

HØJESTERETS DOM

afsagt fredag den 13. september 2013

Sag 306/2012

(1. afdeling)

A

(advokat Gunnar Homann)

mod

Justitsministeriet

(kammeradvokat K. Hagel-Sørensen)

Biintervenient til støtte for appellanten:

Institut for Menneskerettigheder - Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

(advokat Christian Alsøe)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 2. afdeling den 7. september 2012.

I pådømmelsen har deltaget ni dommere: Børge Dahl, Poul Søgaard, Jytte Scharling, Thomas Rørdam, Jens Peter Christensen, Henrik Waaben, Hanne Schmidt, Lars Hjortnæs og Oliver Talevski.

Påstande

Appellanten, A, har påstået sagen hjemvist til landsretten med henblik på realitetsbehandling af hans principale og subsidiære påstand.

Indstævnte, Justitsministeriet, har påstået stadfæstelse.

Anbringender

A har til støtte for sin påstand om hjemvisning supplerende anført, at den principale påstand har til formål at få prøvet ved domstolene, om han i strid med Danmarks internationale forpligtelser blev udsat for usaglig forskelsbehandling, da Indfødsretskontoret i Integrationsministeriet ved bedømmelsen af, om sagen skulle forelægges for Folketingets Indfødsretsudvalg

med henblik på dispensation, undlod at foretage en konkret og individuel vurdering af graden af hans PTSD-lidelse og alene foretog en vurdering af lidelsens karakter. Han ønsker endvidere godtgørelse for den uberettigede forskelsbehandling.

A har vedrørende den subsidiære påstand supplerende anført, at formålet med påstanden ikke er at få prøvet indholdet af den daværende integrationsministers brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder, men at få dom for, at Integrationsministeriet (nu Justitsministeriet) ved blåstemplingen og den fortsatte administration af note 3 i cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 ikke kan anses for at have levet op til sit ansvar som ressortministerium på området, og at ressortministeriet derved har forvoldt en konventionskrænkelse, som bør udløse en godtgørelse på 25.000 kr. til ham. Ved hjemvisning af sagen til landsretten med henblik på realitetsbehandling vil hans subsidiære påstand blive præciseret i overensstemmelse hermed.

Biintervenienten, Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, har tilsluttet sig As anbringender og har overordnet anført, at danske domstole er kompetente til at prøve ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser, herunder ethvert statsligt indgreb over for borgere af konkret eller individuel karakter. Domstolene kan i den forbindelse prøve retsfor skrifter udarbejdet af statsorganer og disses overensstemmelse med folkeretlige forpligtelser og grundloven. Institutet har herved henvist til grundlovens § 3 og § 63, forfatningsretlige sædvaner om domstolsprøvelse, lov om den europæiske menneskerettighedskonvention, den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 13, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 2, stk. 3, samt artikel 12 i Europarådets konvention om statsborgerskab.

Justitsministeriet har i relation til As principale påstand supplerende anført, at As anbringender går ud på, at Indfødsretskontoret ved behandlingen af hans ansøgning om statsborgerskab ikke foretog en konkret og individuel vurdering af graden af hans lidelse i form af PTSD og hans indlæringsvanskeligheder som følge deraf og derved udelukkede ham fra at få ansøgningen forelagt Indfødsretsudvalget. A kunne imidlertid have skrevet til Folketingets Indfødsretsudvalg eller et medlem af Folketinget, hvis han ikke ville acceptere de procedurer, som fulgte af den politiske aftale indgået den 22. september 2008, og i øvrigt mente, at Indfødsretsudvalget kunne forventes at give ham en dispensation.

Manglende prøvelse af Indfødsretskontorets brev af 26. marts 2009 er ikke i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Det bemærkes herved, at artikel 12 i den europæiske konvention om statsborgerret ikke gælder for Danmark.

Justitsministeriet har i relation til As subsidiære påstand supplerende anført, at det ikke gør nogen forskel for As manglende retlige interesse, at påstanden indeholder et betalingskrav.

Supplerende sagsfremstilling

Integrationsministerens brev af 7. juni 2006 indeholder en række bemærkninger til det notat vedrørende den politiske aftale af 8. december 2005, som Institut for Menneskerettigheder den 10. januar 2006 havde sendt til integrationsministeren. Integrationsministerens brev indeholder således svar på en række spørgsmål, som instituttets notat behandlede, herunder vedrørende de nye regler om kriminalitet, de nye regler om selvforsørgelse og de skærpede krav til danskkundskaber mv.

Integrationsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om naturalisation er ophævet med virkning fra 15. juni 2013, hvor cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 trådte i kraft.

Højesterets begrundelse og resultat

Baggrund og problemstilling

Ved brev af 26. marts 2009 meddelte Indfødsretskontoret i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) A, at han ikke kunne blive dansk statsborger nu. Ministeriet henviste som begrundelse herfor til, at han ikke opfyldte de gældende krav om dokumentation for danskkundskaber. Ministeriet fandt ikke grundlag for at forelægge hans sag for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på dispensation fra kravet om danskkundskaber mv., idet han ikke havde dokumenteret at lide af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter. Ministeriet lagde i den forbindelse til grund, at han led af PTSD, depression samt demens i let grad, men fandt, at disse lidelser ikke var af en sådan karakter, at de i sig selv ville kunne danne grundlag for forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg.

A blev herefter ikke medtaget i ministerens forslag til lov om indfødsret, og han kom heller ikke med i loven.

A har anlagt sag mod Justitsministeriet (tidligere Integrationsministeriet), hvorunder han har nedlagt to påstande, som han ønsker domstolens prøvelse af.

Landsretten har afvist sagen fra domstolene, og for Højesteret angår sagen, om afvisningen er sket med rette, eller om der er grundlag for at ophæve landsrettens dom og hjemvise sagen til landsretten med henblik på dennes stillingtagen til påstandene.

Indfødsretsordningen og domstolsprøvelse

Det følger af grundlovens § 44, stk. 1, at ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. Som led i den ordning, der er etableret, gennemføres der årligt indfødsretslove, hvorved en række enkeltpersoner, der er medtaget i lovforslag med navns nævnelse, meddeles indfødsret.

Ministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret sker i praksis på grundlag af en aftale mellem politiske partier. Aftalen indeholder generelle retningslinjer for ministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsret, herunder om forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg af enkelte ansøgninger forud for fremsættelse af lovforslag.

Højesteret tiltræder, at ministerens beslutninger om at undlade at optage en ansøger på et forslag til lov om indfødsret eller at undlade at forelægge en ansøgning for Folketingets Indfødsretsudvalg er et led i lovgivningsprocessen. Grundlovens § 63, hvorefter domstolene er berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser, finder ikke anvendelse på disse beslutninger, da der ikke er tale om udøvelse af øvrighedsmyndighed, jf. herved Højesterets dom gengivet i UfR 1972 s. 903.

Danmark har tilsluttet sig den europæiske menneskerettighedskonvention og en række andre internationale konventioner, der kan have betydning for behandlingen af ansøgninger om eller for tildeling af statsborgerskab (indfødsret). Danmark har herved påtaget sig en række folkeretlige pligter, som også i forarbejder til indfødsretsloven forudsættes efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger, jf. herved lovforslag L 69, Folketingstidende 1998-99, tillæg A, s. 1794. En ansøger, der ikke er blevet medtaget i en lov om indfødsret, kan derfor ved domstolene få prøvet, om folkeretlige forpligtelser er krænket, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse. En sådan domstolsprøvelse vil ikke være i strid med regeringens eller Fol-

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

Den principale påstand

Andet led i As principale påstand går ud på, at Justitsministeriet skal betale ham 25.000 kr. med rente. Dette led i påstanden må ses i lyset af As grundlæggende synspunkt, hvorefter ministeriet ved behandlingen af hans ansøgning om indfødsret har udsat ham for usaglig forskelsbehandling i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Det er denne påståede forskelsbehandling, som han ønsker kompensation for. A har nærmere anført, at den usaglige forskelsbehandling består i, at ministeriets indfødsretskontor ikke som for andre lidelser foretog en konkret og individuel vurdering af graden af hans lidelse (PTSD) med henblik på forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg om dispensation fra sprogkravet mv. Højesteret finder, at disse spørgsmål efter det ovenfor anførte kan prøves ved domstolene.

Første led i As principale påstand går ud på, at Justitsministeriet (Integrationsministeriet) skal anerkende, at ministeriet ikke burde have afvist at forelægge hans ansøgning om statsborgerskab for Folketingets Indfødsretsudvalg. A påberåber sig dette led i påstanden til støtte for påstandens andet led om betaling af en godtgørelse på 25.000 kr. Første led i påstanden må således reelt anses for at være et anbringende til støtte for påstandens andet led. Første led i den principale påstand afvises derfor. Højesteret har herefter ikke anledning til at tage stilling til, om første led i den principale påstand, som dette er formuleret, kan prøves ved domstolene.

Den subsidiære påstand

Integrationsministerens brev af 7. juni 2006 indeholder ikke en beslutning vedrørende A, men er en generel udtalelse om retstilstanden med kommentarer til en henvendelse herom fra Institut for Menneskerettigheder. Rigtigheden af en sådan generel udtalelse kan A ikke få prøvet ved domstolene. Højesteret tiltræder derfor, at den subsidiære påstand er afvist.

Konklusion og sagsomkostninger

Højesteret ophæver herefter landsrettens dom og hjemviser sagen til prøvelse af andet led i As principale påstand.

Sagsomkostningerne for landsret og Højesteret for denne del af sagen fastsættes af landsretten i forbindelse med sagens afslutning.

Højesteret finder ikke grundlag for at pålægge eller tilkende biintervenienten, Institut for Menneskerettigheder - Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, sagsomkostninger for Højesteret.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom ophæves, og sagen hjemvises til landsretten til realitetsbehandling af andet led i As principale påstand om, at Justitsministeriet (tidligere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) til A skal betale 25.000 kr. med procesrente fra sagens anlæg.