

Københavns Byret



Udskrift af dombogen

DOM

Afsagt den 25. september 2017 i sag nr. BS 28B-2468/2016:

Sagsøger

Adresse

2450 København SV

mod

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Sagens baggrund og parternes påstande

Denne sag, der er anlagt den 4. maj 2016, vedrører, hvorvidt Udlændinge- og Integrationsministeriet eller Folketingets Indfødsretsudvalg har udsat

Sagsøgeren for forskelsbehandling på grund af hendes handicap i strid med Danmarks internationale forpligtelser, og hvis dette er tilfældet, om Sagsøgeren har krav på godtgørelse herfor.

Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at Udlændinge- og Integrationsministeriet tilpligtes at betale sagsøger 25.000 kr. med procesrente fra sagens anlæg i godtgørelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har nedlagt påstand om frifindelse, subsidiært mod betaling af et mindre beløb.

Oplysningerne i sagen

Sagsøgeren er født i Irak og kom til Danmark den 28. december 2000. Hun blev meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse den 24. oktober 2005.

Den 18. november 2011 konstaterede overlæge Person 1, at Sagsøgeren lider af skizofreni, og at Sagsøgeren skulle være i livslang behandling.

Den 24. juli 2013 traf Ringsted Kommune afgørelse om, at Sagsøgeren er berettiget til førtidspension.

Ved ansøgning modtaget i Justitsministeriet (nu Udlændinge- og Integrationsministeriet) den 17. oktober 2014 indgav Sagsøgeren ansøgning om dansk indfødsret. Det fremgår af ansøgningen, at Sagsøgeren har tidsbegrænset opholdstilladelse, at Sagsøgeren ikke har bestået danskuddannelsernes Prøve i Dansk 2 eller en indfødsretsprøve eller

statsborgerskabsprøve. Af ansøgningen fremgår endvidere, at [REDACTED] Sagsøgeren ikke har deltaget i Danskuddannelse 2, at hun ikke har forsøgt at tage Prøve i Dansk 2, og at hun ikke har forsøgt at tage en indfødsretsprøve eller statsborgerskabsprøve.

Vedlagt ansøgningen var lægeerklæring til brug ved Justitsministeriets behandling af ansøgninger om dansk indfødsret underskrevet af praktiserende læge [REDACTED] Person 2 den 26. august 2014. Heraf fremgår blandt andet:

"...

A: Sygehistorie

...

Hun har haft en belastet opvækst med fysisk misbrug.

Udviklede som voksen en svær depression med psykotiske symptomer.

Der er efterfølgende, ved psykiatrisk udredning, blevet stillet diagnosen skizofreni.

Pgl er aktuelt i medicinsk behandling med Zyprexa samt Aurorix.

...

B: Objektiv undersøgelse

...

Der er meget dårlig kontakt med pgl. Hun undgår øjenkontakt og fremtræder ængstelig med paranoide forestillinger. Kigger sig konstant omkring og man har indtryk af hallucinationer. Ikke muligt at foretage yderligere objektiv undersøgelse.

...

C: Diagnose

...

Skizofreni u sepcifikation

...

D: Langvarig funktionsnedsættelse

Har patienten som følge af den eller de diagnoser, der er anført under punkt C, en langvarig nedsættelse af funktionsevnen?

Ja

Hvis Ja beskrives på hvilken måde, de anførte diagnoser påvirker patientens funktionsevne:

Pgl funktionsniveau er nedsat i alle hensende da hendes psykiske tilstand er præget af hallucinationer og vrangforestillinger. Hun fungerer dårligt enda i trygge hjemmelige rammer.

E: Sammenhæng med sprogindlæringsevner

...

Det vurderes helt udelukket at pgl vil kunne tilegne sig dansk på det krævede niveau

Pgl formår ikke engang at opretholde øjenkontakt under undersøgelsen, trækker sig helt ind i sin egen verden og fremtræder svært psykisk syg men hallucinationer.

F: Prognose

...

Det drejer sig om en kronisk lidelse, hvorfor man for alle praktiske foremål må formode at der ikke kommer til at ske en betydelig bedring. Således ikke udsigt til ændring i sprogindlæringsevnen.

G: Patientens mulighed for at deltage i undervisning, prøver mv.

...

Det vurderes uden tvivl, udelukket at pgl kan deltage i undervisning, prøver og lignende

..."

Ved brev modtaget i Indfødsretskontoret den 11. december 2015 fremsendte

Sagsøgeren

speciallægeerklæring fra speciallæge i psykiatri

Person 3

dateret den 7. december 2015. Af denne fremgår blandt andet:

"...

Jeg har 06-02-2012 udført psykiatrisk speciallægeundersøgelse på ovennævnte. Ved den daværende undersøgelse medvirkede tolk.

Forud for undersøgelsen forelå statusattest fra psykiatrien i Region Sjælland dateret 20-05 2010, 10-09-2010, 08-02-2011 og 18-11-2011. Endvidere forelå referat af møde, dateret 08-06-2011.

Ved min psykiatriske undersøgelse diagnosticerede jeg paranoid skizofreni (F 20.0).

På daværende tidspunkt var klienten i behandling med Zyprexa (antipsykotisk medicin) 20 mg dagligt, samt Aurorix (antidepressiv medicin) 150 mg dagligt.

Jeg fandt hendes funktionsevne i hjemmet stort set ophævet, og klienten kunne ikke bidrage til det hjemlige. Jeg vurderede, at klienten ikke kunne deltage i en arbejdsprøvning og fandt, at det var sandsynligt at hendes tilstand ville forværres, hvis hun blev presset. Jeg vurderede også, at en behandling ikke ville kunne føre hende tættere på arbejdsmarkedet.

Klienten er mødt i min konsultation 24-11-2015, hvor hun har legitimeret sig med sin opholdstilladelse med billede. Hun er mødt sammen med sin ægtefælle. Der har ikke medvirket tolk - men klienten har heller ikke svaret på mine spørgsmål stillet gennem ægtefællen.

Klienten er iflg. ægtefællens oplysninger stadig i behandling med Zyprexa og Aurorox i ovennævnte dosering. Hun behandles af egen læge, som hun konsulterer ca. hver 3. måned.

Klientens psykiske tilstand er ikke ændret iflg. ægtefællens oplysninger - og heller ikke iflg. min iagttagelse. Ved denne samtale sad klienten (som ved forrige samtale) uroligt på stolen, rejste sig indimellem og drejede en omgang rundt om sig selv. Hun sukede, så sig undersøgende rundt i lokalet og vred sine hænder. Hun svarede ikke på mine henvendelser.

Det er fortsat min vurdering, at klienten har langvarig (livsvarig) funktionsnedsættelse, at hendes funktionsniveau er nedsat i alle henseender, og at hun fortsat fungerer dårligt, endda i trygge hjemlige rammer.

Jeg vurderer, det er helt udelukket, at hun vil kunne tilegne sig dansk på det krævede niveau.

Tilstanden er kronisk, og der er ikke udsigt til nævneværdig bedring, og der ikke udsigt til at klienten vil få en ændring i sin sproglæringsevne.

Jeg vurderer, at det er udelukket at hun kan deltage i undervisning, prøver og lignende. Hun vil således ikke kunne forsøge at tage Prøve i Dansk 3 og Statsborgerskabsprøven - heller ikke ved prøveafleggelse på særlige vilkår eller ved brug afhjælpemidler.

..."

Den 16. februar 2016 gav Indfødsretskontoret **Sagsøgeren** afslag på sin ansøgning om dansk indfødsret. Af afslaget fremgår blandt andet:

"...

De kan ikke blive dansk statsborger nu.

Begrundelse

Som det fremgår af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets brev af 9. november 2015, opfylder De ikke betingelserne om dokumentation for danskuddannelse og dokumentation for at have bestået en indfødsretsprøve, jf. § 24, stk. 1 og 3, i cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 om naturalisation.

Henset til oplysningerne om Deres sygdomsforhold har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet forelagt Deres sag for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan dispenseres fra betingelserne om dokumentation for danskuddannelse og bevis for en bestået indfødsretsprøve.

Indfødsretsudvalget har behandlet Deres sag på et møde den 28. januar 2016. Indfødsretsudvalget har vurderet, at der i Deres tilfælde ikke kan dispenseres fra betingelserne om dokumentation for danskuddannelse og dokumentation for at have bestået en indfødsretsprøve, jf. cirkulæreskrivelsens § 24, stk. 1 og 3, jf. stk. 4.

..."

Retsgrundlag

Efter grundlovens § 44, stk. 1, kan ingen udlænding få indfødsret uden ved lov.

Det følger af § 6, stk. 1, i lov om dansk indfødsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004, at indfødsret kan erhverves ved naturalisation i henhold til grundloven.

Den 5. oktober 2015 indgik regeringspartiet Venstre, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti en aftale om indfødsret. Ved aftalen blev de fremtidige generelle retningslinjer for nu udlændinge- og integrationsministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse fastlagt. § 24 i cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 om naturalisation har følgende ordlyd:

"

§ 24. Det er en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren dokumenterer danskuddannelse ved bevis for at have bestået danskuddannelsens Prøve i Dansk 3 eller en af de i bilag 3.a angivne prøver, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. For ansøgere, der opfylder selvforsørgelseskravet i § 23, stk. 1, og som i forbindelse med fremsættelse af et lovforslag om indfødsrets meddelelse i de seneste 9 år ikke har modtaget den i § 23, stk. 1, nævnte offentlige hjælp i en periode på sammenlagt mere end 6 måneder, er det en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren dokumenterer danskuddannelse ved bevis for at have bestået danskuddannelsens Prøve i Dansk 2 eller en af de i bilag 3.b angivne prøver.

Stk. 3. Det er endvidere en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren dokumenterer kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur

og historie ved bevis for at have bestået Indfødsretsprøven af 2015, jf. dog bilag 4.

Stk. 4. Hvor ganske særlige forhold taler herfor, forelægges det for Folketingets Indfødsretsudvalg, om der kan dispenseres fra kravet om dokumentation for bestået Prøve i Dansk 3, jf. stk. 1, samt Indfødsretsprøven af 2015. Forelæggelse vil ske, hvis ansøgeren lægeligt diagnosticeres med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse og som følge heraf ikke er i stand til – eller har rimelig udsigt til – at kunne opfylde kravet om dokumentation for bestået Prøve i Dansk 3 samt Indfødsretsprøven af 2015, herunder ved prøveafleggelse på særlige vilkår og ved brug af hjælpemidler. Det er herudover en forudsætning for forelæggelse, at ansøgeren afgiver oplysning på tro og love om deltagelse i Danskuddannelse 1, 2 eller 3 samt forsøg på at tage Prøve i Dansk 3 og Indfødsretsprøven af 2015. Hvis ansøgeren ikke har deltaget i Danskuddannelse 1, 2 eller 3 og ikke har forsøgt at tage Prøve i Dansk 3 og Indfødsretsprøven af 2015, herunder ved prøveafleggelse på særlige vilkår og ved brug af hjælpemidler, vil forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg dog ske, hvis ansøgeren kan fremlægge dokumentation for, at en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse er årsagen til såvel den manglende deltagelse i danskundervisning som de manglende forsøg på at tage Prøve i Dansk 3 og Indfødsretsprøven af 2015.

...

Stk. 6. De forhold, der er omtalt i stk. 4, 2. og 4. pkt., og stk. 5, 2. og 4. pkt., skal være dokumenteret ved en erklæring fra en person med lægefaglig baggrund, jf. dog stk. 7. Det skal af erklæringen bl.a. fremgå om behandlingsmulighederne er udtømte, om den pågældende er ude af stand til at bestå en prøve, som anført i stk. 1 eller 2 og stk. 3, og om den pågældende fremover vil blive i stand til at tilegne sig dansk på det krævede niveau.

Stk. 7. Hvor ansøgeren har en langvarig funktionsnedsættelse på baggrund af en psykisk lidelse, skal de forhold, der er omtalt i stk. 4, 2. og 4. pkt., og stk. 5, 2. og 4. pkt., være dokumenteret ved en erklæring fra en speciallæge i psykiatri eller en person med anden lægefaglig baggrund baseret på en forudgående psykiatrisk udredning af ansøgeren.

...

"

Af note 4 til § 24, stk. 4, fremgår:

"

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen) indeholder i artikel 1 en definition af, hvilke personer der er omfattet af konventionens anvendelsesområde. Personer med handicap omfatter herefter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

"

Af note 7 til § 24, stk. 6, fremgår:

"

Erklæringen kan med fordel udfærdiges på blanketten "Lægeerklæring til brug ved Udlændinge-, Integrations, og Boligministeriets behandling af ansøgninger om dansk

indfødsret". Blanketten samt en vejledning til udfyldelse heraf kan af læger findes på Lægeforeningens hjemmeside, www.laeger.dk, under attestnøglen.

"

Cirkulærets § 33, stk. 1, har følgende ordlyd:

"

Aftalen træder i kraft den 15. oktober 2015 og gælder for behandlingen af alle ansøgninger om naturalisation uanset tidspunktet for ansøgningens indgivelse, jf. dog stk. 2 og 3.

"

Indfødsretsloven blev ændret blandt andet ved lov nr. 1018 af 23. december 1998 efter Danmarks ratifikation af Den Europæiske Konvention om Statsborgerret. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget hedder det blandt andet (Folketingstidende 1998-99, tillæg A, lovforslag nr. 69 af 28. oktober 1998 om ændring af lov om dansk indfødsret mv., pkt. 3.2.):

"

Folketinget og på tingets vegne Folketingets Indfødsretsudvalg er ikke en del af den offentlige forvaltning, og da naturalisation udelukkende er et lovgivningsanliggende, er Folketinget og Indfødsretsudvalget ikke bundet af de sædvanlige forvaltningsretlige principper, der gælder for myndigheder i den offentlige forvaltning. Det betyder bl.a., at der som udgangspunkt ikke gælder begrænsninger med hensyn til Folketingets og udvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles. Det forudsættes dog, at skønnet udøves inden for rammerne af de internationale konventioner m.v., som Danmark har tilsluttet sig.

"

Danmark underskrev den 30. marts 2007 FN-Konvention af 13. december 2006 om Rettigheder for Personer med Handicap, og konventionen trådte i kraft for Danmark den 4. august 2009. Artikel 1 i konventionen har følgende ordlyd:

"

Formålet med denne konvention er at fremme, beskytte og sikre muligheden for, at alle personer med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre, samt at fremme respekten for deres naturlige værdighed. Personer med handicap omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre

"

Diskrimination på grund af handicap er efter konventionens artikel 2 enhver sondring, udelukkelse eller begrænsning på grund af et handicap, hvis formål eller virkning er at svække eller ophæve den ligelige anerkendelse, nydelse eller udøvelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på det politiske, økonomiske, sociale, kulturelle, civile eller et hvilket som helst andet område. Dette omfatter alle former for diskrimination, herunder nægtelse af rimelig tilpasning.

Artikel 5 har følgende ordlyd:

"

Stk. 1. Deltagerstaterne anerkender, at alle er lige for loven, og at alle uden nogen form for diskrimination har ret til lige beskyttelse og til at drage samme nytte af loven.

Stk. 2. Deltagerstaterne skal forbyde enhver diskrimination på grund af handicap og skal sikre personer med handicap lige og effektiv retlig beskyttelse imod diskrimination af enhver grund.

Stk. 3. Med henblik på at fremme lighed og afskaffe diskrimination skal deltagerstaterne tage alle passende skridt til at sikre, at der tilvejebringes rimelig tilpasning.

Stk. 4. Særlige foranstaltninger, der er nødvendige for at fremskynde eller opnå reel lighed for personer med handicap, anses ikke for diskrimination i henhold til denne konvention.

"

Af artikel 18, stk. 1, litra a, fremgår følgende:

"

Deltagerstaterne skal anerkende retten for personer med handicap til at færdes frit og frit at vælge deres opholdssted samt til statsborgerskab på lige fod med andre, herunder ved at sikre, at personer med handicap har ret til at erhverve og skifte statsborgerskab og ikke vilkårligt eller på grund af handicap fratages deres statsborgerskab.

"

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er inkorporeret i dansk ret og konventionens artikel 8, stk. 1, har følgende ordlyd:

"

Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

"

Af konventionens artikel 13 fremgår følgende:

"

Enhver, hvis rettigheder og friheder efter denne konvention er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør.

"

Konventionens artikel 14 har følgende ordlyd:

"

Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold

"

Af artikel 41 fremgår:

"

Hvis Domstolen finder, at der er sket en krænkelse af konventionen eller de dertil knyttede protokoller, og hvis vedkommende høje kontraherende parts interne ret kun tillader delvis skadesløsholdelse, skal Domstolen om nødvendigt tilkende den forurettede part passende erstatning

"

Danmark undertegnede den 20. marts 1968 FN's konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, og konventionen trådte i kraft den 23. marts 1976. Artikel 26 har følgende ordlyd:

"

Alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. I denne henseende skal loven forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.

"

Parternes synspunkter

Sagsøgeren har i påstandsdokument af 10. august 2017 til støtte for den nedlagte påstand anført følgende:

"

Til støtte for den nedlagte påstand gøres det gældende, at sagsøger ved sagsøgte afdørelse af 16. februar 2016 (**bilag 3**) er blevet udsat for usaglig forskelsbehandling i strid med Danmarks internationale forpligtelser, som de følger af FN's Konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap (FN's Handicapkonvention) artikel 1, 4, 5 og 18, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8, sammenholdt med artikel 14, og Konventionen om Civile og Politiske Rettigheder (CCPR) artikel 26.

Relevante regler

Danske regler

Det følger af grundlovens § 44, at ingen kan opnå indfødsret uden ved lov. Det følger herefter af indfødsretslovens § 6, jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 med senere ændringer, at indfødsret kan erhverves ved naturalisation i henhold til grundloven.

De nærmere krav, der skal være opfyldt for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse følger herefter af cirkulæreskrivelse om naturalisation (indfødsretscirkulæret), jf. cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015, som sagsøgers ansøgning er behandlet efter.

Det fremgår af § 24, stk. 1 i indfødsretscirkulæret, at det er en betingelse for optagelse af et lovforslag om statsborgerskab, at ansøger dokumenterer dansk kundskaber ved bevis for en særlig danskprøve (Dansk 3) eller på tilsvarende vis dokumenterer dansk kundskaber.

Det fremgår af § 24, stk. 3 i indfødsretscirkulæret, at det er en betingelse for optagelse af et lovforslag om statsborgerskab, at ansøger dokumenterer kendskab til danske samfundsforhold m.v. ved at have bestået

den såkaldte indfødsretsprøve.

Ifølge indfødsretscirkulærets § 24, stk. 4 kan en ansøgning forelægges for Indfødsretsudvalget, hvor ganske særlige forhold taler herfor, om der kan dispenseres for kravet om dansk kundskaber og kendskab til danske samfundsforhold. Forelæggelse vil ske, hvis ansøgeren kan dokumentere at lide af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter og som følge heraf ikke mener at være i stand til – eller have rimelig udsigt til – at kunne opfylde sprogkravet eller kravet om bestået indfødsretsprøve.

Følgende fremgår af note 4 til § 24, stk. 4 i indfødsretscirkulæret:

”FN’s konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen) indeholder i artikel 1 en definition af, hvilke personer der er omfattet af konventionens anvendelsesområde. Personer med handicap omfatter herefter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.”

Det fremgår af cirkulærets § 24, stk. 6, at de forhold, der kan medføre forelæggelse for Indfødsretsudvalget med mulighed for dispensation, ”skal være dokumenteret ved en erklæring fra en speciallæge i psykiatri eller en person med anden en lægefaglig baggrund baseret på en forudgående psykiatrisk udredning af ansøgeren”.

Det følger af de generelle bemærkninger pkt. 3.2. til lovforslag nr. L 69 af 28. oktober 2008 om ændring af lov om dansk indfødsret mv., om spørgsmålet om klageadgang i forbindelse med naturalisation bl.a., at:

’En sådan klageadgang eksisterer imidlertid ikke i forbindelse med naturalisation. Baggrunden herfor er, at naturalisation i medfør af grundlovens § 44, stk. 1, skal ske ved lov. Dette indebærer, at ingen, der ansøger om dansk indfødsret, har et retskrav på at opnå dette uden Folketingets beslutning herom. Folketinget og på tingets vegne Folketingets Indfødsretsudvalg er ikke en del af den offentlige forvaltning, og da naturalisation udelukkende er et lovgivningsanliggende, er Folketinget og Indfødsretsudvalget ikke bundet af de sædvanlige forvaltningsretlige principper, der gælder for myndigheder i den offentlige forvaltning. Det betyder bl.a., at der som udgangspunkt ikke gælder begrænsninger med hensyn til Folketingets og udvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles. Det forudsættes dog, at skønnet udøves inden for rammerne af de internationale konventioner m.v., som Danmark har tilsluttet sig.’ (sagsøgers fremhævelser)

Internationale regler

Det følger af FN’s Handicapkonvention artikel 1, at formålet med

konventionen bl.a. er at fremme, beskytte og sikre muligheden for, at alle personer med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre, og at personer med handicap omfatter personer, der har langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt ud at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

Det følger videre af FN's Handicapkonventions artikel 5, at deltagerstaterne anerkender, at alle er lige for loven, og at alle uden nogen form for diskrimination har ret til lige beskyttelse og til at drage samme nytte af loven, at deltagerstaterne skal forbyde enhver diskrimination på grund af handicap og skal sikre personer med handicap lige og effektiv beskyttelse imod diskrimination af enhver grund, ligesom der med henblik på at fremme lighed og afskaffe diskrimination skal tages passende skridt til at sikre, at der tilvejebringes rimelig tilpasning. Med henblik herpå forpligter deltagerstaterne sig til a) at vedtage alle passende lovgivningsmæssige, administrative og andre foranstaltninger til gennemførelse af de rettigheder, der anerkendes i denne konvention, og b) at træffe alle passende foranstaltninger, herunder lovgivning, til at ændre eller afskaffe eksisterende love, regler, sædvaner og praksis, som indebærer diskrimination af personer med handicap, jf. artikel 4.

Det følger endelig af FN's Handicapkonventions artikel 18, at deltagerstaterne skal anerkende retten for personer med handicap til statsborgerskab på lige fod med andre, herunder ved at sikre, at personer med handicap har ret til at erhverve statsborgerskab.

Endvidere følger det af EMRK artikel 8, at enhver har ret til respekt for sit privatliv, og det er herved antaget, at respekt og beskyttelse af privatlivet tillige indebærer beskyttelse mod vilkårlige afgørelser om statsborgerskab på grund af de følger dette kan have for en persons privatliv, jf. hertil bl.a. *Genovese mod Malta (klagesag 53124/09)* og *Karashev mod Finland (klagesag 31414/96)*.

I sammenhæng hermed følger det af det accessoriske diskriminationsforbud i EMRK artikel 14, at nydelse af bl.a. retten til respekt for et privatliv efter EMRK artikel 8 skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Det følger endelig af CCPR artikel 26, at alle er lige for loven og berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling, og i denne henseende forbydes enhver forskelsbehandling, ligesom der stilles krav om, at alle sikres en ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller

anden stilling.

I sammenhæng hermed følger det af FN's Menneskerettighedskomité's praksis, at forbuddet mod diskrimination indeholdt i artikel 26 blandt andet finder anvendelse i sager om meddelelse af statsborgerskab, se f.eks. *Vjatseslav mod Estonia (CCPR/C81/D1136/2002)*.

Det følger videre af FN's Menneskerettighedskomité's afgørelse i *Q mod Danmark (CCPR/C/113/D/2001/2010)*, at komitéen i 2015 direkte har taget stilling til Justitsministeriets Indfødsretskontors afslag på statsborgerskab som følge af manglende opfyldelse af kravet om danskundskaber efter afslag på meddelelse af dispensation på grund af handicap i Folketingets Indfødsretsudvalg. Det fremgår af afgørelsen, at der ikke var blevet givet nogen nærmere begrundelse for afslaget, hverken af Justitsministeriets Indfødsretskontor eller Folketingets Indfødsretsudvalg. Komitéen konkluderede på den baggrund, at ansøger måtte anses for at være udsat for diskrimination pga. handicap. Komitéen bemærkede i den forbindelse, at den manglende begrundelse for afslaget og ansøgers manglende mulighed for at få adgang til oplysninger herom må føre til, at den danske stat ikke kan anses for at have dokumenteret, at afslaget - meddelt på trods af det dokumenterede handicap - var sagligt og baseret på objektive kriterier.

Handicapdiskrimination og barriere-tilgangen

Det følger som nævnt af artikel 1 i handicapkonventionen, at der må anses at foreligge forskelsbehandling på grund af handicap, hvor en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre personen med et sådan handicap i fuldt ud at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

Det gøres gældende, at denne anvendelse af handicapbegrebet og forbuddet mod diskrimination på grund af handicap, hvor der tages udgangspunkt i tilstedeværelsen af en barriere, der i samspil med handicappet medfører forskelsbehandling, tillige må anses for at finde anvendelse efter EMRK artikel 14 og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR) artikel 26.

Til støtte herfor kan henvises til EMD's dom af 6. november 2009 i sagen *Glor mod Schweiz* (appl. no. 13444/04), hvor EMD henviser til, at EMRK skal fortolkes "in the light of present-day conditions", hvorefter der henvises til den europæiske og verdensomspændende konsensus om at beskytte mod handicapdiskrimination med henvisning til handicapkonventionen, se para. 53. Dette var tilfældet, selv om de relevante begivenheder i EMD-sagen havde fundet sted før den endelige vedtagelse af handicapkonventionen, og selv om den involverede stat ikke havde tiltrådt konventionen.

EMD har tillige i en række efterfølgende afgørelser henvist til handicapkonventionen som relevant kilde til fortolkning af EMRK, selv i

sager hvor den involverede stat ikke havde ratificeret handicapkonventionen endnu, se EMD's dom af 17. juli 2014 i *Case of Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Campeanu v. Romania* (appl. no. 47848/08) concurring opinion of Judge Pinto de Albuquerque para. 9, note 6 med henvisning til *Alajos Kiss v. Hungary* (appl. no. 38832/06) para. 44, og *Jasinskis v. Latvia* (appl. no. 45744/08), para. 40.

En sådan anvendelse af forbuddet mod diskrimination på grund af handicap - altså hvor en person med handicap skal have adgang til dispensation fra en barriere, således at den pågældende kan deltage i samfundslivet på lige fod med andre - kan tillige udledes af EMD's praksis, hvorefter det kan være i strid med artikel 14 *ikke* at forskelsbehandle, dvs. hvor forskellige situationer behandles ens, og hvor dette ikke er berettiget. Jeg henviser til Per Lorenzen m.fl.: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention Art. 10 - 59 samt Tillægsprotokollerne* (2011) s. 981, hvor der som eksempel på denne praksis henvises til *Thlimmenos*-sagen, afgørelse af 6. april 2000.

I forhold til, at forbuddet mod diskrimination efter ICCPR artikel 26 tillige må finde anvendelse på denne måde, henvises til FN's Menneskerettighedskomiteés afgørelse mod Danmark af 19. maj 2015, Communication NO. 2001/2010.

Hvor en ansøger om statsborgerskab lider af et fysisk eller psykisk handicap, der ikke gør det muligt at lære dansk på det påkrævede niveau, må dette sprogkrav på tilsvarende vis anses for at udgøre en sådan barriere, at den pågældende ikke kan opnå statsborgerskab på lige fod med andre. Som følge heraf må en ansøger med et sådan handicap som udgangspunkt anses for at være berettiget til dispensation fra sprogkravet. I modsat fald må der som udgangspunkt anses at foreligge diskrimination på grund af handicap, med mindre der kan gives en saglig og proportionel begrundelse herfor.

Der kan i den forbindelse henvises til Justitsministeriets notat af 5. marts 2012 om Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet s. 43-44:

'Det følger af grundlovens § 44, at ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. Det er derfor Folketinget, der fastlægger, hvilke betingelser ansøgere om dansk indfødsret skal opfylde, for at indfødsret kan meddeles.

I det omfang en udlænding lider af en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse og dermed er omfattet af handicapkonventionens anvendelsesområde, og betingelserne for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation - sammenholdt med handicapet - udgør en barriere for, at personen med handicap kan opnå statsborgerret, skal der være mulighed for dispensation fra disse betingelser. Der vil alene være mulighed for dispensation fra de betingelser, som den pågældende grundet sit handicap ikke kan opfylde. Andre betingelser, som

ikke relaterer sig til den pågældendes handicap, vil skulle opfyldes på lige fod med andre.

Ifølge retningslinjernes § 24, stk. 3, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, forelægges det således Folketingets Indfødsretsudvalg, hvor ganske særlige forhold taler herfor, om der kan dispenseres fra kravene til ansøgers dansk kundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie. Forelæggelse vil ske, hvis ansøgeren dokumenterer at lide af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter eller dokumenterer at have et handicap, der angiver en langvarig funktionsnedsættelse, og som følge heraf ikke mener at være i stand til – eller have rimelig udsigt til – at kunne opfylde kravene til dansk kundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie.’ (sagsøgers fremhævelser)

I forhold til brugen af ordlyden ’... skal der være mulighed for dispensation fra disse betingelser...’ (sagsøgers fremhævelse), må udgangspunktet være, at der ikke alene skal være *mulighed* for dispensation, men at der efter Danmarks internationale forpligtelser *skal* meddeles dispensation i sådanne situationer, hvis Indfødsretsudvalget skal overholde Danmarks internationale forpligtelser ved behandling af sager om statsborgerskab.

Når ordene ’skal der være mulighed for’ er valgt i Justitsministeriets notat, skyldes det formentlig, at man fra ministeriets side som følge af grundlovens § 44 ikke har set sig i stand til at pålægge Folketinget en forpligtelse til i konkrete sager at meddele dispensation og derved reelt statsborgerskab.

Dette synes da også at fremgå af Højesterets afgørelse af 9. maj 2017 i tre lignende sager om statsborgerskab og adgang til dispensation fra sprogkravet m.v. pga. handicap, se s. 7:

De tre nævnte konventioner [handicapkonventionen, EMRK og ICCPR] gælder for Danmark, og som anført foran forudsættes konventionerne også efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger. Handicapkonventionen trådte i kraft for Danmark den 23. august 2009 [...].

Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap efter de nævnte konventioner indebærer på indfødsretsområdet bl.a., at der *skal* dispenseres fra sprogkravet mv., hvis ansøgeren har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse og som følge heraf ikke er i stand til eller har rimelig udsigt til at kunne opfylde sprogkravet mv.’ (sagsøgers fremhævelse)

Sagsøgers dokumentation for handicap og manglende evne til at bestå sprogsprøven m.v.

Til støtte for sagsøgers påstand gøres det gældende, at sagsøger ved sin

ansøgning om statsborgerskab må anses for at have dokumenteret i) et kronisk, psykisk handicap i form af skizofreni, og ii) at hun som følge af dette handicap ikke var i stand til eller havde rimelig udsigt til at opfylde sprogkravet mv. på afgørelsestidspunktet. Som følge heraf burde sagsøger have været meddelt dispensation fra kravet om danskkundskaber og kravet om bestået indfødsretsprøve.

Det gøres herefter gældende, at sagsøgtes behandling af sagsøgers ansøgning om dansk indfødsret, hvorefter der er sket afvisning i Folketingets Indfødsretsudvalg af at meddele sagsøgeren dispensation for selvforsørgelseskravet uden nogen begrundelse, indebærer, at sagsøger er udsat for usaglig forskelsbehandling på grund af sit handicap.

Sagsøger fremsendte ved ansøgningen om statsborgerskab en lægeerklæring af 26. august 2014 udfyldt af læge **Person 2** (**bilag 1 og bilag A**). Lægeerklæringen er udfyldt ved brug af en blanket 'Lægeerklæring til brug ved Justitsministeriets behandling af ansøgninger om dansk indfødsret'. Blanketten var vedlagt ansøgningskemaet.

Følgende fremgår af ansøgningskemaets s. 8-9:

'Hvor ganske særlige forhold taler herfor, forelægges det for Folketingets Indfødsretsudvalg, om der kan dispenseres fra kravet om dokumentation for danskkundskaber (Prøve i Dansk 2 eller en af de i bilag 3 angivne prøver) samt statsborgerskabsprøven (en indfødsretsprøve). Forelæggelse vil ske, hvis ansøgeren lægeligt diagnosticeres med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse, og som følge heraf ikke er i stand til – eller har rimelig udsigt til – at kunne bestå en Prøve i Dansk 2 eller en af de i bilag 3 angivne prøver samt statsborgerskabsprøven (en indfødsretsprøve). Det er herudover en forudsætning for forelæggelse, at ansøgeren afgiver oplysninger på tro og love om deltagelse i Danskuddannelse 2 samt forsøg på at tage Prøve 2 i Dansk 2 og statsborgerskabsprøven (en indfødsretsprøve). Hvis ansøgeren ikke har deltaget i Danskuddannelse 2 og ikke har forsøgt at tage prøve i Dansk 2 og statsborgerskabsprøven (en indfødsretsprøve), vil forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg dog kunne ske, hvis ansøgeren kan fremlægge dokumentation for, at en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse er årsagen til såvel den manglende deltagelse i danskundervisning som de manglende forsøg på at tage prøve i dansk og statsborgerskabsprøven (en indfødsretsprøve).

Som eksempler på langvarige funktionsnedsættelser kan nævnes [...] psykiske lidelser, f.eks. [...] langvarig skizofreni [...].

Ansøgerens langvarige funktionsnedsættelse skal være dokumenteret ved en erklæring fra en person med lægefaglig baggrund. Det skal fremgå af erklæringen, om behandlingsmulighederne er udtømte, om ansøgeren er ude

af stand til at bestå en danskprøve på det krævede niveau og statsborgerskabsprøven (en indfødsretsprøve), samt om ansøgeren fremover vil blive i stand til at tilegne sig dansk på det krævede niveau. En erklæring fra en psykolog vil ikke kunne danne grundlag for en forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg.

Erklæringen kan med fordel udfærdiges på blanketten "Lægeerklæring til brug ved Justitsministeriets behandling af ansøgninger om dansk indfødsret". (sagsøgers fremhævelser)

Det fremgår af den ved ansøgningen fremlagte lægeerklæring, at sagsøger på grundlag af en psykiatrisk udredning er blevet diagnosticeret med skizofreni. Det vurderes som følge heraf 'helt udelukket at pgl [sagsøger] vil kunne tilegne sig dansk på det krævede niveau...'. Om sagsøgers prognose fremgår det, at det 'drejer sig om en kronisk lidelse, hvorfor man for alle praktiske formål må formode, at der ikke kan ske en betydelig bedring. Således ikke udsigt til ændring i sprogindlæringsvejen'. Det fremgår endvidere af erklæringen, at det 'vurderes uden tvivl, udelukket, at pgl [sagsøger] kan deltage i undervisning, prøver og lignende'. Jeg henviser til bilag A, s. 21-23.

Lægeerklæringen må anses for at leve op til de krav, der stilles i ansøgningsskemaet om korrekt udfyldelse, herunder i forhold til at oplyse om en psykisk lidelse der medfører, at sagsøger ikke kan eller vil have rimelig udsigt til at kunne tilegne sig dansk på det påkrævede niveau.

Det formodes, at den psykiatriske udredning, som der henvises til i lægeerklæringen, omfatter statusattest af 18. november 2011 fra overlæge Person 1, fremlagt som sagens bilag 4. Det fremgår heraf, at sagsøger lider af skizofreni, at lidelsen er kronisk, og at sagsøgers funktionsevne som følge heraf er "betydelig nedsat". Det må således kunne lægges til grund, at den af sagsøger fremsendte lægeerklæring af 26. august 2014 er baseret på en psykiatrisk udregning af sagsøger.

I december 2015 fremsendte sagsøger endnu en lægeerklæring (**bilag 2**). Det fremgår af erklæringen af 7. december 2015, at den er sket på grundlag af en psykiatrisk speciallægeundersøgelse af sagsøger. På grundlag af denne undersøgelse diagnosticeres sagsøger med paranoid skizofreni, og at tilstanden er kronisk. På det grundlag vurderes det, at sagsøger ikke vil kunne deltage i danskundervisning m.v., og at hun således ikke vil kunne forsøge at tage prøve i Dansk 3 eller statsborgerskabsprøven, heller ikke ved prøveafleggelse på særlige vilkår eller ved brug af hjælpemidler.

Ansøgningen blev da også forelagt Indfødsretsudvalget, hvilket i sig selv taler for, at ovennævnte lægeerklæringer må anses for at opfylde ovennævnte krav om dokumentation til en særlig lidelse m.v., jf. indfødsretscirkulærets § 24, stk. 4.

Dette finder endvidere støtte i, at det må formodes, at Indfødsretsudvalget ikke selv anser sig som kompetent til at foretage lægefaglige vurderinger. Det formodes endvidere, at Indfødsretsudvalget ikke indhenter sådanne vurderinger eksternt.

Sagsøgte ses ikke at have imødekommet en opfordring om at oplyse, hvorvidt sagsøgte er uenig i dette, og i så fald redegøre for evt. relevante procedurer for Indfødsretsudvalgets egen foretagelse eller indhentelse af lægefaglige vurderinger.

Det må derfor kunne lægges til grund, at Indfødsretsudvalget ikke anser sig som kompetent til selv at foretage lægefaglige vurderinger, og at Indfødsretsudvalget heller ikke indhenter sådanne vurderinger eksternt.

Det bemærkes i den forbindelse, at sagsøgers brug af blanket til indhentelse af lægeerklæring adskiller sig fra de sager om statsborgerskab og handicapdiskrimination, der blev afgjort ved Højesterets afgørelse af 9. maj 2017. I disse sager blev der ikke fundet handicapdiskrimination, idet det ikke blev anset for dokumenteret, at ansøgerne havde en psykisk lidelse, og/eller at de som følge heraf ikke var i stand til at kunne opfylde kravene om dansk kundskaber m.v. I disse sager blev lægeerklæringerne imidlertid ikke indhentet ved hjælp af en fortrykt blanket. En sådan blanket fandt nemlig ikke anvendelse på daværende tidspunkt.

Det forhold, at sagsøger i nærværende sag har søgt at dokumentere sit handicap og medfølgende indlæringsvanskeligheder ved korrekt brug af en blanket, der var udarbejdet af Lægeforeningens Attestudvalg og Justitsministeriet og anbefalet i det daværende ansøgningsskema fra Justitsministeriet (hvorunder sager om statsborgerskab blev behandlet i 2015), må skabe en stærk formodning for, at sagsøger derved dokumenterede både et handicap og indlæringsvanskeligheder i et sådan omfang og på en sådan måde, at det burde have medført dispensation.

Som yderligere støtte for, at sagsøger ved ansøgningen må anses for at have dokumenteret handicap og indlæringsvanskeligheder, der burde have medført dispensation, skal fremhæves, at det fremgår af anmeldelsesrapporten, der blev optaget ved sagsøgers indgivelse af ansøgningen om statsborgerskab til politiet, at sagsøger som følge af sin psykiske lidelse 'ikke var til at kontakte', og at et var 'manden der førte ordet'. Jeg henviser til bilag A, s. 15.

Det fremgår endvidere af sagens akter, at det ved ansøgningen var dokumenteret, at sagsøger var blevet førtidspensioneret i 2013, se bilag A, s. 17. Også dette må have skabt en formodning for alvorligheden af sagsøgers psykiske lidelse.

I den forbindelse skal bemærkes, at det følger det af § 1 i cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015, at officialmaksimen og øvrige forvaltningsretlige principper finder anvendelse i sager om statsborgerskab:

'Ved Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret er der principielt ikke tale om afgørelser i henhold til lov, men om forberedelse af lovforslag. Den sagsbehandling, som Integrationsministeriet foretager med henblik på at konstatere, om en person opfylder kravene i retningslinjerne, minder dog meget om den form for sagsbehandling, der almindeligvis udøves af den offentlige forvaltning. Der er derfor grund til generelt at iagttage forvaltningslovens regler og andre forvaltningsretlige principper ved behandlingen af naturalisationssagerne.' (sagsøgers fremhævelser)

Udgangspunktet må derfor være, at hvis Indfødsretsudvalget var af den opfattelse – på trods af ansøgningsskemaet og lægeerklæringerne - at, sagsøgers lidelse ikke var af en sådan karakter, at den burde medføre dispensation, så burde Indfødsretskontoret og/eller Indfødsretsudvalget have hørt sagsøger herom og evt. anmodet om yderligere oplysninger om den psykiske lidelse og de medfølgende indlæringsvanskeligheder, inden der blev meddelt et afslag. Indfødsretsudvalget kunne f.eks. have haft anmodet om den psykiatriske udredning, som der henvises til i lægeerklæringen af 26. august 2014, se bilag A, s. 20.

Det gøres på grundlag heraf gældende, at sagsøger i tilstrækkeligt omfang må anses for at have opfyldt sin oplysningspligt i forhold til at have dokumenteret en alvorlig funktionsnedsættelse med medfølgende indlæringsvanskeligheder i henhold til indfødsretscirkulærets § 24, stk. 4.

Dette handicap sammenholdt med den barriere, som sprogkravet m.v. udgør, burde derfor have medført dispensation i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Godtgørelse

Til støtte for den nedlagte påstand, at sagsøgte tilpligtes at betale sagsøger 25.000 kr. med procesrente fra sagens anlæg i godtgørelse, gøres det gældende, at Folketingets Indfødsretsudvalgs behandling af sagsøgers ansøgning om statsborgerskab må anses for en retsstridig krænkelse af en sådan karakter, at sagsøger har krav på godtgørelse efter princippet i erstatningsansvarslovens § 26.

Erstatningsansvarslovens § 26 skal fortolkes i overensstemmelse med særligt EMRK artikel 13 om retten til et effektivt retsmiddel, sammenholdt med artikel 41, der indeholder EMD's hjemmel til at tilkende en passende erstatning til personer, der har været udsat for en krænkelse af EMRK, jf. Højesterets dom af 24. juni 2011, gengivet i U.2011.2695H.

Retten til et effektivt retsmiddel forudsætter, at der sker en passende oprejsning ved de nationale domstole, og det gøres gældende, at dette omfatter retten til en godtgørelse for ikke økonomisk skade til sagsøger.

Kravet på godtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26 finder endvidere støtte i præambelen til FN's Handicapkonvention, hvorefter deltagerstaterne anerkender, at diskrimination af en person på grund af handicap er en krænkelse af det enkelte menneskes naturlige værdighed, jf. præambelbetragtning h.

Kravet er herefter skønsmæssigt fastsat ud fra en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i sagen, sammenholdt med dansk og international retspraksis om godtgørelse og erstatning i relation til en menneskerettighedskrænkelse.

Der henvises herved til U.2011.2695H, og EMD's domme i *Peck mod Storbritannien (afgørelse 44647/98)*, *D.H. og andre mod Tjekkiet (afgørelse nr. 57325/00)* og *Andrejeva mod Letland (afgørelse nr. 55707/00)*."

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i påstandsdokument af 14. august 2017 til støtte for den nedlagte påstand anført følgende:

"

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets meddelte afslag på sagsøgerens ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation, idet hun ikke opfyldte betingelserne om dokumentation for danskkundskaber og dokumentation for at have bestået en indfødsretsprøve, jf. § 24, stk. 1 og 3, i cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 om naturalisation, og idet Indfødsretsudvalget ikke fandt grundlag for at give dispensation fra disse krav.

Regelgrundlaget

Det følger af grundlovens § 44, stk. 1, at ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. Det er således Folketinget, der træffer beslutning om tildeling af dansk indfødsret. Bestemmelsen indebærer, at det ikke kan overlades til administrative myndigheder eller til domstolene at træffe afgørelse om tildeling af dansk indfødsret til udenlandske statsborgere og statsløse personer.

I overensstemmelse hermed følger det af indfødsretslovens § 6, stk. 1, at indfødsret kan erhverves ved naturalisation i henhold til grundloven.

En person, som er omfattet af indfødsretslovens § 6, stk. 1, har således intet retskrav på at erhverve dansk indfødsret, men kan alene opnå dette gennem den almindelige politiske lovgivningsproces, der fører frem til vedtagelse af en lov om indfødsrets meddelelse. Dette er tilfældet for sagsøgeren i denne sag.

De nærmere retningslinjer for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation fastlægges ved en aftale indgået af et flertal i Folketinget, som efterfølgende offentliggøres ved cirkulæreskrivelse om naturalisation.

Cirkulæreskrivelsen om naturalisation beskriver de krav, der skal være opfyldt for, at Udlændinge- og Integrationsministeren uden forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg kan optage en ansøger på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Personer, der er optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, vil derfor enten opfylde kravene i cirkulæreskrivelsen eller være optaget på lovforslaget efter forelæggelse for Indfødsretsudvalget. Det er således Indfødsretsudvalget, der alene beslutter, om der skal gives dispensation fra betingelserne for erhvervelse af dansk indfødsret.

Det er imidlertid vigtigt at fastholde, at en udlænding, der opfylder cirkulæreskrivelsens krav eller er optaget på lovforslaget efter forelæggelse for Indfødsretsudvalget, ikke af den grund har opnået et retskrav på ikke at blive taget af lovforslaget, eller at lovforslaget faktisk vedtages.

Indfødsretsudvalget og Folketinget har en ubestridelig ret til at udøve et skøn under hele lovgivningsprocessen, og vil f.eks. kunne bestemme, at antallet af naturalisationer begrænses, således at ansøgere, der opfylder alle beskrevne krav, ikke får indfødsret.

Sagsøgerens ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation blev behandlet efter reglerne i cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 om naturalisation.

Det er blandt andet en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren dokumenterer dansk kundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie, jf. cirkulæreskrivelsens § 24, stk. 1 og stk. 3. Disse kundskaber kan dokumenteres på de i bestemmelsen angivne måder, det vil som hovedregel sige beståelse af Prøve i Dansk 3 og Indfødsretsprøven af 2015.

Det følger cirkulæreskrivelsens § 24, stk. 4, at hvor ganske særlige forhold taler herfor, forelægges det for Folketingets Indfødsretsudvalg, om der kan dispenseres fra kravet om dokumentation for bestået Prøve i Dansk 3 samt Indfødsretsprøven af 2015. Forelæggelse vil ske, hvis ansøgeren lægeligt diagnosticeres med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse og som følge heraf ikke er i stand til – eller har rimelig udsigt til – at kunne opfylde kravet om dokumentation for bestået Prøve i Dansk 3 samt Indfødsretsprøven af 2015, herunder ved prøveafleggelse på særlige vilkår og ved brug af hjælpemidler. Det er herudover en forudsætning for forelæggelse, at ansøgeren afgiver oplysning på tro og love

om deltagelse i Danskuddannelse 1, 2 eller 3 samt forsøg på at tage Prøve i Dansk 3 og Indfødsretsprøven af 2015. Hvis ansøgeren ikke har deltaget i Danskuddannelse 1, 2 eller 3 og ikke har forsøgt at tage Prøve i Dansk 3 og Indfødsretsprøven af 2015, herunder ved prøveafleggelse på særlige vilkår og ved brug af hjælpemidler, vil forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg dog ske, hvis ansøgeren kan fremlægge dokumentation for, at en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse er årsagen til såvel den manglende deltagelse i danskundervisning som de manglende forsøg på at tage Prøve i Dansk 3 og Indfødsretsprøven af 2015.

Det fremgår af cirkulæreskrivelsens § 24, stk. 8, at en forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan dispenseres fra kravet om dokumentation for danskkundskaber samt Indfødsretsprøven af 2015, ikke er ensbetydende med, at ansøgeren meddeles dispensation, ligesom lovgivningsmagten stadig står fuldstændigt frit, selv om der måtte være givet dispensation fra opfyldelse af et krav.

I overensstemmelse med delegationsforbuddet i grundlovens § 44 sker ministeriets forelæggelse for Indfødsretsudvalget uden indstilling om, hvorvidt de pågældende ansøgere bør meddeles dispensation.

Ansvarsgrundlaget

Til støtte for frifindelsepåstanden gøres det overordnet gældende, at der ikke er grundlag for at tilkende en godtgørelse som påstået.

Det må lægges til grund, at sagsøgeren ikke opfylder betingelserne for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation, herunder at Folketingets Indfødsretsudvalg har vurderet, at der i sagsøgerens tilfælde ikke var grundlag for at dispensere fra kravet om danskprøve og indfødsretsprøve.

Det fremsatte krav på godtgørelse kan således alene imødekommes, hvis det findes, at den trufne beslutning, herunder Indfødsretsudvalgets afslag på dispensation, er i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Dette er der ikke belæg for, idet sagsøgerens ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation er blevet behandlet på lige fod med andre ansøgninger om naturalisation efter retningslinjerne i cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 om naturalisation. Sagsøgers sag blev – på baggrund af oplysningerne om hendes sygdom – i overensstemmelse med cirkulæreskrivelsens § 24, stk. 4, forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets konkrete vurdering af sagens omstændigheder og stillingtagen til spørgsmålet om dispensation fra kravene om bestået danskprøve og indfødsretsprøve. I modsætning til sagen i U.2013.3328H er der således i nærværende sag foretaget en konkret og individuel vurdering af sagsøgerens sag i Indfødsretskontoret såvel som i Folketingets Indfødsretsudvalg.

Sagsøgeren har til støtte for sit krav bl.a. henvist til Højesterets dom af 9. maj 2017, der vedrørte 3 sagsøgers krav mod Udlændinge- og Integrationsministeriet om erstatning for manglende opnåelse af statsborgerskab, idet de pågældende, som led af forskellige psykiske sygdomme, ikke havde opnået dispensation fra indfødsretskriterierne. Højesteret frifandt ministeriet af bevismæssige grunde, men anførte om retsgrundlaget:

De tre nævnte konventioner [Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Handicapkonventionen og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder] gælder for Danmark, og som anført foran forudsættes konventionerne også efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger. [...]

Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap efter de nævnte konventioner indebærer på indfødsretsområdet bl.a., at der skal dispenseres fra sprokravet mv., hvis ansøgeren har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse og som følge heraf ikke er i stand til eller har rimelig udsigt til at kunne opfylde sprokravet mv.

Da Højesteret ikke fandt, at de pågældende havde løftet bevisbyrden for at lide af sådanne psykiske tilstande, eller at påviste tilstande forhindrede gennemførelse af danskprøve og indfødsretsprøve, har Højesteret ikke hermed taget stilling til, hvorvidt manglende efterlevelse af konventionskravene er ansvarspådragende.

Højesteret har tillige i samme dom anført:

Disse bestemmelser [grundlovens § 21, § 41, stk. 1, og § 44] udelukker derimod domstolsprøvelse af f.eks. påstande om, at ansøgeren skal medtages i et lovforslag om indfødsret eller skal meddeles indfødsret ved lov.

Det gøres på den baggrund gældende, at pålæggelse af pligt til at betale tortgodtgørelse i anledning af, at Folketingets Indfødsretsudvalg har truffet en beslutning, som domstolene ikke kan pålægge udvalget at ændre, vil have karakter af "tvangsbøde" med henblik på at formå udvalget til alligevel at træffe en afgørelse med et bestemt, af domstolene fastlagt indhold.

Dette illustreres af de mulige følger af en dom om erstatningspligt: *Enten* træffer Indfødsretsudvalget herefter afgørelse om dispensation til sagsøgeren, hvorved retten i realiteten har bestemt indholdet af et lovforslag om indfødsrets meddelelse, *eller* udvalget undlader af give dispensation, i hvilket tilfælde det må forventes, at sagsøgeren med jævne mellemrum vil kræve yderligere godtgørelse for fortsat krænkelser af konventionerne.

Det gøres gældende, at pålæg af erstatningsansvar under disse omstændigheder vil stride mod dansk forfatningsret, herunder grundlovens § 3 om magtens tredeling.

Hertil kommer, at det under ingen omstændigheder er muligt at tvinge Folketinget til at vedtage en lov med et bestemt indhold, selv om Indfødsretsudvalget måtte kunne formås til at dispensere på det pågældende punkt.

Afslutningsvis gøres det gældende, at den tort, som sagsøgeren hævder at være udsat for ved ikke at blive dansk statsborger, ikke har den manglende dispensation som nødvendig og tilstrækkelig årsag.

Eventuel udmåling af godtgørelse

Det gøres gældende, at selv hvis retten måtte finde, at afslaget på sagsøgerens ansøgning om dansk indfødsret er ansvarspådragende, er der alligevel ikke grundlag for at tilkende sagsøgeren tortgodtgørelse.

Det følger af erstatningsansvarslovens § 26, stk. 1, at tortgodtgørelse skal betales af den, der er ansvarlig for en retsstridig krænkelse af en andens frihed, fred, ære eller person. Det bestrides, at nægtelse af dansk indfødsret kan udgøre en sådan krænkelse, uanset om nægtelsen måtte være retsstridig.

Retspraksis om anvendelse af erstatningsansvarslovens § 26 omhandler i altovervejende grad sager om grove fysiske krænkelse af voldelig og/eller seksuel karakter. Tortgodtgørelse forudsætter således en krænkelse af betydelig intensitet, og det bestrides, at afslaget på dansk indfødsret kan udgøre en sådan. Sagsøgeren havde på tidspunktet for afslagets meddelelse permanent opholdstilladelse i Danmark med deraf følgende adgang til sociale ydelser mv. Dermed er sagsøgeren ikke udsat for daglig usikkerhed for udvisning mv. forbundet med ikke at være dansk statsborger.

Højesteret har i dom af 21. juni 2017 afgjort en sag om krav på godtgørelse i anledning af en konstateret krænkelse af EMRK's bestemmelser om bevægelsesfrihed for en udvist udlænding, som under tålt ophold i Danmark var pålagt opholds- og meldepligt i et asylcenter. Højesteret udtalte bl.a.:

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er det ikke enhver krænkelse af konventionen, der medfører krav på godtgørelse. Det følger således af Domstolens dom af 18. september 2009 i sag 16064/90 (Varnava og andre mod Tyrkiet), at der må sondres mellem de tilfælde, hvor krænkelse har medført bl.a. "evident trauma, whether physical or psychological, pain and suffering, distress, anxiety, frustration, feelings of injustice or humiliation, prolonged uncertainty, disruption of life", og de tilfælde, hvor en anerkendelse af den krænkelse, som er overgået klageren, er "a powerful form of redress in itself". Det fremgår endvidere, at i mange tilfælde, hvor

en lov, procedure eller praksis ikke lever op til konventionen, er en konstatering heraf tilstrækkelig til at rette op på forholdet, mens krænkelsen i andre tilfælde har haft en sådan påvirkning af klagerens "moral well-being", at der er behov for yderligere oprejsning, herunder i form af en godtgørelse.

Højesteret frifandt herefter de sagsøgte myndigheder for at betale godtgørelse med følgende begrundelse:

Uanset om indgrebet i [udlændingens] bevægelsesfrihed i en kortere periode forud for dommen af 1. juni 2012 ikke længere opfyldte proportionalitetsbetingelsen, finder vi på den anførte baggrund, at det udgjorde et tilstrækkeligt effektivt retsmiddel efter konventionens artikel 13, at Højesteret konstaterede krænkelsen og fik den bragt til ophør.

Det gøres gældende, at det i denne sag, såfremt retten finder sagsøgerens rettigheder efter de ovennævnte konventioner krænkede, vil udgøre tilstrækkelig oprejsning til sagsøgeren, at bemærkning herom optages i dommen, uden at der udmåles en godtgørelse.

Det må lægges til grund, at sagsøgerens statsborgerforhold ingen praktisk betydning har for hende, jf. de foreliggende oplysninger om hendes meget lave funktionsniveau. Den eneste praktiske forskel på sagsøgerens nuværende situation med varig opholdstilladelse og hendes stilling efter opnåelse af dansk statsborgerskab ville være valgret og valgbarhed ved offentlige valg. Det må på baggrund af de foreliggende lægelige oplysninger anses for udelukket, at sagsøgeren ville være i stand til at deltage i det politiske liv, hverken som vælger eller kandidat, og hun har dermed intet reelt afsavn lidt ved ikke at opnå dansk statsborgerskab.

Det bestrides derfor, at der er grundlag for at tilkende sagsøgeren økonomisk godtgørelse.

Såfremt retten alligevel måtte finde grundlag for at yde tortgodtgørelse, gøres det til støtte for sagsøgtes subsidiære påstand med henvisning til ovenstående gældende, at en godtgørelse skal fastsættes til et beløb væsentligt under 25.000 kr., da der som anført er tale om en krænkelse af meget ringe intensitet og betydning.

"

Parterne har i det væsentligste procederet i overensstemmelse hermed.

Retten begrundelse og afgørelse

En ansøger, der ikke medtages på et lovforslag om indfødsret, kan få prøvet ved domstolene, om folkeretlige forpligtelser er krænket, og i givet fald om ansøgeren har krav på erstatning eller godtgørelse.

Sagsøgeren vedlagde sin ansøgning om dansk indfødsret lægeerklæring til brug ved Justitsministeriets behandling af ansøgninger om dansk indfødsret udfyldt af praktiserende læge Person 2 og fremsendte efterfølgende speciallægeerklæring fra speciallæge i psykiatri Person 3. Af begge lægeerklæringer fremgår det, at Sagsøgeren lider af skizofreni, at hun er ude af stand til at bestå en Prøve i Dansk 2 eller indfødsretsprøve eller statsborgerskabsprøve, herunder med hjælpemidler, og at Sagsøgeren lider af en langvarig kronisk funktionsnedsættelse. Retten finder på dette grundlag sammenholdt med, at Udlændinge- og Integrationsministeriet under hovedforhandlingen ikke har bestridt, at Sagsøgeren lider af en alvorlig funktionsnedsættelse, og at Sagsøgeren som følge heraf opfylder kravene for at blive meddelt dispensation, at Sagsøgeren har godtgjort, at hun på afgørelsestidspunktet led af en langvarig funktionsnedsættelse og derfor ikke var i stand til eller havde rimelig udsigt til at opfylde kravene om bestået Prøve i Dansk 3 eller indfødsretsprøve, jf. § 6, stk. 1, i lov om dansk indfødsret, jf. § 24, stk. 1, jf. stk. 4, jf. stk. 6, jf. stk. 7, i cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 om naturalisation.

Danmarks internationale forpligtelser forbyder forskelsbehandling på grund af handicap, herunder psykiske lidelser så som skizofreni og tilsiger, at personer med handicap har ret til statsborgerskab på lige fod med andre, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8, FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicaps artikel 1, sammenholdt med artikel 2, 4 og 5, og artikel 18, og FN's konvention om Borgerlige og Politiske Rettighedsers artikel 26.

Sagsøgeren er således ved Indfødsretskontorets afslag på hendes ansøgning om dansk statsborgerskab af 16. februar 2016 blevet udsat for en forskelsbehandling på grund af sit handicap, og der foreligger således en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8, FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicaps artikel 1 sammenholdt med artikel 2, 4 og 5 og 18 samt FN's konvention om Borgerlige og Politiske Rettighedsers artikel 26.

Sagsøger har alene gjort gældende, at godtgørelsen skal ydes efter principperne i erstatningsansvarslovens § 26 sammenholdt med praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13 sammenholdt med princippet i erstatningsansvarslovens § 26, at Sagsøgeren skal tilkendes en godtgørelse, hvis hun i henhold til Menneskerettighedsdomstolens praksis efter konventionens artikel 41 ville have ret til en godtgørelse.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er det ikke enhver krænkelse af konventionen, der medfører krav på godtgørelse. Det følger således af Domstolens dom af 18. september 2009 i sag 16064/90 (Varnava og andre mod Tyrkiet), at der må sondres mellem de tilfælde, hvor en krænkelse har medført blandt andet "evident trauma, whether physical or psychological, pain and suffering, distress, anxiety, frustration, feelings of injustice or humiliation, prolonged uncertainty, disruption of life", og de tilfælde, hvor en anerkendelse af den krænkelse, der er overgået klageren, er "a powerful form of redress in itself". Det fremgår endvidere, at i mange tilfælde, hvor en lov, procedure eller praksis ikke lever op til konventionen, er en konstatering heraf tilstrækkelig til at rette op på forholdet, mens krænkelsen i andre tilfælde har haft en sådan påvirkning af klagerens "moral well-being", at der er behov for yderligere oprejsning, herunder i form af en godtgørelse.

Retten finder, at på trods af at **Sagsøgeren** formentlig har været nervøs og frustreret over at få afslag på sin ansøgning om dansk indfødsret, har **Sagsøgeren** ikke godtgjort, at krænkelsen har haft en sådan påvirkning på hendes "moral well-being", at hun skal tilkendes en godtgørelse. Retten finder således, at det udgør et tilstrækkeligt retsmiddel efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13, at retten har konstateret, at der foreligger en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser. Retten har i den forbindelse lagt vægt på, at **Sagsøgeren** har en tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark, og at **Sagsøgeren** er tilkendt førtidspension. Det forhold, at **Sagsøgeren** på nuværende tidspunkt ikke er dansk statsborger, kan ikke føre til et andet resultat.

Under hensyn til sagens udfald bærer hver part egne omkostninger.

Thi kendes for ret:

Udlændinge- og Integrationsministeriet frifindes.

Hver part bærer egne omkostninger.

Dommer

Udskriftens rigtighed bekræftes.
Københavns Byret, den 16. november 2017.

Anonymiseret, kontorfuldmægtig