overholder lovene, bidrager til samfundet og bærer de samme økonomiske og sociale byrder, som statsborgere i det pågældende land.⁵⁴ Hvis de bliver afskåret fra lige ret til offentlige goder og fordele som at kunne stemme og opnå visse stillinger betyder det, at de bidrager til landet uden at opnå de samme fordele som andre medlemmer af samfundet.⁵⁵ Dette kan føre til integrationsproblemer og i nogle lande problemer med basale rettigheder som ret til at stemme, ret til uddannelse, sundhedsydelse og pensioner.⁵⁶ Disse overvejelser gælder i høj grad for mange udlandsdanskere, men til en vis grad også for udenlandske statsborgere i Danmark, der ønsker at blive dobbelte statsborgere.

Specialister på området anbefaler derfor specifikt at:⁵⁷

- *Landene tillader dobbelt statsborgerskab i de tilfælde, hvor det reflekterer en persons reelle forbindelse til et andet land.* For at sikre en sådan ægte forbindelse, bør statsborgerskab ikke tillades overfor fjerne generationer efter at personen har mistet al reel kontakt med den pågældende anden stat.
- *Landene afskaffer love, som kræver afgivelse af eller som automatisk fratager borgeres tidligere statsborgerskaber ved antagelse af et andet.*
- Landene bør anvende kønsneutrale love, som lader børn antage begge deres forældres statsborgerskab og ikke kræver, at de skal vælge statsborgerskab, når de f.eks. fylder 18.
- I de tilfælde, hvor der muligvis kunne opstå konflikt mellem love, forpligtelser eller rettigheder i de to lande, bør lovene i det land, hvor borgeren bor på det tidspunkt, der muligvis opstår problemer, have førsteprioritet. Dette bør gælde for militære, diplomatisk og andre juridiske konflikter mellem de to lande.

Til sidst bør det nævnes, at visse lande som f.eks. det store udvandrerland Polen og til en vis grad Tyskland accepterer ”de facto” dobbelt statsborgerskab, med andre ord tolerance overfor, at landets egne, oprindelige statsborgere kan opnå statsborgerskab i deres nye bopælslande, men mindre tolerance overfor, at immigranter kan bibeholde deres oprindelige statsborgerskab, hvis de ansøger om statsborgerskab i f.eks. Polen og Tyskland.⁵⁸ Denne selektive forskelsbehandling opfattes af mange som en uønskelig form for forskelsbehandling. De lande, der tillader dobbelt statsborgerskab på de facto basis, ender som regel med at tillade dobbelt statsborgerskab for alle.⁵⁹ Dette reflekter i større grad ligebehandling og retfærdighed overfor alle.

Danmark bør deltage aktivt og seriøst i behandlingen af dette emne. Tiderne har ændret sig drastisk siden dengang, hvor der var flest fordele ved at søge begrænsning af dobbelt statsborgerskab. Mange lande har erkendt, at det ikke længere er tilfældet. Danmark bør derfor lægge disse nye demografiske og politiske realiteter til grund for en beslutning indenfor dette område.

6. Fordelene ved dobbelt statsborgerskab for Danmark og for danskerne

I debatten om dobbelt statsborgerskab nævnes ofte fra officiel side de problemer, der kunne tænkes at opstå for f.eks. integration, militære pligter og loyalitetsfølelse. Nogle af disse vil blive adresseret i det følgende afsnit. Mindst ligeså vigtigt er det dog først at adressere mange af de fordele, dobbelt statsborgerskab kan føre til for Danmark som land, for udlandsdanskerne og for de personer, der ønsker dansk statsborgerskab i Danmark.

Danmark kan som land bruge dobbelt statsborgerskab til at opretholde transnationale forbindelser til de af dets statsborgere, som bor udenfor Danmark.⁶⁰ Dette kan medvirke til at fremme Danmarks økonomiske og andre relationer med udedanskernes bopælslande. Mange udedanskere har opnået endda betydelig succes på arbejds-, undervisnings-, forsknings- og foreningsmarkedet i udlandet, hvilket også giver Danmark stærk PR. Ved at tillade dobbelt statsborgerskab kan landet bedre bibeholde kontakten til disse ”ambassadører” og sikre sig deres fortsatte loyalitetsfølelse. Der er netop ofte blevet stillet spørgsmålstegn ved loyaliteten til Danmark i debatten om dobbelt statsborgerskab. Debatten i medierne viser tydeligt en meget stor og fortsat loyalitetsfølelse overfor Danmark, selv fra danskere, der har boet i udlandet i længere årrækker.⁶¹ Der er ingen grund til at antage, at denne loyalitet vil blive mindsket af at tillade dobbelt statsborgerskab, tværtimod.

Et eksempel på hvor vigtigt det kan være for et land at have transnationale forbindelser til dets borgere i udlandet og de ressourcer, disse råder over, er Kina.⁶² Det har længe været kendt, at kinesiske iværksættere og forretningsfolk løber an på ”guanxi” (venskabs- og samfundsrelaterede netværk) for at blive økonomisk integrerede overalt på jorden.⁶³ På samme vis har amerikanere med irsk, polsk og jødisk baggrund ofte støttet projekter i deres oprindelseslande; en støtte som ofte fortsætter til både fjerde og femte generation efter udvandringen.⁶⁴ Landene kan ligeledes have stor interesse i at imødekomme deres udvandrede borgeres ønsker for f.eks. at sikre fortsatte investeringer i landet af udvandrerne.⁶⁵ Vi lever kort sagt i konkurrenceprægede tider. Dette gælder både på personligt niveau, men også for lande og samhandel mellem dem. Det gælder om konstant at give Danmark et godt ansigt udadtil i så mange sammenhænge som muligt. Udlandsdanskere er i høj grad allerede med til dette. Derfor kan Danmark drage fordel af via dobbelt statsborgerskab at sikre opretholdelse af kontakten til sine borgere i udlandet. Der er tale om en synergieffekt, hvor både Danmark og de dobbelte statsborgere kan opleve en mere end summeret forbedring af deres indsats, end hvis parterne havde arbejdet hver for sig.

Ved at tillade dobbelt statsborgerskab kan Danmark desuden bedre sikre sig, at udlandsdanskere en dag vælger at flytte tilbage til landet igen og dermed bidrage med de kvalifikationer og den viden, danskerne har opnået ude. Som situationen er nu, vælger en del at antage udenlandsk statsborgerskab, som både psykologisk og reelt virker som et afbræk af forholdet til Danmark.

For udedanskerne og de i Danmark boende personer, der ønsker at blive danske statsborgere, kan dobbelt statsborgerskab også medvirke til at sikre større politisk deltagelse og derved udsende et signal om, at de er fuldt fungerende medlemmer af det sociale og økonomiske samfundsliv og at de har en stærk interesse i deres samfund.⁶⁶ Dette kan hjælpe med til at sikre større integration.⁶⁷

Empiriske undersøgelser viser, at immigranter foretrækker at beholde deres oprindelige statsborgerskab, når de ansøger om statsborgerskab i et nyt land.⁶⁸ Tilladelse af dobbelt statsborgerskab gør det mere sandsynligt, at indvandrere ansøger om statsborgerskab i det land, hvor de bor.⁶⁹ Antagelse af statsborgerskab i borgerens bopælsland både letter og

reflekterer større integration – et vigtigt aspekt i Danmark - og politisk deltagelse, som er en fordel både for landet og den individuelle borger.⁷⁰ Disse overvejelser gælder i høj grad for immigranter til Danmark, men også for udlandsdanskere, der ønsker større deltagelse i samfundet i deres nye bopælslande.

Kritikere af dobbelt statsborgerskab frygter især, at dobbelt statsborgerskab vil føre til overtrædelse af princippet ”en person, en stemme.”⁷¹ Fortalerne ser ikke dette som en reel trussel da dobbelte statsborgere for det første stadig kun har én enkelt stemme i et politisk område⁷² og – for Danmarks vedkommende – *da udlandsdanskerne hverken ønsker eller pga. grundloven kan få stemmeret i Danmark, kun i deres nye bopælslande*. Stemmeret er et spørgsmål om demokratisk retfærdighed, som især er vigtigt for liberale, progressive og demokratiske lande⁷³ som Danmark. Dette gælder både i relation til landets borgere udenfor Danmark såvel som immigranter, der ønsker dansk statsborgerskab uden derved at skulle være tvunget til at afgive deres tidligere statsborgerskab.

Af andre personlige fordele kan nævnes retten til fri indrejse i to lande, retten til ubegrænset at studere og søge arbejde i begge landene, retten til at eje fast ejendom, retten til at arve i et vist land, selvom man ikke længere bor der, samt retten til sociale ydelser, herunder især pension, det land, hvor ydelserne er optjent.⁷⁴ Som reglerne er nu, kan man f.eks. som dansk statsborger ikke få sin optjente amerikanske folkepension udbetalt, hvis man ikke også er amerikansk statsborger.

7. Overvejelser nævnt i debatten

1. ”Skattely” og skattepligt

Der er blevet rejst beskyldninger om, at udlandsdanskere blot er i ”skattely” og kunne komme ”hjem”, hvis de ønsker ”at bidrage til landet.” *Dette er et ufunderet og illegitimt- klingende angreb på udlandsdanskere*. Danskere i Danmark og i udlandet betaler skat i henhold til den gældende lovgivning i det land, de bor i, uanset om det er Danmark eller udlandet. Der er ikke rejst officielle anklager om, at udlandsdanskere snyder i skat. Hvis der opstår mistanke om det, bør der naturligvis fra Told og Skat samt udenlandske myndigheder indledes undersøgelser af eventuelle lovbrud. Ligeledes er der indgået internationale regler mellem Danmark og andre lande imod dobbeltbeskatning af danskere. Danskere, der bor og arbejder i udlandet, skal naturligvis ikke betale skat i to lande.

Den 12. juni 1987 bad Ronald Reagan i en tale foran Berlins Brandenburger Tor Mikhail Gorbachev om at nedrive Berlin-muren.⁷⁵ Der er ikke forbud mod udrejse fra Danmark og der er ingen ”Berlin-mur” rundt om Danmark. Det har der aldrig været og det skal der heller ikke være nu. Spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab er ikke et spørgsmål om ”afhoppere,” der forsøger at snyde deres lande i skat eller på anden vis. Som nævnt ovenfor bidrager udlandsdanskere tværtimod ofte til at give Danmark et godt ansigt udadtil, som kan medvirke til at øge samhandel med og investering i Danmark.

2. Stemmeret i Danmark

Mange ønsker ikke, at udlandsdanskere kan stemme i Danmark, hvis de ikke bor i Danmark. Danske statsborgere i udlandet har som reglerne er nu ikke ret til at stemme, *hverken i Danmark eller i bopælslandet*. *Det er ikke stemmeret i Danmark, danske statsborgere i udlandet søger, men derimod stemmeret og andre rettigheder i bopælslandet.*⁷⁶

I Danmark får personer, der opnår dansk statsborgerskab, naturligvis også fuld mulighed for at kunne stemme i Danmark ligesom alle andre danskere. Intet ved det vil ændre sig ved at tillade dobbelt statsborgerskab. Der er forskel på spørgsmålet om at tillade dobbelt statsborgerskab og at tillade folk at opnå statsborgerskab i det hele taget.

3. Diplomatisk beskyttelse:

Det er en klar regel i international lov, at det er det land, hvor den dobbelte statsborger befinder sig på det tidspunkt, der måtte opstå behov for diplomatisk beskyttelse, der skal yde denne overfor tredjelande.⁷⁷

Hvorvidt en person kan gøre krav på diplomatisk beskyttelse fra en stat imod den anden stat, hvis statsborgerskab personen også besidder, er lidt mere uklart.⁷⁸ Ifølge et udkast til en FN-konvention om diplomatisk beskyttelse skal det være det muligt, at den stat, hvortil et individ er stærkest tilknyttet, kan yde diplomatisk beskyttelse overfor personens anden statsborgerskabsstat.⁷⁹ Faktorer som sædvanlig bopæl, opholdstid, livshistorie, naturalisationstidspunkt, ansættelses- og uddannelsesforhold afvejes for at fastslå, til hvilken stat personen er stærkest tilknyttet.⁸⁰ I voldgiftsafgørelser helt tilbage fra 1930 kan man også finde støtte for princippet om, at hvis en dobbelt statsborger har et dominerende eller effektivt statsborgerskab i en stat, vil denne stat på den pågældendes vegne kunne anlægge sag mod en andet stat, hvis statsborgerskab vedkommende også har.⁸¹ Under denne synsvinkel vil det derfor i hvert fald teoretisk være muligt for Danmark at yde diplomatisk beskyttelse overfor en anden statsborgerskabsstat. Det kan dog i praksis næppe udelukkes, at den anden stat vil modsætte sig beskyttelsen, og at en dobbelt statsborger derfor kommer i en mere udsat position end en statsborger med kun et statsborgerskab.⁸² Sverige vælger derfor at oplyse nye dobbelte statsborgere grundigt om, at Sverige ikke kan yde svenske statsborgere diplomatisk beskyttelse, hvis en svensker f.eks. retsforfølges i det land, hvor vedkommende bor og har sit andet statsborgerskab.⁸³ Dette er et område, hvor de dobbelte statsborgere individuelt må tage de eventuelle konsekvenser af det dobbelte statsborgerskab. At være dobbelt statsborger er et personligt valg og et personligt ansvar.⁸⁴ Da ingen bliver tvunget til at antage dobbelt statsborgerskab, som netop er et frit valg, behøver Danmark i lighed med Sverige ikke frygte de personlige konsekvenser af dobbelt statsborgerskab. Dem må borgerne selv overveje, inden de ansøger derom.

Der er i denne forbindelse også nævnt problemer omkring f.eks. tvangsægteskaber i andre lande, hvor en dobbelt dansk/udenlandsk statsborger ikke kan hjælpes af Danmark. Denne opfattelse er ikke helt korrekt, idet sådanne personer netop *kan* hjælpes når de er *i Danmark*, omend *kun muligvis* ikke i udlandet (se ovenfor). Det bør imidlertid også nævnes, at problemet med f.eks. tvangsægteskab næppe løses blot ved fortsat at nægte dobbelt statsborgerskab, som ikke hænger uløseligt sammen med tvangsægteskab. Man bør også huske på, *at nogle af de unge piger i forvejen er dobbelte statsborgere i Danmark*, uden at det har hverken forbedret eller forværret deres problemer.⁸⁵

En anden overvejelse er bortførelse af børn af blandede ægteskaber. Her har Danmark skrevet under på Haagerkonventionen af 19. oktober 1996 om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn.⁸⁶ I sager om bortførelse eller ulovlig tilbageholdelse af et barn forbliver kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende barnet som udgangspunkt hos myndighederne i det land, hvor barnet inden bortførelsen havde sit sædvanlige opholdsted.⁸⁷ Kompetencen kan dog under visse betingelser overgå til myndighederne i bortførelsesstaten, når barnet har fået sædvanligt opholdssted der. I konventionen anvendes statsborgerskab kun som tilknytningsfaktor i undtagelsesbestemmelsen.⁸⁸ Det bør også her fremhæves, at bortførelse af børn ikke forhindres ved det juridisk separate spørgsmål om at tillade dobbelt statsborgerskab.

4. Værnepligt:

Europarådskonventionen fra 1963 regulerer værnepligt, som medmindre andet er aftalt mellem staterne skal aftjenes i det land, hvori den pågældende har bopæl.⁸⁹ Dog kan den pågældende frem til sit 19. år frivilligt påtage sig værnepligt i et andet land, hvori han eller hun er statsborger.⁹⁰ Hvad angår eventuelle loyalitetskonflikter over for et eller begge lande i krigssituationer, må det antages, at personen følger Europarådskonventionen og forsvaret det land, vedkommende bor i, når krisen udbryder, eller alternativt overgår til det land, vedkommende i stedet ønsker at forsvare. Det findes der som beskrevet allerede et fast regelsæt om.

Det kan i øvrigt aldrig garanteres, at personer i et hvilket som helst land føler sig mere eller mindre loyale overfor andre lande. Sådant er den menneskelige natur simpelthen. Dobbelt statsborgere udgør i øvrigt også kun et lille mindretal af den samlede befolkning. Som nævnt tillader de fleste nationer dobbelt statsborgerskab og har derfor valgt at acceptere dette måske kun teoretiske problem, som berører en mindre gruppe mennesker, nemlig folk i værnepligtsalderen, som kun *muligvis* vil føle sig loyalitetsmæssigt splittet i en *eventuel* krise- eller krigssituation.

Der er derimod mange andre helt aktuelle problemstillinger omkring dobbelt statsborgerskab som f.eks. stemmeret og arbejdstilladelser, der reelt og for tiden melder sig for et meget stort antal danskere overalt på kloden.

5. Sikkerhedsproblemer:

Der har været rejst spørgsmålstejn ved, om dobbelt statsborgerskab kan udgøre en sikkerhedsrisiko for det pågældende land. Fortalerne for dobbelt statsborgerskab og eksperter på området har givet udtryk for, at en sådan opfattelse er ude af trit med tiden fordi landene ikke længere i samme grad som før har modstridende interesser, der kan føre til konflikter eller endda krige.⁹¹ I modsætning til tidligere tider er det i dag nærmest utænkeligt, at Tyskland f.eks. vil invadere Polen (eller at USA f.eks. ville angribe Danmark). Desuden tales der ofte i pressen om en europæisk identitet, der er med til at *øge* sikkerheden i hvert i Europa. Vi føler os som *et* folk, som europæere. Den nutidige øgede internationale samhørighed minimerer de nævnte sikkerhedsrisici.

Det bør også bemærkes og kan formentlig give anledning til en revurdering af sikkerhedsrisikosynspunktet, at dobbelt statsborgerskab faktisk *allerede* forekommer i mange tilfælde, også i Danmark, *uden* at dette i sig selv har givet anledning til større sikkerhedsproblemer.⁹²

6. Juridiske usikkerheder iht. international privatret:

Endvidere er der rejst spørgsmålstejn omkring sådanne emner som usikkerhed om, hvilket lands lovgivning, der procesretligt og/eller strafferetligt skal lægges til grund i en retslig konflikt samt problemer ved gennemførelse af krav på arv eller kompensation for tab af fast ejendom.

Person-, familie- og arveretlige sagsforhold med tilknytning til flere staters ret afgøres normalt af en persons "hjemlandsret."⁹³ Selvom der ikke altid er enighed mellem staterne om, hvad der er en persons hjemlandsret, løses disse problemer dog i praksis ved simpelthen at lægge vægt på det effektive statsborgerskab (se afsnittet om diplomatisk beskyttelse ovenfor). Det bør også bemærkes, at det i stigende grad er blevet almindelig at lægge vægt på, hvor personen har bopæl i stedet for hvilket land, personen har statsborgerskab i ved afgørelse af, hvilket lands lovgivning, der skal anvendes i en given sag.⁹⁴ Statsborgerskabets aftagende betydning på privat- og familielivsområdet må ses i sammenhæng med, at det i

stigende grad anerkendes, at staterne har pligt til at beskytte retten til privat- og familieliv for enhver person med ophold på deres territorium.⁹⁵ Denne tendens må antages fortsat at ville gøre sig gældende, og i givet fald vil de problemer af privatretlig karakter, som dobbelt statsborgerskab har givet anledning til, blive færre og færre.⁹⁶

Det må også formodes, at jurister og andre eksperter kan løse denne slags problemer efterhånden som de måtte opstå. Domstole afgør allerede retslige tvister efter gældende national og international lovgivning samt de ovenstående principper. Sådan har det været i mange år, og sådan er det også nu. Domsafsigelser og lov, inkl. den internationale privatret, udvikler sig naturligt som en del af samfundet med den generelle samfundsudvikling. Det kan og bør der ikke stemmes op for ved at søge at begrænse dobbelt statsborgerskab, som er en del af den naturlige samfundsudvikling i demokratiske samfund nu om dage. Andre lande finder ud af at løse eventuelle juridiske tvister, der måtte opstå for deres dobbelte statsborgere. Der er ingen grund til at antage, at Danmark, danske jurister og danske domstole ikke også kan løse sådanne problemer, hvis dobbelt statsborgerskab tillades og hvis de bliver præsenteret for sager omhandlende internationale juridiske spørgsmål.

Som nævnt ovenfor er der en række helt reelle og aktuelle problemer og ønsker, der hele tiden melder sig i hverdagen for mange udlandsdanskere og udenlandske statsborgere i Danmark. Dette gælder f.eks. stemmeret, ret til at ansøge om visse jobs, ret til at være formand for bestyrelser i egne firmaer, endda retten til at få udbetalt sin optjente pension i de forskellige lande. Der bør fokuseres på disse aktuelle problemer her og nu. Det betyder ikke, at de mere teoretiske problemer omkring international privatret ikke også kan overvejes, men fokus bør være på aktuelle problemer for størsteparten af de berørte parter, ikke på problemer, der muligvis aldrig vil opstå, eller som kun vil opstå for langt den mindste del af den del af befolkningen, der ønsker dobbelt statsborgerskab.

8. Samlet konklusion

Denne rapport dokumenterer en klar tendens til at europæiske lande i stadig større omfang vælger at tillade deres borgere at bibeholde det oprindelige statsborgerskab, når borgeren ansøger om og opnår sit bopælslands statsborgerskab.

Rapporten dokumenterer endvidere, at det manglende dobbelte statsborgerskab for danskere i udlandet og for udlændinge i Danmark betyder ulige levevilkår og livsmuligheder for en voksende gruppe borgere. Den manglende mulighed for dobbelt statsborgerskab forhindrer danskeren i udlandet og udlændingen i Danmark i at opnå fulde borgerrettigheder og dermed i at kunne integreres 100% i bopælslandet.

Over 90% af EU's borgere har i dag denne ret, som en gruppe danske borgere i udlandet og en gruppe danske borgere af udenlandsk herkomst i Danmark ikke har.

Da Danmark – naturligvis – tillader dobbelt statsborgerskab for børn med forældre af forskellig nationalitet og i dag også for over 40% af de udlændinge, der ansøger om og opnår dansk statsborgerskab, hersker der i Danmark en udemokratisk dobbelttilstand på området. Dette er til skade for de personer, der ønsker, men i dag ingen ret har til at opnå dobbelt statsborgerskab.

Rapporten dokumenterer, at Danmark er sacket bagud i spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab i forhold til både regeringens egne visioner i "Globaliseringsrapporten" fra 2006 samt i forhold til det store flertal af EU-lande.

Rapportens klare anbefaling er, at dansk lovgivning snarest bliver tilpasset den dokumenterede udvikling, så danske borgere får samme rettigheder som borgerne i de lande, Danmark sammenligner sig og samarbejder med.

Appendiks I

Bilag til rapporten om dobbelt statsborgerskab fra en international synsvinkel.

Liste over lande i EU og Schengen-lande angående dobbelt statsborgerskab (se note A)

Land/årstal for EU-medlemskab	Hovedpunkter i reglerne om dobbelt statsborgerskab stand Januar 2009
Danmark /1973	Anerkender ikke dobbelt statsborgerskab. Og den almindelig borgere fortaber automatisk sit oprindelig statsborgerskab ved frivillig naturalisation. Alligevel findes en del statsborger med mere end det danske statsborgerskab. 40% af alle danskere med udenlandsk oprindelse bevarer deres oprindelige statsborgerskab ved ansøgning. Børn af to forskellige nationaliteter, hvoraf det ene er dansk kan besidde dobbelt statsborgerskab.
Estland /2004	I Estland skal en borger, der har modtaget estisk statsborgerskab indenfor en periode af 6 mdr. efter modtagelsen afgive sit oprindelige statsborgerskab. (6).
Letland /2004	Letland forhindrer ikke dobbelt statsborgerskab ved fødsel og tillader visse personer, der var tvunget til at forlade Letland efter 1940 og inden 1995 gjorde krav på oprindeligt lettisk statsborgerskab at besidde dobbelt statsborgerskab. (1, 7)
Litauen /2004	Parlamentet i Litauen har per 15.juli 2008 vedtaget en lov der midlertidigt tillader dobbelt statsborgerskab for borger og deres efterkommere, der forlod Litauen efter 1940. Loven udløber i 2010.
Holland / 1952	Hollandsk statsborgerskabslovgivning er fyldt med undtagelser, men grundlæggende mister en borger automatisk sit hollandske statsborgerskab ved frivillig naturalisation. Dog er listen af undtagelser betragtelig og den hollandske holdning til flere statsborgerskaber bliver flere i flere kilder kaldt pragmatisk begrundet til dels af Hollands status som tidligere kolonimagt. Derfor kan man ikke entydigt konkludere at Holland ikke accepterer dobbelt statsborgerskab. Denne status tolereres et langt stykke hen af vejen. F.eks. mister en Hollænder med mere end et statsborgerskab ved bosættelse i lande uden for EU i mere end 10 år sit hollandske statsborgerskab. Men ved blot at forny sit hollandske pas kan borgeren beholde sit statsborgerskab udover de 10 år. (1, 10)
Norge (ikke EU)	Norge anerkender ikke flere statsborgerskaber. (1) Lovgivningen blev i 2005 skærpet til at være en af Europas strengeste.
Tjekkiet / 2004	Forsøger at undgå dobbelt statsborgerskab, men har en del undtagelser, f. eks fortabes statsborgerskabet ved frivillig naturalisation, men ikke ved indgåelse af ægteskab. (1)
Østrig / 1995	Østrig har en af Europas strengeste lovgivninger for opnåelse af statsborgerskab. Østrig anerkender ikke flere statsborgerskaber. Men siden 2005 findes undtagelser for østrigske statsborgere i udlandet, hvor østrigeren kan søge om at beholde sit østrigske statsborgerskab ved antagelse af et andet statsborgerskab. (Eks. Arnold Schwarzenegger er dobbelt borger) Udenlandske professorer ved østrigske

	universiteter får automatisk østrigsk statsborgerskab, hvorved dobbelt statsborgerskab for professoren og dennes familie accepteres. (1, 11)
Belgien / 1952	Belgien ændrede sin lov (Code de la nationalité belge) om statsborgerskab i december 2006, således at belgiere, der frivilligt antager et andet statsborgerskab efter den 28.april 2008 ikke længere mister deres belgiske statsborgerskab. Det er derfor muligt at have dobbelt eller flere statsborgerskaber. Belgien vil altid kun anerkende en statsborger som belgier og ikke andet. Er en person ikke belgier, men får tilkendt belgisk statsborgerskab vil den belgiske stat ikke forlange opgivelse af oprindeligt statsborgerskab, men det tilrådes borgeren selv at undersøge en eventuel konsekvens af dobbelt statsborgerskab i oprindelseslandet. (19)
Bulgarien /2007	Bulgarien tolererer dobbelt statsborgerskab for borgere bosiddende udenfor Bulgarien. (13)
Cypern /2004	Cypern tillader dobbelt statsborgerskab. (12)
Finland / 1995	Finland accepterer siden 2003 dobbelt statsborgerskab. (1)
Frankrig /1952	Frankrig accepterer dobbelt statsborgerskab. Ingen automatisk fortabelse af statsborgerskab (1)
Grækenland /1981	Accepterer flere statsborgerskaber og statsborgerskabet fortabes ikke automatisk. Undtagelse: en borger antager en offentlig tjeneste i en udenlandsk stat. Den græske stat anser en dobbeltborger for kun at være græsk i forhold til græsk lov og borgerens forpligtigelser (1)
Irland / 1973	Har ingen love imod flere statsborgerskaber. En borger taber sit irske statsborgerskab, hvis borgeren er illoyal eller statsborger i et land Irland er i krig med. Derudover findes administrative regler for bibeholdelse af det irske statsborgerskab ved ophold i udlandet. (1)
Italien /1952	Italien accepterer flere statsborgerskaber. Statsborgerskab fortabes ikke automatisk. undtagelse: en dobbeltborger der træder i offentlig tjeneste i en fremmed stat. (1)
Island (Ikke EU)	Island accepterer siden 2003 dobbelt statsborgerskab i alle situationer. Islændinge, der tidligere har tabt deres statsborgerskab kan søge om at få det tilbage. (1)
Luxembourg /1952	Luxembourg har per 1. 1. 2009 indført en lov der tillader dobbelt statsborgerskab.
Malta /2004	Dobbelt og flere statsborgerskab er siden 10.2.2000 tilladt
Polen /2004	Polen anerkender dobbelt statsborgerskab for sine indbygger. I Polen kan et polsk statsborgerskab kun mistes ved frivillig afståelse. (1)
Portugal /1986	Portugal anerkender dobbelt statsborgerskab. (1)
Rumænien /2007	Rumænien accepterer flere statsborgerskab, men har ikke en specifik lovgivning omkring emnet. (1)
Sverige / 1995	Sverige tillader siden 2002 dobbelt statsborgerskab uden restriktioner.
Slovakiet /2004	Tillader dobbelt statsborgerskab i de fleste tilfælde. Statsborgerskabet kan kun mistes ved frivillig afståelse. (14)
Slovenien / 2004	Slovenien tolerer flere statsborgerskaber. En borger i udlandet mister ikke sit slovenske statsborgerskab ved at antage et andet. Mens en udlænding i Slovenien skal afgive sit oprindelig statsborgerskab ved

	naturalisation, dog findes utallige undtagelser. (1)
Spanien /1986	Spanien tolerer flere statsborgerskaber for sine indbyggere. Spaniens holdning til dobbelt statsborgerskab er præget af bilaterale aftaler mellem især latinamerikanske lande og Spanien. (1)
Ungarn / 2004	Accepterer flere statsborgerskaber. Statsborgerskab fortabes ikke automatisk ved frivillig naturalisation til andet statsborgerskab. Den ungarske stat anser en dobbeltborger for kun at være ungare i forhold til ungarsk lov og borgerens forpligtigelser. (1)
Schweiz (ikke EU)	Schweiz tillader siden 1992 dobbelt statsborgerskab . Dog fortaber en dobbelt borger det schweiziske statsborgerskab i tilfælde af en dom ved schweizisk domstol for terroristiske handlinger. (1, 4)
Storbritannien /1973	Storbritannien accepterer siden 1948 flere statsborgerskaber for sine indbygger. (1)
Tyskland /1952	Tyskland anerkender siden 2007 dobbelt statsborgerskab overfor EU-lande og Schweiz samt lande Tyskland har lavet aftaler med herom. Overfor resten af verden fortaber man automatisk sit tyske statsborgerskab ved antagelse af et andet statsborgerskab, men ved at indgive en Beibehaltungsantrag kan borgeren beholde sit tyske statsborgerskab. (5) Den tyske lovgivning har en klausul om fortabelse af tysk statsborgerskab i tilfælde af frivillige indtrædelse i professionel udenlandsk militær tjeneste.

Lande uden for Europa og Schengen, med traditionelt mange danske bosætter:

USA	USA tolerer flere statsborgerskaber for sine indbyggere. Det kræves at amerikanske dobbelt borgere rejser ind og ud af USA på amerikansk pas. (1, 15)
Australien	Australien accepterer dobbelt og flere statsborgerskab. Det anbefales for dobbelt borgere kun at bruge australsk pas ved ud og indrejse i landet. Før 2002 ville en australsk statsborger automatisk miste sit statsborgerskab ved frivillig antagelse af et andet statsborgerskab. Disse borgere kan ved ansøgning få deres tidligere australske statsborgerskab tilbage. (1, 16)
New Zealand	New Zealand accepterer dobbelt og flere statsborgerskab for sine indbyggere. (1, 17)
Canada	Canada accepterer side 1977 dobbelt og flere statsborgerskaber for sine indbyggere. (1, 18)

Noter:

A:

Schengen aftalen er en aftale mellem flere europæiske lande om blandt andet:

- regulering af visum
- Asyl
- samarbejde om handel med narkotika
- politi samarbejde
- juridisk samarbejde

Ikke alle EU lande er medlemmer af Schengen. Formålet med Schengen-aftalen er at skabe mere frihed og sikkerhed for medlemsstaternes indbygger.

Danmark har **med forbehold** skrevet under på Schengen aftalen.

Kilder:

1. Alfred M. Boll, Multiple Nationality and International Law
2. Thomas Faist and Peter Kivisto, Dual Citizenship in global perspective
3. T.Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer, Citizenship Policies for an Age of Migration
4. Eidgenössisches Justiz-und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Migration BFM; Bericht des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts.
5. Bundesverwaltungsamt, § 25 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG):
<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/rustag/gesamt.pdf>
6. Estonian – Estland:
www.mig.ee/index.php/mg/eng/estonian_citizenship/release_from_estonian_citizenship
7. Latvia – Letland:
www.pmlp.gov.lv/en/statistics/dual.html;jsessionid=FD2B19D0B885DDB8B45EC07B0A23D3D0
8. Lithuania – Litauen:
http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=326111
9. Luxembourg:
http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_813_text
10. Holland:
http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/nederlanders_in_het_buitenland,nederlanderschap
11. Østrig:
<http://www.ris2.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?QueryID=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005579>
12. Cypern:
<http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2006.nsf/0/062D1D09B249A23EC22571A4002976D0?OpenDocument>
13. Bulgarien:
http://www.bulgarianembassy-london.org/index.php?option=com_content&task=view&id=107&Itemid=175

14. Slovakiet:
http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Foreigners_and_citizens/Nationality/Documents/National_legislation/Slovakia%20NationalityLaw.asp
15. USA:
http://travel.state.gov/travel/cis_pa_tw/cis/cis_1753.html
16. Australien:
<http://www.citizenship.gov.au/applying/resuming-citz.htm>
17. New Zealand:
<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1977/0061/latest/DLM443684.html>
18. Canada:
http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/dualci_e.asp
19. Belgien:
<http://www.diplomatie.be/en/services/nationalitydetail.asp?TEXTID=42527>
http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_F.pl?cn=1984062835

Appendiks II

Sådan har www.statsborger.dk optalt lande til denne rapport

De europæiske landes lovgivning omkring statsborgerskab, herunder også dobbelt statsborgerskab eller flere statsborgerskaber, er uens formuleret. Visse lande har sågar ikke en lovgivning omkring dobbelt statsborgerskab. Det kan derfor være kompliceret at afgøre, hvorvidt et land ”tillader” eller ”ikke tillader” mere end ét statsborgerskab. Vi har valgt at definere om et land ”tillader” dobbelt statsborgerskab ud fra, hvorvidt en borger automatisk mister sit oprindelige statsborgerskab ved antagelse af et andet.

Et eksempel er, som nævnt i rapporten, Holland, hvor man officielt automatisk mister sit hollandske statsborgerskab, hvis man antager et andet. Men samtidig udvises der en meget liberal holdning til undtagelser fra denne regel, hvilket i de fleste tilfælde tillader medfører en *de facto* tilladelse af dobbelt statsborgerskab. (Som et kuriosum kan det nævnes, at den hollandske dronning Beatrix og hendes børn har britisk og hollandsk statsborgerskab.⁹⁷)

Den samme problemstilling gælder de 3 baltiske lande, Estland, Letland og Litauen. Alle tre lande har en lovgivning, der siger at mere end et statsborgerskab bør undgås. Alligevel findes i alle 3 lande en del dobbelte statsborgere. Regeringerne i alle 3 lande har lavet særlovgivning af historiske grunde. En del borgere forlod landene på grund af den Anden Verdenskrig og Sovjetunionens overherredømme. Disse borger har i tidens løb antaget deres nye landes statsborgerskab uden samtidig at ville ønske at opgive deres tilknytning til fædrelandet. Sidst har Litauen den 15.juli 2008 vedtaget en midlertidig lov omkring dobbelt statsborgerskab, der giver alle borger og deres efterkommer i flere generationer retten til dobbelt statsborgerskab, hvis de har forladt landet efter 1940.⁹⁸ Dette har man især gjort for at tiltrække uddannede personer fra udlandet, der måtte have lyst til at hjælpe med opbygningen af de unge demokratier. F.eks var den estiske hærchef fra 1991 – 1995 også amerikansk statsborger.⁹⁹ Der findes en del røster i de baltiske lande, der taler for en mere demokratisk holdning, der vil give lige muligheder for dobbelt statsborgerskab for alle indbyggere.

Østrig har en sætning i ”Rechtsvorschrift für Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, Fassung vom 09.02.2009“, der generelt søger at begrænse dobbelt statsborgerskab. Alligevel findes undtagelser for udenlandske professorer og deres familie. Disse skal være østrigske statsborgere når de arbejder for et østrigsk universitet, men har lov til at beholde deres oprindelige statsborgerskab. Dertil kommer at østrigske statsborger i udlandet har mulighed for ved ansøgning at beholde deres østrigske statsborgerskab når de antager et andet. Vi er på grund af det generelle princip nødt til at tælle Østrig med på listen over lande, hvor man automatisk mister sit østrigske statsborgerskab, hvis man antager et andet. Disse eksempler viser, hvor vanskeligt det er at kategorisere de enkelte landes statsborgerskabslovgivning.

¹ Ifølge www.eu-oplysningen.dk havde de 27 EU-lande pr. 1.1.2007 495.128.529 indbyggere. Danmark, Holland, Estland, Letland, Litauen, Tjekkiet og Østrig havde tilsammen 47.399.781 indbygger, svarende til 9,573% af EU's befolkning.

² Thomas Faist, *Dual Citizenship in Europe* 13 (Ashgate 2007).

³ Restatement (Third) of Foreign Relations Law I, 1 IN NT (1987) (Se Westlaw.com: REST 3d FOREL I, 1 IN NT).

⁴ Besvarelse af spørgsmål nr. 30 stillet af Folketingets Indfødsretsudvalg til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration den 1. oktober 2003 (alm. del – bilag 133, sag nr. 2003/307-50/JTV).

⁵ Besvarelse af spørgsmål nr. 3-6 vedrørende forslag til folketingsbeslutning om ændring af reglerne om dobbelt statsborgerskab stillet af Jørgen Poulsen til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration den 13. juni 2008, side 3 (J.nr. 2008/300-50); Folketingets Lovsekretariat, Christiansborg, Notat om dobbelt statsborgerskab til brug for Indfødsretsudvalgets behandling af lovforslag nr. L 160 om ændring af reglerne om nordiske statsborgeres erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring mv., 15. marts 2002, side 4.

⁶ Id.

⁷ Se f.eks. Folketingets Lovsekretariat, Christiansborg, Notat om dobbelt statsborgerskab til brug for Indfødsretsudvalgets behandling af lovforslag nr. L 160 om ændring af reglerne om nordiske statsborgeres erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring m.v., 15. marts 2002, side 1.

⁸ Eva Ersbøll, *Dansk indfødsret i international og historisk belysning* 190 (2008). Før Europarådskonventionen af 1963 blev vedtaget var det også et mål med Haager-kodifikationskonferencen i 1930 at nedbringe antallet af tilfælde af dobbelt statsborgerskab.

⁹ Id. s. 188, 190 (2008).

¹⁰ Besvarelse af spørgsmål nr. 30 stillet af Folketingets Indfødsretsudvalg til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration den 1. oktober 2003 (alm. del – bilag 133, sag nr. 2003/307-50/JTV); Folketingets Lovsekretariat, Christiansborg, Notat om dobbelt statsborgerskab til brug for Indfødsretsudvalgets behandling af lovforslag nr. L 160 om ændring af reglerne om nordiske statsborgeres erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring mv., 15. marts 2002, side 6.

¹¹ Artikel 15 i bekendtgørelse nr. 17 fra 12. juni 2003 af Europæisk Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret angiver som følger:

“Denne konventions bestemmelser begrænser ikke en kontraherende stats ret til i sin nationale lovgivning at bestemme hvorvidt:

a) statsborgere, som erhverver eller er i besiddelse af statsborgerret i en anden stat, *bevarer eller fortaber* deres statsborgerret i den kontraherende stat;

b) erhvervelse eller bevarelse af statsborgerret er betinget af afkald på eller fortabelse af fremmed statsborgerret.

Se <http://www.logir.fo/foldb/bek/2003/0000017.htm>.

¹² Europarådet, Europæisk Konvention om Statsborgerret, CETS Nr. 166, se <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=166&CM=8&DF=1/8/2009&CL=ENG>.

¹³ Se <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61990J0369:EN:HTML#DI.

¹⁴ Schweizerische Eidgenossenschaft, Bericht des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts, side 97 (20. december 2005).

¹⁵ F.eks. gives der undtagelser fra kravet om afsigelse af oprindeligt statsborgerskab i ca. 75% af ansøgningerne om hollands statsborgerskab. Thomas Faist, *Dual Citizenship in*

Europe 78, 98 (2007); Alfred M. Boll, *Multiple Nationality and International Law* 463-66 (2007).

¹⁶ Thomas Faist, *Dual Citizenship in Europe* 78 (2007).

¹⁷ Alfred M. Boll, *Multiple Nationality and International Law* (2007);

http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/nederlanders_in_het_buitenland,nederlanderschap.

¹⁸ Id.

¹⁹ Se f.eks. Folketingets Lovsekretariat, Christiansborg, Notat om dobbelt statsborgerskab til brug for Indfødsretsudvalgets behandling af lovforslag nr. L 160 om ændring af reglerne om nordiske statsborgeres erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring mv., 15. marts 2002, side 1.

²⁰ Folketingets Lovsekretariat, Christiansborg, Notat om dobbelt statsborgerskab til brug for Indfødsretsudvalgets behandling af lovforslag nr. L 160 om ændring af reglerne om nordiske statsborgeres erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring mv., 15. marts 2002, fodnote 1, side 9.

²¹ Schweizerische Eidgenossenschaft, Bericht des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts, side 97 (20. december 2005).

²² Norges regler kan findes på

<http://www.udiregelverk.no/sitecore/content/Home/Rettskilder/Sentrale%20love%20og%20forskrifter/Statsborgerloven.aspx> og

<http://www.udi.no/upload/Pub/FaktaArk/FaktaarkSTBendringerNorsk.pdf>.

²³ Notat om dobbelt statsborgerskab til brug for Indfødsretsudvalgets behandling af lovforslag nr. L 160 om ændring af reglerne om nordiske statsborgeres erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring mv., 15. marts 2002, side 2.

²⁴ Danmarks Globaliseringsstrategi side 6.

²⁵ Id. s. 6 (fremhævet af forfatteren).

²⁶ Id. s. 7.

²⁷ Id. s. 102 (fremhævet af forfatteren).

²⁸ Id. s. 104 (fremhævet af forfatteren).

²⁹ Id. s. 104 (fremhævet af forfatteren).

³⁰ The Assembly of French Expatriates, "Paris Declaration for a European Policy on Europeans resident outside their Country of Origin," Paris, 30. september 2008, s. 2.

³¹ Id.

³² Id. s. 4.

³³ Id. s. 3.

³⁴ Id. s. 3.

³⁵ Id. s. 5.

³⁶ Id. s. 6.

³⁷ Thomas Faist, *Dual Citizenship in Europe* 3 (Ashgate 2007).

³⁸ Id. s. 14.

³⁹ Id.

⁴⁰ Id.

⁴¹ Id. s. 24; Alfred M. Boll, *Multiple Nationality and International Law* (2007);

http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/nederlanders_in_het_buitenland,nederlanderschap.

⁴² Thomas Faist, *Dual Citizenship in Europe* 18 (Ashgate 2007).

⁴³ Id.

⁴⁴ Id. s. 12, 20.

⁴⁵ Id. s. 20.

⁴⁶ Id. s. 18.

⁴⁷ Id.

⁴⁸ Id. s. 26.

⁴⁹ T. Alexander Aleinikoff og Douglas Klusmeyer, *Citizenship for an Age of Migration* 6 (Carnegie Endowment for International Peace 2002).

⁵⁰ Id.

⁵¹ Id. s. 7

⁵² Id.

⁵³ Id.

⁵⁴ Id. s. 9-10.

⁵⁵ Id.

⁵⁶ Id.

⁵⁷ Id. s. 7.

⁵⁸ Thomas Faist, *Dual Citizenship in Europe* 25 (2007).

⁵⁹ Id.

⁶⁰ Id. s. 5-6.

⁶¹ Politiken.dk, <http://politiken.dk/debat/kroniker/article612128.ece>; se også Politiken Weekly s. 24-25, 24. december 2008.

⁶² Thomas Faist, *Dual Citizenship in Europe* 17 (2007).

⁶³ Id.

⁶⁴ Id.

⁶⁵ Id. s. 5-6.

⁶⁶ T. Alexander Aleinikoff og Douglas Klusmeyer, *Citizenship for an Age of Migration* 8 (Carnegie Endowment for International Peace 2002).

⁶⁷ Id.

⁶⁸ Thomas Faist, *Dual Citizenship in Europe* 16 (2007).

⁶⁹ Id.

⁷⁰ Id. s. 16, 35.

⁷¹ Id. s. 10.

⁷² Id.

⁷³ T. Alexander Aleinikoff og Douglas Klusmeyer, *Citizenship for an Age of Migration* 3 (Carnegie Endowment for International Peace 2002).

⁷⁴ Folketingets Lovsekretariat, Christiansborg, Notat om dobbelt statsborgerskab til brug for Indfødsretsudvalgets behandling af lovforslag nr. L 160 om ændring af reglerne om nordiske statsborgeres erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring mv., 15. marts 2002, side 5.

⁷⁵ Se <http://www.historyplace.com/speeches/reagan-tear-down.htm>.

⁷⁶ Holdningen hos www.statsborger.dk er, at vi udlandsdanskere accepterer ikke at kunne stemme i Danmark. Organisationen Danes Worldwide arbejder til gengæld for at danskere, der bor i udlandet, skal kunne stemme i Danmark. Dette er ikke muligt ifølge grundloven. Til sammenligning kan det oplyses, at svenske, tyske, schweiziske og amerikanske statsborgere har stemmeret i deres hjemlande, uanset hvor i verden, de bor. De kan indsende brevstemmer.

⁷⁷ Thomas Faist, *Dual Citizenship in Europe* 184 (2007).

⁷⁸ Eva Ersbøll, *Dansk indfødsret i international og historisk belysning* 202-203 (2008).

⁷⁹ Eva Ersbøll, *Dansk indfødsret i international og historisk belysning* 202 (2008); se også artikel 7 i udkast til konvention om diplomatisk beskyttelse under FN's Folkeretskommission.

⁸⁰ Eva Ersbøll, *Dansk indfødsret i international og historisk belysning* 203 (2008).

⁸¹ Id. s. 202.

⁸² Id. s. 203.

⁸³ Ordfører for Venstre Gitte Lillelund Bech i kommentar til Folketingsdebatten den 29. april 2008.

⁸⁴ Id.

⁸⁵ Id.

⁸⁶ Lov L148, se Betænkning nr. 1467 afgivet af Haag 96-udvalget, http://www.statsborger.dk/fakta_bekymringer.htm.

⁸⁷ Jf. artikel 7.

⁸⁸ Jf. art. 8, stk. 2, litra a, samt i art. 9, stk. 1.

⁸⁹ Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality, Strasbourg, 6. maj 1963, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/043.htm>.

⁹⁰ Eva Ersbøll, Dansk indfødsret i international og historisk belysning 192 (2008).

⁹¹ Id. s. 205, se også Faist, *From Nationhood to Societal Integration* (2007).

⁹² Eva Ersbøll, Dansk indfødsret i international og historisk belysning 205 (2008).

⁹³ Id. s. 203.

⁹⁴ Id. s. 204.

⁹⁵ Id. s. 205.

⁹⁶ Id.

⁹⁷ Alfred M. Boll, *Multiple Nationality and International Law* 20 (2007).

⁹⁸ http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=326111.

⁹⁹ Alfred M. Boll, *Multiple Nationality and International Law* 222 (2007).