

## **Notat om begrundelse mv. af Folketingets Indfødsretsudvalgs afgørelser i sager om dispensation fra naturalisationscirkulærets betingelser for tildeling af indfødsret.**

*Eva Ersbøll*

*Seniorforsker, Institut for Menneskerettigheder*

### **Notatets baggrund**

Dette notat er blevet til på baggrund af drøftelser på et åbent debatmøde i Århus, Brabrand den 25. maj 2009. I et panel deltog Anne-Marie Meldgaard, Jesper Langballe (begge medlemmer af Folketingets Indfødsretsudvalg), Morten Østergaard og undertegnede. På mødet drøftedes bl.a. spørgsmål om retningslinier for og begrundelse af indfødsretsudvalgets afgørelser. Dette har efterfølgende givet anledning til nogle refleksioner, nedfældet i dette notat, hvis konklusion er, at både ansøgere og myndigheder forekommer at være tjent med en nærmere regulering på dispensationsområdet og en praksis, hvorefter afslag på dispensation fra sprogkrav m.v. begrundes.

### **Praksis vedrørende begrundelse af afgørelser om tildeling af indfødsret ved naturalisation**

Efter grundlovens § 44(1) kan ingen udlænding opnå indfødsret uden ved lov. Naturalisation sker ved, at lovgivningsmagten vedtager lovforslag om meddelelse af indfødsret til en række navngivne udlændinge. De udlændinge, der er optaget på et sådant lovforslag er enten optaget, fordi Integrationsministeriet har konstateret, at de opfylder naturalisationscirkulærets betingelser, eller fordi Indfødsretsudvalget har besluttet, at de skal optages.

Når Integrationsministeriet beslutter at optage en ansøger på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, er der ikke tale om en afgørelse i henhold til lov, men om lovforberedelse. Ministeriet er derfor ikke bundet af forvaltningslovens sagsbehandlingsregler, bl.a. om begrundelse, men da ministeriets sagsbehandling minder om den sagsbehandling, som den offentlige forvaltning udøver, er der grund til at iagttage forvaltningslovens regler og andre forvaltningsretlige principper, jf. herved naturalisationscirkulærets kapitel 1, indledningen (cirkulære nr. 61 af 22 september 2008). Det betyder bl.a., at ministeriet giver ansøgere, der ikke opfylder betingelserne for at blive optaget på et lovforslag, en begrundelse herfor.

Når Indfødsretsudvalget beslutter at optage ansøgere på et lovforslag, selv om de ikke opfylder naturalisationscirkulærets betingelser, kan det bl.a. ske ifølge bestemmelsen i naturalisationscirkulærets § 24(3), hvorefter spørgsmål om dispensation fra kravet om dansk kundskaber mv. kan forelægges Indfødsretsudvalget, hvis 1) ansøgeren dokumenterer at lide af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter og 2) som følge deraf ikke mener at være i stand til – eller have rimelig udsigt til – at kunne opfylde sprogkravet mv. Som eksempler på meget alvorlig sygdom nævnes i en note svære fysiske handicaps, hjerneskade, blindhed, døvstumhed og svære psykiske lidelser (bortset fra PTSD). En tredje betingelse er fastsat i § 24(4), hvorefter de forhold, der er omtalt i § 24(3) skal være dokumenteret ved en lægeerklæring (om udtømte behandlingsmuligheder og fremtidige muligheder for at kunne lære dansk på det krævede niveau). Der er ikke omtalt andre dispensationsmuligheder i cirkulæret, men indfødsretsudvalget kan meddele dispensation fra andre krav end sprogkravet. I 2008

fik Indfødsretsudvalget forelagt 525 ansøgninger, hvoraf de 227 drejede sig om dispensation fra kravet om dansk kundskaber på grund af sygdom. De knap 300 sager drejede sig om andre spørgsmål, bl.a. om dispensation fra bl.a. løsningskravet, opholdskravet og selvforsørgelseskravet. Udvalgets afslag i dispensationssager begrundes ikke, så det kan ikke ses, hvad der lægges vægt på i sådanne sager.

### **Regler om begrundelse**

Folketinget besluttede i 1998 at lægge vægt på i naturalisationssager at sikre god forvaltningsskik i hele sagsforløbet, jf. forslag til vedtagelse (V36). Samme år gav Folketinget med vedtagelsen af lov nr. 1018 af 23. september 1998 samtykke til ratifikationen af Europarådskonventionen om Statsborgerret (1997). Danmark ratificerede konventionen den 24. juli 2002, se bekendtgørelse nr. 17 af 12. juni 2003. Af dens artikel 11 fremgår det, at deltagerstaterne skal sikre, at deres afgørelser om statsborgerskab indeholder skriftlige begrundelser. Det betyder, at afgørelser, som ikke imødekommer ansøgeren, som minimum skal indeholde den retlige og faktiske begrundelse herfor, jf. den forklarende rapport bemærkninger pr. 86.

### **Konkrete sager, der illustrerer begrundelsesproblemet**

På mødet i Brabrand var der flere deltager, som udtrykte undren over, at de havde fået afslag på deres ansøgninger om dispensation fra naturalisationscirkulærets krav, bl.a. dansksprogkravet, selv om de havde alvorlige lidelser af den karakter, som omtales i noten til cirkulæret, og som hindrede deres danskindlæring, hvilket var dokumenteret ved lægeerklæringer. Heriblandt var en helt blind somalisk kvinde på 42 år: Hun var under vedvarende behandling for følgevirkninger af en hjernetumor, psykisk og fysisk syg og levede isoleret fra omverdenen. Flere lægeerklæringer fastslog, at A ikke kunne opfylde kravene til dansk kundskaber m.v., se bilag 1 til dette notat. Også andre alvorligt syge var meddelt afslag på dispensation, og det gav anledning til et spørgsmål om, hvad man skulle gøre, 'når myndighederne ikke overholder deres egne regler'.

### **Teoretiske overvejelser**

Drøftelserne på mødet i Brabrand har givet anledning til at overveje to forhold: 1) kan der ske en yderligere regulering på dispensationsområdet og 2) kan der gives begrundelser for afslag på dispensation fra dansksprogkravet – på nuværende tidspunkt det eneste regulerede område.

I førstnævnte henseende kan man vende sig mod forvaltningsretten for at se, hvorledes problemerne løses der. Her antages det, at hvis der ikke i tilknytning til en regel er indsat en dispensationshjemmel, er hovedreglen, at forvaltningen er bundet til at følge reglen. I praksis anses den regeludstedende myndighed dog berettiget til at dispensere til fordel for borgerne også uden dispensationshjemmel, men ordensmæssige hensyn anses at tale for, at dispensationsadgangen fremgår af den kundgjorte regel. En manglende omtale af muligheden for at søge dispensation kan føre til ulighed mellem borgerne, hvoraf nogle kan få det indtryk, at der ikke dispenseres. Ombudsmanden har flere gange henstillet, at der indføres udtrykkelig hjemmel for dispensation, se herved Hans Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret (2002), s. 312 ff.

På forvaltningsrettens område gælder der som nævnt en begrundelsespligt, når der træffes en negative afgørelse. Begrundelsespligten antages at kunne lette accepten af afgørelsen, styrke tilliden til myndighederne og føre til større grundighed i selve afgørelsesprocessen. Uanset om tildeling af statsborgerskab sker ved lov, gælder der også her en begrundelsespligt følge international ret, se herved

den Europæiske Konvention om Statsborgerrets artikel 11 (som Danmark ikke har taget forbehold overfor, således som det er tilfældet med artikel 12 om retten til efterprøvelse). En begrundelse skal bl.a. indeholde en henvisning til de relevante retsregler og en angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende ved udøvelsen af et skøn.

### **Konklusion og anbefalinger**

De ovenfor omtalte hensyn, der taler for at fastsætte regler om dispensationsmuligheder og begrunde afslag, gør sig også gældende på indfødsrettens område. Der opstår ofte spørgsmål om dispensationsmuligheder, bl.a. fra mennesker, der normalt har været i arbejde, men som uforskyldt bliver henvist til hjælp efter aktivloven, f.eks. på grund af manglende børnepasningsmuligheder eller revalidering efter en arbejdsulykke, og som således ikke kan opfylde selvforsørgelseskravet. Hvis Indfødsretsudvalget har en praksis i sådanne sager, vil det være en fordel at få denne publiceret – både for ansøgerne, der overvejer nytten af at gå videre med en dispensationsansøgning, og for myndighederne, der fritages fra at besvare måske nytteløse forespørgsler m.v. En regulering udelukker ikke Indfødsretsudvalget fra fortsat skønsmæssigt at dispensere på områder, hvor der ikke er en praksisdannelse.

Cirkulærets eneste dispensationsbestemmelse er som nævnt reglen i § 24 om mulighederne for at dispensere fra sprogkravet. Bestemmelsen indeholder 3 betingelser: 1) alvorlig sygdom, 2) der hindrer den nødvendige danskindlæring og 3) lægedokumentation om udtømte behandlingsmuligheder og fremtidsudsigterne med hensyn til danskindlæring. Efter sin formulering må reglen forstås således, at der er mulighed for dispensation, når de tre betingelser er opfyldt. Selv om et udvalg træffer afgørelse i sådanne sager ved afstemning, forekommer ikke umuligt for et udvalg(s flertal) efterfølgende at nå til enighed om begrundelsen for et eventuelt afslag, herunder hvilke(n) af de tre betingelser der ikke skønnes opfyldt. Ud fra hensynet til både ansøger og myndigheder må det forekomme utilfredsstillende, at afslag ikke kan forstås, hvorfor der gentagne gange søges på det samme grundlag, og at der rejses spørgsmål om myndighedernes efterlevelse af de givne retningslinier. Hvis der meddeles afslag på dispensation til ansøgere, der har lægelig dokumentation for, at de på grund af alvorlig sygdom, herunder blindhed, ikke kan lære dansk på det krævede niveau, forekommer det nærliggende at antage, at der enten må være sket en fejl, eller at cirkulærets bestemmelser om betingelserne for dispensation er ufyldestgørende (fordi der i praksis lægges vægt på andre kriterier end de i § 24 oplyste). Hvis der var tale om begrundede afgørelser, ville en sådan tvivl ikke opstå.

Eva Ersbøll  
25. juni 2009