



VESTRE LANDSRET
DOM
afsagt den 5. januar 2018

Sag BS-20/2016-VLR
(2. afdeling)

A (advokat Eddie O. R. Khawaja)

mod

Udlændinge- og Integrationsministeriet
(advokat Karsten Hagel-Sørensen)

Landsdommerne Esben Hvam, Kirsten Thorup og Joy Winter (kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Denne sag er anlagt ved Retten i ... den 26. februar 2016. Ved kendelse af 7. juni 2016 er sagen henvist til behandling ved Vestre Landsret i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagsøgeren, A, fik ved brev af 18. november 2015 fra sagsøgte, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (nu Udlændinge- og Integrationsministeriet), meddelelse om, at hun havde fået afslag på sin ansøgning om dansk indfødsret, fordi Folketingets Indfødsretsudvalg den 22. oktober 2015 havde vurderet, at

hun ikke kunne få dispensation fra betingelsen om selvforsørgelse i det dagældende indfødsretscirkulæres § 23, stk. 1 og 2, jf. § 25.

Sagen angår dels en eventuel prøvelse af den truffe beslutning, dels spørgsmålet om, hvorvidt A har været udsat for forskelsbehandling på grund af handicap i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Hvis disse forpligtelser er krænket, er spørgsmålet herudover, om A har krav på godtgørelse.

Påstande

A har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Beslutning af 18. november 2015 ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling.

Påstand 2

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal betale 25.000 kr. til A med procesrente fra den 26. februar 2016.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har over for påstand 1 påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har over for påstand 2 påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

A er født i Kuwait i 1969 og er statsløs palæstinenser. Hun indrejste i Danmark i 1999 med sin ægtefælle og deres to ældste børn. Hun er den 25. juli 2007 meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse i Danmark i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4.

Den 20. september 2007 ansøgte A om dansk indfødsret ved naturalisation. Ved brev af 15. september 2008 meddelte Ministeriet For Flygtninge, Indvandrere og Integration (nu Udlændinge- og Integrationsministeriet), at A ikke kunne blive dansk statsborger, fordi hun ikke opfyldte kravet om selvforsørgelse i retningslinjernes § 23 i cirkulæreskrivelse nr. 9 af 12. januar 2006 om nye retningslinjer for naturalisation. Ministeriet henviste til, at A i perioderne fra den 1. januar 2005 til den 31. oktober 2007 og fra den 24. december 2007 til den

31. december 2007 havde modtaget ydelser efter lov om aktiv socialpolitik. Den omstændighed, at A havde oplyst, at hun havde været syg i de pågældende perioder, kunne efter ministeriets opfattelse ikke føre til en ændret vurdering.

Ved brev modtaget i Justitsministeriets Indfødsretskontor den 3. februar 2014 ansøgte A om genoptagelse af ansøgningen om dansk indfødsret. Ansøgningen var vedlagt en speciallægeepikrise af 26. april 2012 udarbejdet af speciallæge B, en ambulanteepikrise af 4. juli 2012 udarbejdet af psykolog C, Psykiatrien Region Midtjylland, samt en lægeerklæring af 28. januar 2014 udarbejdet af praktiserende læge D.

Den 7. februar 2014 modtog Justitsministeriets Indfødsretskontor supplerende oplysninger fra A til genoptagelsessagen, herunder bl.a. "Bevis for bestået indfødsretsprøve", "Bevis for Prøve i Dansk 2", "Bevis for Prøve i Dansk 3", bevis for uddannelse til social- og sundhedshjælper og journalrapport af 25. november 2013 fra Rehabiliteringsteamet i ... Kommune vedlagt lægeattest af 3. oktober 2013 fra praktiserende læge D.

Af de lægelige oplysninger fremgår, at A bl.a. lider af symptomer på piskesmældslæsion, udtalte smerter i højre skulder, angst, astma og forstyrret personlighedsstruktur af blandet type med såvel kraftige histrioniske træk samt borderline træk. Derudover opfylder hun kriterierne for uspecificeret belastningsreaktion. Det fremgår endvidere af ambulanteepikrisen, at A ikke opfylder kriterierne for PTSD.

I lægeattesten af 3. oktober 2013 udarbejdet af praktiserende læge D er det bl.a. anført, at As "meget lave funktionsniveau ... [ikke] efterlader... kræfter til, at hun kan se sig selv varetage et arbejde. ... Jeg har ikke yderligere forslag til udredning, behandling eller afklaring. Der er ikke udsigt til væsentlig ændring i tilstanden, og det skønnes meget tvivlsomt, at A vil kunne varetage et arbejde i en overskuelig fremtid."

Af journalrapporten fra Rehabiliteringsteamet i ... Kommune af 25. november 2013 fremgår bl.a., at teamet indstillede A til et ressourceforløb af 3 års varighed, hvor "Elementerne skal bestå af virkelighedskorrigerende samtaler/bostøtte, mere og fast fysisk aktivitet, støtte i form af tilmeldelse til en Bedsteforældre ordning, og såfremt ovennævnte har en positiv påvirkning af A, bør der kunne iværksættes en arbejdsprøvning med mentorstøtte i slutningen af forløbet."

Af lægeerklæringen af 28. januar 2014 fra praktiserende læge D fremgår bl.a., at A har en langvarig funktionsnedsættelse, og at der ikke er udsigt til nogen væsentlig ændring i tilstanden.

Ved brev af 27. marts 2015 til A oplyste Justitsministeriet, at ministeriet i forbindelse med behandlingen af sagen havde indhentet oplysninger fra E-indkomst om, at A fra den 1. oktober 2010 havde modtaget ydelser efter lov om aktiv socialpolitik. Ministeriet anførte videre, at det var en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at A var selvforsørgende, jf. § 23, stk. 1 og 2, i cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation. Ministeriet oplyste herudover, at "Hvor ganske særlige forhold taler for det, forelægges det Folketingets Indfødsretsudvalg, om der kan dispenseres fra betingelsen om selvforsørgelse". Ministeriet anførte, at i den udstrækning A af helbredsmæssige årsager ønskede dispensation, skulle hun indsende lægelig dokumentation for, at hun led af en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse og som følge heraf ikke var i stand til eller havde rimelig udsigt til at kunne opfylde forpligtelsen om selvforsørgelse.

Den 7. april 2015 modtog Justitsministeriets Indfødsretskontor fra A en lægeerklæring af 1. april 2015 udarbejdet af praktiserende læge D, hvoraf bl.a. fremgår, at "... A på grund af langvarig fysisk og psykisk funktionsnedsættelse ikke er i stand til – eller har rimelig udsigt til – at kunne opfylde betingelserne om selvforsørgelse. ... Der er ikke på nuværende tidspunkt udsigt til, at A kan blive selvforsørgende/opnå væsentlig erhvervsevne."

Ved brev af 22. maj 2015 fra ... Kommune til Justitsministeriets Indfødsretskontor oplyste kommunen, at A inden for de sidste 5 år havde modtaget kontanthjælp i perioden fra den 1. oktober 2010 til den 19. november 2013, og at hun herefter fra den 20. november 2013 var overgået til ressourceforløbsydelsen. Det fremgår endvidere af brevet, at "Ressourceforløbsydelsen skal sigte imod: At A bliver så selvafklaret, at det ved en endelig arbejdsprøvning kan vurderes muligt om hun kan vende tilbage til arbejdsmarkedet."

Den 22. oktober 2015 blev sagen forelagt Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om A kunne få dispensation fra kravet om selvforsørgelse. Ved brev af 18. november 2015 til A meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet følgende:

" ...

De kan ikke blive dansk statsborger nu.

Begrundelse

Som det fremgår af Justitsministeriets brev af 27. marts 2015, opfylder De ikke betingelsen om selvforsørgelse, jf. § 23, stk. 1 og 2, i tidligere gældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation, der finder anvendelse for behandlingen af Deres ansøgning.

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 betingelsen om selvforsørgelse.

Indfødsretsudvalget har behandlet Deres sag på et møde den 22. oktober 2015. Indfødsretsudvalget har vurderet, at der i Deres tilfælde ikke kan dispenseres fra betingelsen om selvforsørgelse, jf. cirkulæreskrivelsens § 23, stk. 1 og 2, jf. § 25.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan oplyse, at beslutninger fra Folketingets Indfødsretsudvalg ikke er omfattet af forvaltningslovens regler om bl.a. begrundelse.

...

Beslutninger truffet af Folketingets Indfødsretsudvalg kan ikke påklages til anden myndighed.

..."

Parterne er enige om, at cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation skal finde anvendelse ved rettens bedømmelse af sagen, uanset at det af cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 fremgår, at aftalen med visse undtagelser træder i kraft den 15. oktober 2015 og gælder for behandlingen af alle ansøgninger om naturalisation uanset tidspunktet for ansøgningens indgivelse.

Af indstilling af 10. januar 2017 fra Rehabiliteringsteamet i ... Kommune vedrørende A fremgår bl.a., at "sagen ikke er tilstrækkelig afklaret til at indstille til et fleksjob. ... [D]et er teamets vurdering, at hun gerne vil og kan arbejde. ... [D]er er behov for en helhedsorienteret, tværfaglig og længerevarende indsats. Det kan ikke udelukkes, at arbejdsevnen kan udvikles med henblik på fremtidig

tilknytning til arbejdsmarkedet. Der indstilles derfor til et ressourceforløb på 3 år, indeholdende følgende elementer: Praktik/arbejdsprøvning – snarest mulig etablering af en ny arbejdsprøvning med henblik på at finde et realistisk arbejdsområde, hvor det samtidig kunne være mulighed for ansættelse, eventuelt på særlige vilkår....”

Forklaring

A har bl.a. forklaret, at hun oprindeligt er fra Kuwait. Hun er statsløs palæstinenser og kom til Danmark i 1999. I 2001 fik hun asyl. Hun har tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark. Hun har 3 børn på henholdsvis 19, 17 og 14 år. De to yngste børn er danske statsborgere. I 2001 kom hun i arbejde på en fabrik, der fremstillede effekter til biler, såsom autostole. Hun udførte ufaglært arbejde i produktionen på fabrikken. Hun arbejdede på fabrikken i halvandet år, indtil hun blev gravid med sit yngste barn. Under sin graviditet blev hun sygemeldt. Efter hun havde afsluttet sin barselsorlov, begyndte hun i 2005 i praktik på et plejehjem i ... et par dage om ugen. De øvrige af ugens dage gik hun på sprogskole. Mens hun var i praktik på plejehjemmet, blev hun optaget på uddannelsen til social- og sundhedshjælper.

Uddannelsen varede i 18 måneder.

I maj 2007 var hun involveret i et trafikuheld. I den forbindelse fik hun et piskesmæld, men det lykkedes hende alligevel at gøre sin uddannelse til social- og sundhedshjælper færdig i juli 2007. Allerede inden hun havde afsluttet sin uddannelse, fik hun ansættelse på det plejehjem i ..., hvor hun tidligere havde været i praktik. I starten var hun dog på grund af følgerne efter sit piskesmæld ikke i stand til at arbejde, men efter at hun havde været sygemeldt i 3 måneder, begyndte hun at arbejde på plejehjemmet. Det blev dog besluttet, at hun skulle ansættes som assistentelev i stedet for som uddannet medhjælper.

Hun arbejdede på plejehjemmet frem til efteråret 2008, hvor hun blev sygemeldt på ny. Hun har ikke været i arbejde siden. Hun fik sygedagpenge i de første 3 måneder af sin sygemelding. Derefter fik hun kontanthjælp frem til 2013, hvor hun begyndte på det første ressourceforløb i kommunen. Hun kom i den forbindelse i praktik i en cafe drevet af ..., hvor hun udførte tolkeopgaver for de personer, som opholdt sig der. Hun kom også i praktik på et plejehjem i Hun fik ikke løn for dette arbejde. Det var et led i hendes praktikforløb, hvor hun samtidig fik kontanthjælp fra kommunen.

I forbindelse med det andet ressourceforløb har hun siden januar 2017 været i praktik som medhjælper på en folkeskole. Hun er i praktik i 2 gange 3 timer om

ugen i en 0. klasse og i en 1. klasse. Hun synes godt om dette arbejde. Hun er ikke klar over, hvor længe hun skal være i praktik på skolen. Hun kan i øjeblikket ikke arbejde mere end 6 timer om ugen. Hun har stadig problemer med sin skulder, og derfor skal hun muligvis opereres.

Hun ønsker fortsat at komme i arbejde, men det er svært for hende. Hun vil gerne have et fleksjob, som er realistisk i forhold til hendes muligheder. Hun er af den opfattelse, at hun ikke kan magte et fleksjob, men hun er alligevel indstillet herpå. Hun har to gange fået afslag på dansk indfødsret, fordi hun ikke kan opfylde kravet om selvforsørgelse. Det påvirker hende, at hun ikke kan få dansk indfødsret. Hun vil gerne være dansk statsborger, fordi hun gerne vil have et tilhørsforhold til et land. Hendes to ældste børn bor fortsat hos hende. Hendes ældste søn får SU, og derudover arbejder han 10 timer om ugen. Han betaler for at bo hjemme.

Retsgrundlaget

I Justitsministeriets dagældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation, der er rettet til de myndigheder, der er involveret i behandlingen af ansøgninger om naturalisation, er bl.a. anført:

”...

Retningslinjer for naturalisation

1. Den 23. maj 2013 indgik regeringspartierne Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre med Enhedslisten en aftale om indfødsret. Ved aftalen fastlægges de fremtidige generelle retningslinjer for justitsministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation). Aftalen er optrykt som bilag til denne cirkulæreskrivelse.

...

Herudover indebærer aftalen en ændring af selvforsørgelseskravet, således at ansøgere fremover alene skal have været selvforsørgende i 2½ år inden for de seneste 5 år.

...

3. Aftalen træder i kraft den 15. juni 2013, jf. aftalens § 33, stk. 1.

...

Aftalen har i medfør af aftalens § 33, stk. 3, virkning for behandling af ansøgninger om naturalisation og anmodninger om genoptagelse, der er indgivet efter aftalens ikrafttrædelse. Ansøgninger om naturalisation, herunder anmodninger om genoptagelse, som ikke er færdigbehandlet ved aftalens ikrafttrædelse, vil endvidere blive behandlet efter bestemmelserne i aftalen.

...

AFTALE OM INDFØDSRET:

Det aftales mellem Socialdemokraterne, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, at der fastlægges følgende generelle retningslinjer for integrationsministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation).
Retningslinjerne offentliggøres.

...

Kapitel 1

Indledning

Efter grundlovens § 44 kan ingen udlænding opnå indfødsret uden ved lov. Naturalisation beror derfor udelukkende på lovgivningsmagtens bestemmelse. Lovforslag fremsættes to gange årligt af justitsministeren.

Denne aftale beskriver de krav, der skal være opfyldt for, at regeringen uden forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg optager en ansøger på et lovforslag om indfødsrets meddelelse

Personer, der er optaget på regeringens lovforslag om indfødsrets meddelelse, vil derfor enten opfylde kravene i denne aftale eller være optaget på lovforslaget efter forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg.

I forbindelse med Folketingets behandling af lovforslagene stemmer aftaleparterne på denne baggrund for regeringens lovforslag om indfødsrets meddelelse.

...

Behandlingen af ansøgninger om indfødsret foregår i to faser. Første fase varetages af Justitsministeriet efter retningslinjerne.

Anden fase består i Folketingets behandling af lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Ved Justitsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret er der principielt ikke tale om afgørelser i henhold til lov, men om forberedelse af lovforslag. Den sagsbehandling, som Justitsministeriet 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.

Med hensyn til anden fase bemærkes, at Justitsministeriet til brug for Folketingets behandling af hvert lovforslag leverer forskellige oversigter om ansøgerne og besvarer udvalgsspørgsmål. Disse oplysninger kan danne baggrund for fremsættelse af private ændringsforslag om udtagelse af enkeltpersoner af lovforslaget.

...

Kapitel 6

...

Seløforsørgelse

§ 23. Det er en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren er selvforsørgende, det vil sige, at ansøgeren ikke har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven inden for det seneste år forud for fremsættelse af et lovforslag om indfødsrets meddelelse. 1. pkt. omfatter dog ikke hjælp i form af enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke er direkte relateret til forsørgelse, eller ydelser, der må sidestilles med løn eller pension eller træder i stedet herfor.

Stk. 2. I forbindelse med fremsættelse af et lovforslag om indfødsrets meddelelse må ansøgeren i de seneste 5 år ikke have modtaget den i stk. 1, nævnte offentlige hjælp i en periode på sammenlagt mere end 2 år og 6 måneder.

...

Kapitel 8

Forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg

§ 25. Hvor særlige forhold taler herfor, vil en ansøgning også uden for de tilfælde, der er omfattet af § 8, stk. 3, § 13, jf. bilag 1, pkt. 3, § 20, stk. 2, og § 24, stk. 3, kunne forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om ansøgeren vil kunne meddeles dispensation fra en eller flere betingelser i aftalen.

(8)

Stk. 2. En forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan dispenseres fra en eller flere betingelser, er ikke ensbetydende med, at ansøgeren meddeles dispensation.

...

Note 8 ... En ansøgning vil eksempelvis kunne forelægges Indfødsretsudvalget med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan dispenseres fra en eller flere betingelser i aftalen..., hvor ansøgeren af helt særlige grunde i en periode ikke opfylder kravet om selvforsørgelse, jf. cirkulæreskrivelsens § 23.

..."

I bekendtgørelse nr. 30. af 29. marts 1976, International konvention om borgerlige og politiske rettigheder, er bl.a. anført:

"Artikel 26

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."

FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap, der trådte i kraft for Danmarks vedkommende den 23. august 2009, indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

" ...

Artikel 1

Formål

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.

Artikel 2

Definitioner

... betyder diskrimination på grund af handicap, enhver sondring, udelukkelse eller begrænsning på grund af handicap, hvis formål eller virkning er at svække eller ophæve den ligelige anerkendelse, nydelse eller udøvelse af alle menneskerettigheder... herunder nægtelse af rimelig tilpasning, som betyder nødvendige og passende ændringer og justeringer, som ikke indebærer en uforholdsmæssig stor eller unødvendig byrde, når dette er nødvendigt i et konkret tilfælde for at sikre, at personer med handicap kan nyde eller udøve alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre.

...

Artikel 4

Generelle forpligtelser

1. Deltagerstaterne forpligter sig til at sikre og fremme den fuldstændige virkeliggørelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder for alle personer med handicap uden nogen form for diskrimination på grund af handicap.

...

Artikel 5

Lighed og ikke-diskrimination

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

...

Artikel 18

Retten til at færdes frit og til statsborgerskab

Stk. 1. 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:

- a) har ret til at erhverve og skifte statsborgerskab og ikke vilkårligt eller på grund af handicap fratages deres statsborgerskab,
- b) ikke på grund af handicap fratages deres mulighed for at erhverve, besidde og anvende dokumentation for deres statsborgerskab eller andre identitetspapirer eller for at anvende relevante procedurer som indvandringsprocedurer, der måtte være nødvendige for at lette udøvelsen af retten til at færdes frit..."

Anbringender

A har til støtte for påstand 1 gjort gældende, at den beslutning, A modtog den 18. november 2015, vedrørte en tilkendegivelse af Folketingets Indfødsretsudvalgs beslutning af 22. oktober 2015 om ikke at dispensere fra

selvforsørgelseskravet. Denne beslutning skal ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling, dvs. i realiteten forelægges på ny for Folketingets Indfødsretsudvalg til bedømmelse.

Prøvelse af påstanden indebærer hverken direkte eller indirekte en prøvelse af, om A skal optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, men alene, at der på ny skal tages stilling til hendes ansøgning om dansk statsborgerskab, og at dette skal ske ved en fornyet forelæggelse af sagen for Folketingets Indfødsretsudvalg. Der er således ikke tale om prøvelse af en påstand om, at A skal medtages i et lovforslag eller meddeles indfødsret ved lov, hvilket efter Højesterets dom af 13. september 2013 i U 2013.3328 ville være udelukket.

A har retlig interesse i at få ophævet beslutningen om, at der ikke var grundlag for at dispensere fra selvforsørgelseskravet, med deraf følgende fornyet forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg under korrekt inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser.

A har til støtte for sine påstande endvidere gjort gældende, at hun ved domstolene kan få prøvet, om Danmarks internationale forpligtelser er krænket i forbindelse med behandlingen af hendes ansøgning om statsborgerskab. Danmarks internationale forpligtelser forbyder i den forbindelse bl.a. forskelsbehandling på grund af handicap, jf. herved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 og artikel 14, FN's Internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 26 og FN-konvention om rettigheder for personer med handicap artikel 1 sammenholdt med artiklerne 2, 4 og 5 samt artikel 18.

Afslaget på dansk statsborgerskab har herved den fornødne intensitet til, at det falder inden for området af den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 11. oktober 2011 i sag 53124/09 (Genovese mod Malta).

Konventionerne forudsættes efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger, jf. U 2013.3328 H. Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap efter de nævnte konventioner på indfødsretsområdet, der bl.a. indebærer, 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 sprogkrav mv., jf. U 2017. 2469 H, må tillige gælde for selvforsørgelseskravet.

På baggrund af de lægelige oplysninger kan det lægges til grund, at A lider af et handicap, der i perioden 2010 og frem til i dag har medført udbetaling af ydelser efter lov om aktiv socialpolitik. Ydelserne er alene udbetalt på grund af handicapet, der har bevirket, at hun ikke har kunnet opnå ordinær beskæftigelse eller uddannelse, ligesom de har betydet, at hun er placeret i et ressourceforløb, der foreløbigt fortsætter uændret indtil 2020.

Behandling af As ansøgning om statsborgerskab og meddelelse af afslag herpå på grund af manglende opfyldelse af selvforsørgelseskravet er under disse omstændigheder udtryk for usaglig forskelsbehandling på grund af handicap. Hun kan netop ikke opfylde selvforsørgelseskravet på grund af sit handicap, og det følger herefter af Danmarks internationale forpligtelser, at hun ikke må blive mødt med dette krav, medmindre en opretholdelse af kravet er proportionalt. A vil ikke ved at modtage dispensation fra selvforsørgelseskravet blive stillet bedre end personer uden handicap, der ikke opfylder kravet. Hun vil derimod – som påkrævet efter Danmarks internationale forpligtelser – blive ligestillet med personer, der kan opfylde kravet, idet de ikke lider af et handicap.

Der er ikke i As situation rimelig udsigt til, at hun kan blive selvforsørgende. Danmarks internationale forpligtelser tilsiger derfor, at der skal dispenseres fra kravet om selvforsørgelse.

A har endelig til støtte for påstand 2 tillige gjort gældende, at behandlingen af hendes ansøgning om statsborgerskab må anses for en retsstridig krænkelse af de pågældende internationale forpligtelser af en sådan karakter, at hun har krav på godtgørelse efter princippet i erstatningsansvarslovens § 26. Kravet bør fastsættes skønsmæssigt ud fra en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i sagen sammenholdt med dansk og international retspraksis om godtgørelse i relation til en menneskerettighedskrænkelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til støtte for sin påstand om afvisning af As påstand 1 overordnet gjort gældende, at hun reelt ønsker en prøvelse af Folketingets Indfødsretsudvalgs beslutning af 22. oktober 2015 som tilkendegivet ved Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets brev af 18. november 2015, hvorved ministeriet meddelte afslag på hendes ansøgning om

dansk indfødsret ved naturalisation, idet hun ikke opfyldte selvforsørgelseskravet i § 23, stk. 1 og 2, i dagældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation, og idet Indfødsretsudvalget ikke fandt grundlag for at meddele dispensation fra selvforsørgelseskravet.

Domstolene kan ikke tage stilling til gyldigheden af en beslutning om ikke at optage en person på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, herunder en beslutning om ikke at optage en person på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg, idet der er tale om et led i lovgivningsprocessen, jf. U 2013.3328 H. As påstand angår reelt en sådan prøvelse, idet en ophævelse af et afslag på dispensation forudsætter en tilsidesættelse af et lovgivningselement som ugyldigt. Påstanden skal derfor afvises.

Der er ikke ved brevet af 18. november 2015 truffet en afgørelse i forhold til A, og hun har ikke en retlig interesse i at få "ophævet" dette brev og sagen hjemvist til fornyet behandling i ministeriet, idet ministeriet ikke har kompetence til at træffe en afgørelse med det indhold, som hun reelt ønsker, nemlig en prøvelse af Indfødsretsudvalgets vurdering af dispensationsspørgsmålet, herunder i lyset af de påberåbte konventioner.

En ophævelse som påstået vil ikke give A et retskrav på at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Også af den grund savner hun retlig interesse. Såfremt hun mener at opfylde betingelserne for at erhverve dansk indfødsret, herunder eventuelt ved dispensation, må hun derimod på ny anmode om genoptagelse af sin ansøgning om dansk indfødsret.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har bestridt, at der er sket en tilsidesættelse af Danmarks internationale forpligtelser i forbindelse med behandlingen af As ansøgning.

Retten til statsborgerskab er som den klare hovedregel ikke beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller de dertil hørende tillægsprotokoller, jf. bl.a. præmis 353 i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 13. juli 2010 i sag 26828/06 (Kuric m.fl. mod Slovenien).

Det er kun en vilkårlig nægtelse af statsborgerskab, som kan udgøre en hindring for udøvelsen af retten til privatliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, og der er intet grundlag for at antage, at en sådan foreligger i dette tilfælde.

Der foreligger herefter heller ikke en overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 8.

Bestemmelsen i Handicapkonventionens artikel 18 om retten til statsborgerskab sammenholdt med ikke-diskriminationsbestemmelsen i artikel 5 indeholder alene en ret for personer med handicap, der er omfattet af konventionen, til på lige fod med andre at have mulighed for at erhverve statsborgerskab. Konventionen indebærer derimod ikke, at enhver barriere for opnåelse af statsborgerskab skal fjernes, således at de omfattede personer har retskrav på erhvervelse af statsborgerskab.

Konventionen er dermed heller ikke til hinder for, at der i forbindelse med en ansøgning om dansk indfødsret kan stilles samme betingelser over for personer, der er omfattet af konventionen, som over for personer, der ikke er omfattet af konventionens anvendelsesområde. De betingelser, der stilles, må dog ikke medføre diskrimination i forhold til personer omfattet af konventionen.

En fortolkning af Danmarks internationale forpligtelser efter Handicapkonventionen, hvorefter der skulle bestå et retskrav på dispensation for personer med handicap, ville stille personer med handicap bedre end andre personer, jf. U 2017.973 H.

Vurderingen af, om As rettigheder er krænket, skal foretages på afgørelsestidspunktet den 22. oktober 2015. På dette tidspunkt var A i færd med det første ressourceforløb af 3 års varighed med henblik på afklaring af, om hun kunne opnå et fleksjob. Det andet ressourceforløb understøtter endvidere, at hun fortsat har udsigt til at kunne opnå et fleksjob.

Det udgør herefter ikke en krænkelse af As rettigheder efter Handicapkonventionen, at Folketingets Indfødsretsudvalg har vurderet, at der i hendes tilfælde ikke fandtes grundlag for at dispensere fra selvforsørgelseskravet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har med henvisning til Højesterets dom i U 2017.2929 bestridt, at det i relation til ansvarsgrundlaget i erstatningsansvarslovens § 26 er tilstrækkeligt, at der konstateres en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, for at der skal ydes godtgørelse. Uanset om der måtte foreligge en krænkelse, er der ikke grundlag for, at A skal tilkendes godtgørelse.

Landsrettens begrundelse og resultat

Som det fremgår af Højesterets domme af 13. september 2013 (U 2013.3328) og af 9. maj 2017 (U 2017.2469), kan Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og en række andre internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, have betydning for behandlingen af ansøgninger om eller for tildeling af statsborgerskab (indfødsret). Danmark har herved påtaget sig folkeretlige forpligtelser, som også i forarbejder til indfødsretsloven forudsættes efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger. En ansøger, der ikke er medtaget på et lovforslag om indfødsret, kan derfor få prøvet ved domstolene, om folkeretlige forpligtelser er krænkede, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse. En sådan domstolsprøvelse vil ikke være i strid med regeringens eller Folketingets kompetence efter grundlovens § 21 eller § 41, stk. 1, vedrørende lovforslags fremsættelse eller grundlovens § 44, hvorefter ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. Disse bestemmelser udelukker derimod domstolsprøvelse af f.eks. påstande om, at ansøgeren skal medtages i et lovforslag om indfødsret eller skal meddeles indfødsret ved lov.

Folketingets Indfødsretsudvalg traf den 22. oktober 2015 beslutning om ikke at meddele A dansk indfødsret, fordi udvalget havde vurderet, at hun ikke kunne få dispensation fra kravet om selvforsørgelse i det dagældende indfødsretscirkulære § 23, stk. 1 og 2, jf. § 25. Ved et brev af 18. november 2015 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (nu Udlændinge- og Integrationsministeriet) blev beslutningen på vegne af Indfødsretsudvalget meddelt A. Brevet af 18. november 2015 indeholder således ikke en beslutning truffet af ministeriet, men er alene en meddelelse om den beslutning, som Indfødsretsudvalget allerede havde truffet den 22. oktober 2015. Der foreligger derfor ikke en beslutning af 18. november 2015, som A har retlig interesse i at få prøvet.

As påstand 1 må dog forstås således, at hun ønsker Folketingets Indfødsretsudvalgs beslutning af 22. oktober 2015 ophævet og sagen hjemvist med henblik på udvalgets fornyede vurdering af dispensationsspørgsmålet set i lyset af de påberåbte konventioner.

Indfødsretsudvalgets vurdering af dispensationsspørgsmålet er direkte forbundet med spørgsmålet om optagelse af en ansøger på et lovforslag om indfødsrets meddelelse og må således anses for et led i lovgivningsprocessen. En domstolsprøvelse heraf er derfor udelukket efter grundlovens § 21 og § 41, stk. 1, vedrørende lovforslags fremsættelse.

Herefter, og da Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 6. september 2016 i sagen 64372/11(Nazari mod Danmark) ikke kan føre til et andet resultat, afviser landsretten påstand 1.

Parterne er enige om, at det kan lægges til grund, at A lider af et handicap.

Landsretten lægger herefter som ubestridt til grund, at A på tidspunktet for Folketingets Indfødsretsudvalgs beslutning i oktober 2015 led af en langvarig funktionsnedsættelse begrundet i fysisk og psykisk lidelse. Landsretten finder imidlertid, at A ikke har godtgjort, at hun på afgørelsestidspunktet som følge heraf ikke var i stand til eller havde rimelig udsigt til at kunne opfylde betingelsen om selvforsørgelse, idet hun på dette tidspunkt var i et ressourceforløb af 3 års varighed med henblik på, at det ved en endelig arbejdsprøvning kunne vurderes, om det var muligt, at hun kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet. Uanset at As handicap formentlig indebærer, at hun ikke kan opnå beskæftigelse på normale vilkår, må det derfor lægges til grund, at hun som følge af muligheden for et eventuelt fleksjob havde rimelig udsigt til at kunne opfylde selvforsørgelseskravet.

Landsretten har herved også lagt vægt på, at de seneste oplysninger fra Rehabiliteringsteamet i ... Kommune af 10. januar 2017 og As forklaring om, at hun på nuværende tidspunkt er i praktik på en skole som led i det seneste ressourceforløb, understøtter, at A på afgørelsestidspunktet havde rimelig udsigt til at opnå et fleksjob, idet det i januar 2017 fortsat var vurderingen, at As arbejdssevne kunne udvikles med henblik på en fremtidig tilknytning til arbejdsmarkedet.

På denne baggrund finder landsretten, at A på tidspunktet for Indfødsretsudvalgets beslutning befandt sig i en situation, der er sammenlignelig med den situation, som personer uden handicap, der som hun ikke opfylder selvforsørgelseskravet, befinder sig i. Da hun er stillet på samme måde som disse personer, finder landsretten, at hun ikke har været udsat for forskelsbehandling i strid med FN's Handicapkonvention, jf. herved Højesterets dom af 22. december 2016 (U 2017.973).

Af de samme grunde finder landsretten – uanset om forholdet måtte anses for at være inden for anvendelsesområdet for artikel 14, jf. artikel 8, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – at A ikke har været udsat for forskelsbehandling i strid med disse bestemmelser.

Landsretten tager derfor Udlændinge- og Integrationsministeriets påstand om frifindelse for påstand 2 til følge.

Efter sagens udfald skal A i sagsomkostninger betale 25.000 kr. til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Beløbet er til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms.

Udover sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet til advokat taget hensyn til sagens omfang og forløb.

THI KENDES FOR RET:

Påstand 1 afvises.

Udlændinge- og Integrationsministeriet frifindes for As påstand 2.

I sagsomkostninger skal A inden 14 dage betale 25.000 kr. til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

Publiceret til portalen d. 05-01-2018 kl. 11:50

Modtagere: Sagsøgte Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sagsøger
A, Advokat (H) Karsten Hagel-Sørensen,
Advokat (L) Eddie Omar Rosenberg Khawaja