

U.2013.3328H

En betalingspåstand støttet på anbringender om diskrimination i strid med Danmarks internationale pligter i sag om indfødsret blev hjemvist til realitetsbehandling i landsretten. Afvisning af anerkendelsespåstande.

International ret 1 og 3 – Menneskerettigheder 12.6, 1.4, 1.7 og 2 – Retspleje 23.2 – Statsforfatningsret 2.2 – Udlændinge 7.1.

- ♦ Integrationsministeriet, Indfødsretskontoret, I, havde i 2009 meddelt A, at han ikke på daværende tidspunkt kunne blive dansk statsborger, fordi han ikke opfyldte kravene til dansk kundskaber. I fandt ikke grundlag for at forelægge A's sag for Folketingets Indfødsretsudvalg, F, med henblik på dispensation, fordi A ikke havde dokumenteret at lide af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter. I lagde i den forbindelse til grund, at A led af posttraumatisk stress-syndrom (PTSD), depression samt demens i lettere grad, men I fandt, at disse lidelser ikke var af en sådan karakter, at de i sig selv kunne danne grundlag for forelæggelse for F. A, der herefter ikke opnåede dansk indfødsret, nedlagde under en sag mod Justitsministeriet, J, som nu var ressortministerium, principalt påstand om, at J skulle anerkende, at I ikke burde have afvist at forelægge A's ansøgning om statsborgerskab for F, samt om betaling af en godtgørelse på 25.000 kr. A nedlagde endvidere en subsidier påstand om, at J skulle anerkende, at en retsopfattelse, som I havde lagt til grund ved afgivelsen af en udtalelse, var en fejlagtig fortolkning af Danmarks internationale forpligtelser, hvilket I burde have underrettet Folketinget om, samt om betaling af 25.000 kr. Landsretten afviste sagen, og for Højesteret drejede sagen sig om, hvorvidt afvisningen var sket med rette. Højesteret fandt, at I's beslutning om at undlade at optage en ansøger på et forslag til lov om indfødsret eller at undlade at forelægge en ansøgning for F er et led i lovgivningsprocessen, og at prøvelsesadgangen efter grundlovens § 63 ikke finder anvendelse på disse beslutninger. Højesteret pegede imidlertid på, at Danmark har tilsluttet sig en række internationale konventioner, der kan have betydning for behandlingen af ansøgninger om eller for tildeling af indfødsret. Danmark har herved påtaget sig en række folkeretlige pligter, som forudsættes efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger. En ansøger, der ikke er blevet medtaget i en lov om indfødsret, kan derfor ved domstolene få prøvet, 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 og § 41, stk. 1, vedrørende lovforslags fremsættelse eller grundlovens § 44, stk. 1, om meddelelse af indfødsret ved lov. 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. På dette grundlag fastslog Højesteret, at A kunne få prøvet andet led i sin principale påstand om J's betaling af 25.000 kr., fordi denne påstand måtte ses i lyset af A's grundlæggende synspunkt om, at I ved behandlingen af ansøgningen om indfødsret havde udsat ham for usaglig forskelsbehandling i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Denne del af A's principale påstand blev derfor hjemvist til realitetsbehandling ved landsretten, hvorimod Højesteret afviste de øvrige dele af påstandene. (1)

H.D. 13. september 2013 i sag 306/2012 (1. afd.)

A (adv. Gunnar Homann, Kbh.)

mod

Justitsministeriet (Km.adv. K. Hagel-Sørensen, Kbh.).

Biintervenient til støtte for A: Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution (adv. Christian Alsøe).

Østre Landsrets dom 7. september 2012 (2. afd.), B-3719-11
(Hedegaard Madsen, Anne Thalbitzer, Lene Jensen).

Denne sag, der er anlagt ved Københavns Byret, er ved kendelse af 17. november 2011 henvist til behandling ved Østre Landsret i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

3329

Sagsøgeren, A, har under sagen nedlagt følgende påstande:

Principalt:

Sagsøgte, Justitsministeriet (tidligere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), tilpligtes at anerkende, at ministeriet ikke burde have afvist at forelægge A's ansøgning om statsborgerskab for Folketingets Indfødsretsudvalg, samt at betale til A 25.000 kr. med procesrente fra sagens anlæg.

Subsidiært:

Justitsministeriet (tidligere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) tilpligtes at anerkende, at den retsopfattelse, der blev lagt til grund af ministeriet ved ministeriets svar af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder, er en fejlagtig fortolkning af Danmarks internationale forpligtelser, hvilket ministeriet burde have underrettet Folketinget om, samt at betale til A 25.000 kr. med procesrente fra sagens anlæg.

Justitsministeriet har over for A's påstande principalt påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

Spørgsmålet om sagens afvisning har været udskilt til særskilt forhandling og pådømmelse, jf. retsplejelovens § 253, stk. 1 og 2.

Under delforhandlingen har Justitsministeriet nedlagt påstand om afvisning, mens A har nedlagt påstand om, at sagen fremmes til realitetsbehandling både for så vidt angår den principale og den subsidiaire påstand.

A har præciseret, at landsretten kun skal tage stilling til spørgsmålet om afvisning af den subsidiaire påstand, såfremt den principale påstand afvises.

Sagsfremstilling

A er født i Irak i 1957 og er irakisk statsborger. Han er indrejst i Danmark i 1999 og er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2.

I juli 2005 søgte A om dansk indfødsret, men Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (nu Justitsministeriet) meddelte senest ved brev af 27. maj 2008, at han ikke kunne blive dansk statsborger, fordi han ikke havde indsendt den nødvendige dokumentation for dansk kundskaber, og at der ikke var grundlag for at forelægge hans sag for Folketingets Indfødsretsudvalg, da han ikke havde dokumenteret at lide af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter.

A søgte efterfølgende om genoptagelse af sin ansøgning om dansk indfødsret og fremsendte i den forbindelse en psykiatrisk speciallægeerklæring, hvoraf fremgik, at han blandt andet led af posttraumatisk belastningssyndrom (PTSD). Ved brev af 26. marts 2009 til A meddelte Indfødsretskontoret følgende:

» . . .

De kan ikke blive dansk statsborger nu.

. . .

Ministeriet kan oplyse, at der den 22. september 2008 blev indgået en ny aftale om indfødsret. . . . Der henvises nærmere til *vedlagte*

cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation.

...

Begrundelse

Begrundelsen for ministeriets afgørelse er, at De fortsat ikke opfylder de gældende krav om dokumentation for dansk kundskaber.

Oplysningerne i erklæringen af 20. januar 2009 fra speciallæge i psykiatri, Boris Velander, kan efter ministeriets opfattelse ikke føre til et andet resultat af Deres ansøgning om dansk indfødsret.

Ministeriet har endvidere fortsat ikke fundet grundlag for at forelægge Deres sag for Folketingets Indfødsretsudvalg, fordi De ikke har dokumenteret at lide af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter.

Ministeriet har ved afgørelsen lagt til grund, at De lider af PTSD, depression samt demens i let grad. Dette er ikke lidelser af en sådan karakter, at de i sig selv vil kunne danne grundlag for en forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg.

...«

Retsgrundlag

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

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

I ministeriets cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008, der er rettet til de myndigheder, der er involveret i behandlingen af ansøgninger om naturalisation, er anført:

»Retningslinjer for naturalisation

1. Den 22. september 2008 indgik regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti med Dansk

3330

Folkeparti en aftale om håndteringen af EU-retten om fri bevægelighed efter EF-Domstolens afgørelse i Metock-sagen. Aftaleparterne har i den forbindelse tillige fundet det relevant at se nærmere på de krav, der stilles for at få dansk statsborgerskab.

2. Aftalen indebærer en skærpende af kravet om dokumentation for en ansøgers dansk kundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie. Ansøgere skal således aflægge og bestå ... Prøve i Dansk 3 ... , samt aflægge og bestå en indfødsretsprøve, der dokumenterer kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie. ...

...

3. Aftaleparterne er endvidere blevet enige om, at aftalen af 22. september 2008 ikke herudover ændrer på de retningslinjer, der er fastsat ved den aftale, der den 8. december 2005 blev indgået mellem regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti om indfødsret. Ved denne aftale blev de fremtidige generelle retningslinjer for integrationsministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation) fastlagt. Aftalen af 8. december 2005 er med de ændringer, der følger af aftalen af 22. september 2008, optrykt som bilag til denne cirkulæreskrivelse.

...

AFTALE OM INDFØDSRET:

Det aftales mellem Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti, 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 integrationsministeren.

Retningslinjerne 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 disse retningslinjer 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 Integrationsministeriet efter retningslinjerne. Anden fase består i Folketingets behandling af lovforslag om indfødsrets meddelelse.

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.

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

...

Kapitel 7

Danskkundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie

§ 24. Det er en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren dokumenterer danskkundskaber ved bevis for danskuddannelsernes Prøve i Dansk 3 eller en af de i bilag 3 angivne prøver.

Stk. 2. 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 en særlig indfødsretsprøve.

Stk. 3. Hvor ganske særlige forhold taler herfor, forelægges det Folketingets Indfødsretsudvalg, om der kan dispenseres fra betingelserne i stk. 1 og 2. Forelæggelse vil ske, hvis ansøgeren dokumenterer 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 betingelserne i stk. 1 og 2. 3)

Stk. 4. De forhold, der er omtalt i stk. 3, skal være dokumenteret ved en erklæring fra en person med lægefaglig baggrund. 4) Det skal fremgå af erklæringen, om behandlingsmulighederne er udtømte, samt om den pågældende fremover vil blive i stand til at tilegne sig dansk på det krævede niveau.

...«

Som en officiel note 3 til aftalens § 24, stk. 3, er anført:

»Integrationsministeriet forudsættes herefter at forelægge spørgsmålet om dispensation fra kravet om danskkundskaber m.v. for Indfødsretsudvalget, hvor

3331

ansøgeren eksempelvis lider af svære fysiske handicaps (f.eks. mongolisme), er hjerneskadet, blind eller døv, eller har svære psykiske lidelser som (paranoid) skizofreni, en psykose eller en svær depression. Integrationsministeriet forudsættes endvidere at meddele afslag til ansøgere, som lider af PTSD - også selvom tilstanden er kronisk, og dette er dokumenteret ved en erklæring fra en person med lægefaglig baggrund.«

I regeringsgrundlaget fra oktober 2011 for Regeringen Helle Thorning-Schmidt er om statsborgerskab anført blandt andet:

»Retssikkerheden for ansøgere skal styrkes. Kravene til statsborgerskab vedtages ved lov frem for ved skiftende politiske aftaler. Desuden skal posttraumatisk stress syndrom (PTSD) igen være en selvstændig dispensationsmulighed fra de generelle krav.«

Ministeriets korrespondance med Institut for Menneskerettigheder

Ved brev af 10. januar 2006 fremsendte Institut for Menneskerettigheder uopfordret et notat til den daværende integrationsminister. Notatet var foranlediget af den politiske aftale, der blev indgået den 8. december 2005 mellem de daværende regeringspartier og Dansk Folkeparti vedrørende indfødsret. I notatet fremkom instituttet blandt andet med sin vurdering af aftalen i relation til visse nærmere angivne konventioner. Det anføres i notatet blandt andet følgende:

»Under alle omstændigheder er det efter instituttets opfattelse nødvendigt at foretage følgende:

A. Ophæve undtagelsen om, at personer med PTSD ikke kan få dispensation fra sprogkravet mv.

B. . . .

C. . . .

Den menneske- og statsborgerretlige begrundelse herfor er følgende:

Ad A. Når en persongruppe med en bestemt psykisk lidelse (PTSD) udelukkes fra at søge om dispensation fra et naturalisationskrav, uden at der foreligger nogen rimelig og objektiv saglig begrundelse herfor, er der tale om diskrimination i strid med CCPR's artikel 26 [FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder]. En ubegrundet udelukkelse fra statsborgerskab forekommer desuden vilkårlig (arbitrær) i modstrid med grundlæggende principper i EKS [Den Europæiske Konvention om Statsborgerret] og kan efter omstændighederne også udgøre et indgreb i rettighederne efter EMRK's artikel 8 (evt. jf. artikel 14)[Den Europæiske Menneskerettighedskonvention], se nærmere ovenfor under 3.

. . . .«

I et svar af 7. juni 2006 fra integrationsministeren til Institut for Menneskerettigheder blev det bestridt, at bestemmelsen om, at ansøgere med PTSD ikke ville kunne få dispensation fra sprogkravet m.v., var en diskriminerende bestemmelse, ligesom der blev redegjort nærmere for baggrunden for, at ministeren var af denne opfattelse.

Procedure

Sagsøgeren, A, har under delforhandlingen procederet i det væsentlige i overensstemmelse med sit påstandsdokument af 24. maj 2012, hvoraf fremgår følgende:

»Anbringender for prøvelse af sagsøgers principale påstand

Det må kunne lægges til grund, at Indfødsretskontoret de facto anså sig for bundet af cirkulæreskrivelse af nr. 61 af 22. september 2008 om indfødsret og i praksis administrerede cirkulæret i overensstemmelse med dets ordlyd ved behandling af sagsøgers ansøgning om statsborgerskab og meddelelse af afslag herpå. (. . .)

Indfødsretskontorets administration af cirkulæret om indfødsret kan således ikke blot betragtes som lovforberedende arbejde, men må tillige anses som eller sidestilles med konkret administrativ sagsbehandling af en individuel ansøgning om statsborgerskab på grundlag af et sæt fastlagte retningslinjer aftalt af et flertal i Folke-

tinget og nedfæstet i et cirkulære udarbejdet af det ansvarlige ressortministerium på området.

Hertil skal føjes, at der ikke er adgang til administrativ rekurs i forhold til hverken Indfødsretskontorets eller Indfødsretsudvalgets afgørelser om afslag på ansøgning om statsborgerskab. Det må formodes, at sagsøger ikke kan anses for at have adgang til at lægge sag an mod Indfødsretsudvalget for at få prøvet sin ret til dansk statsborgerskab, idet Indfødsretskontoret afviste at forelægge sagsøgers ansøgning for Indfødsretsudvalget. Derudover må det anses for tvivlsomt, om det er muligt at anlægge sag mod Indfødsretsudvalget, der handler på vegne Folketinget. I sagens natur kan afslag på meddelelse af statsborgerskab heller ikke prøves ved at anlægge sag om prøvelse af en lov om meddelelse af indfødsret, idet en sådan lov alene medtager personer på loven, der meddeles statsborgerskab.

Manglende adgang til domstolsprøvelse i en situation som denne stemmer hverken overens med princippet fastlagt i grundlovens § 3, [3. pkt], om at den dømmende magt er hos domstolene, eller Danmarks forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om adgang til et effektivt retsmiddel i nationalt regi for mulige overtrædelser af konventionen.

Det forhold, at grundlovens § 21 om fremsættelse af lovforslag og beslutninger må betragtes som et regeringsprærogativ, kan ikke føre til udelukkelse af prøvelse i en situation som denne. Til støtte herfor henvises til U.1995.874H, hvorefter domstolene ser sig i stand til at prøve afgørelser om benådning. Det forhold, at en særlig kompetence er fastlagt på grundlovsniveau medfører således ikke i sig selv, at domstolene ikke kan foretage prøvelse af anvendelse af denne kompetence.

3332

Jeg g[ø]r på grundlag heraf gældende, at indfødsretskontorets afslag på sagsøgers ansøgning om statsborgerskab må betragtes som eller sidestilles med en forvaltningsretlig afgørelse, der kan ske prøvelse af efter grundlovens § 63, stk. 1, således som bestemmelsen har fundet anvendelse i retspraksis, herunder den i retspraksis deraf udledte adgang til domstolsprøvelse af forvaltningsakter.

Det ligger således implicit i den af sagsøger nedlagte principale påstand, at sagsøger søger at få prøvet, hvorvidt han har ret til dansk statsborgerskab, og herunder om Danmark har overholdt sine forpligtelser i så henseende.

Anbringender for prøvelse af sagsøgers subsidiære påstand

Sagsøgte har som ressortministerium på området ansvar for, at den danske stat overholder dets internationale forpligtelser ved behandling af ansøgninger om statsborgerskab. Sagsøgte har som ressortministerium endvidere ansvar for at underrette Folketinget, hvis en lov om indfødsret eller vedtagne regler og retningslinjer eller praksis på området medfører konventionsbrud.

Institut for Menneskerettigheder gjorde ved uopfordret notat af 8. december 2005 om aftale om indfødsret af 8. december 2005 til den daværende integrationsminister (. . .) opmærksom på, at udelukkelse af personer med PTSDs mulighed for at søge om dispensation fra sprogkravet på linje med andre ansøgergrupper med andre psykiske lidelser uden saglig begrundelse må anses for at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

På trods heraf nåede den daværende integrationsminister den modsatte konklusion, hvilket Institut for Menneskerettigheder blev orienteret om i et offentligt tilgængeligt svar ved brev af 7. juni 2006 (. . .). Folketinget blev således ikke orienteret om af sagsøgte, at udelukkelse af personer med PTSDs mulighed for at søge om dispensation fra sprogkravet på linje med andre ansøgergrupper med andre psykiske lidelser uden saglig begrundelse må anses for at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det gøres på grundlag heraf gældende, at sagsøgte i hvert fald efter sagsøgtes svar til Institut for Menneskerettigheder af 7. juni 2006 må anses for ikke at have levet op til sit ansvar som ressortministerium på området.

Til støtte for, at sagsøgte må anses for at have et ansvar som beskrevet ovenfor og derved ifalde erstatningsansvar, henvises til den af Justitsministeren nedsatte kommission af 25. maj 2011 til undersøgelse af sagen om indfødsret til statsløse personer. Det kan udledes af Justitsministeriets dokument af 25. maj 2011 (dok.nr. THK40587) herom, at ræsonnementet bag nedsættelse af undersøgelseskommissionen er, at den daværende integrationsminister og det daværende Integrationsministerium havde et ansvar for at opfylde Danmarks internationale forpligtelser og oplyse Folketinget herom på ordentlig vis, også selv om der er tale om afgørelser om indfødsret.

Som udlænding med opholdstilladelse i Danmark med ønske om at opnå dansk statsborgerskab må sagsøger anses for at have en væsentlig interesse i, hvorvidt sagsøgte har levet op til ovennævnte ansvar. Til støtte herfor henviser jeg til Pernille Boye Koch: Retlig interesse - Et begreb i forvandling. gengivet i U.2001B.283, hvor det konkluderes, at alle med væsentlig interesse i en lov af generel og indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed må anses for at være søgsmålsberettigede, forudsat at sagsøger er i stand til at sikre en forsvarlig sagsoplysning. Derudover er sagsøger blevet konkret berørt ved Indfødsretskontorets afslag på at forelægge sagsøgers ansøgning for Indfødsretsudvalget.

Det bemærkes, at grundlovens regler om Folketingets tiltale og Rigsrettens pådømmelse af ministeransvarsloven ikke hindrer, at en privat person anlægger sag mod et ministerium med påstand om erstatning. Jeg henviser til Henrik Zahle: *Regering, forvaltning og dom. Dansk forfatningsret 2*, Christian Ejler's Forlag (2001) s. 206.«

Sagsøgte, Justitsministeriet (tidligere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), har ligeledes procederet i det væsentlige i overensstemmelse med sit påstandsdokument af 23. maj 2012, hvoraf fremgår følgende:

»Overfor sagsøgerens principale påstand:

Til støtte for påstanden om afvisning gøres det gældende, at efter som udlændinge alene kan meddeles dansk statsborgerskab ved lov, har Justitsministeriets sagsbehandling vedrørende ansøgninger om statsborgerskab i det hele karakter af lovforberedende arbejde med henblik på fremsættelse af forslag til lov om indfødsrets meddelelse.

Beslutningen om at afvise at forelægge sagsøgerens ansøgning for Folketingets Indfødsretsudvalg var en beslutning om, hvad indholdet af et lovforslag skulle være, idet formålet med forelæggelsen alene var at høre udvalget om dets opfattelse i forhold til at få sagsøgeren optaget på et lovforslag om meddelelse af indfødsret.

Beslutningen indebar alene, at sagsøgeren ikke ville blive optaget på et lovforslag om meddelelse af indfødsret. Ifølge sagsøgerens påstand skal retten derfor prøve en beslutning om, hvilket indhold et givet lovforslag skulle have.

Det bestrides, at Justitsministeriets administration af indfødsretscirkulæret må betragtes som en administrativ myndigheds konkrete sagsbehandling af individuelle ansøgninger om statsborgerskab på grundlag af et sæt fastlagte retningslinjer, som kan sammenlignes med

3333

forvaltningens administration af love om erhvervelse af statsborgerskab.

Indfødsretsaftalen er alene en retligt uforbindende politisk aftale mellem de daværende regeringspartier (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti om, hvordan regeringens

lovforslag om indfødsrets meddelelse vil blive udarbejdet, dvs. om hvordan regeringen agter at anvende sin beføjelse efter grundlovens § 21 til at bestemme indholdet af et lovforslag. Ved indfødsretscirkulæret har regeringen pålagt forvaltningen at følge den politiske aftale, når regeringens lovforslag skal udarbejdes.

Justitsministeriets administration af cirkulæret er således ikke udtryk for en forvaltningsmyndigheds anvendelse af lovgivning, men udtryk for udmøntning af en politisk aftale om indholdet af de lovforslag, som regeringen fremsætter for Folketinget om indfødsret. Inden for rammerne af grundloven er regeringen frit stillet med hensyn til indholdet af sine lovforslag og er herunder hverken bundet af den politiske aftale eller cirkulæret. Når lovforslaget er fremsat, tilkommer det Folketinget at afgøre, hvem der får statsborgerskab, jf. grundlovens § 44, stk. 1. Folketinget er også frit stillet og er herunder ikke bundet af, hvad indholdet af regeringens lovforslag er.

Efter grundlovens § 21 kan regeringen for Folketinget lade fremsætte forslag til love og andre beslutninger. Denne adgang er et såkaldt regeringsprærogativ, og det gøres gældende, at regeringens beslutninger om fremsættelse og formulering af lovforslag ikke kan gøres til genstand for domstolsprøvelse.

Der findes ikke regler i grundloven eller regler med grundlovsrang i øvrigt om, hvordan regeringen skal anvende sit prærogativ på indfødsretsområdet. Bestemmelsen i grundlovens § 44 indeholder ikke regler om, hvilke udlændinge der skal meddeles indfødsret, eller om den proces, der skal følges ved fremsættelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse. Internationale forpligtelser af betydning for regeringens anvendelse af prærogativet, som Danmark måtte have påtaget sig, gælder ikke på grundlovsniveau.

Domstolsprøvelsen efter grundlovens § 63 omfatter endvidere ikke Folketingets virksomhed. Domstolene kan, når en lov om indfødsrets meddelelse er kommet til eksistens, efter omstændighederne prøve lovens grundlovs-mæssighed, men det bestrides, at domstolene derudover kan efterprøve Justitsministeriets beslutninger om, at ansøgninger ikke forelægges for Folketingets Indfødsretsudvalg. Ministeriets arbejde udføres som en sekretariatsfunktion for udvalget, og det gøres gældende, at eksempelvis forvaltningsloven ikke er gældende for Justitsministeriets forberedelse af forslag til lov om indfødsrets meddelelse, da ministeriet ikke træffer afgørelse i sagerne.

Forelæggelse for Indfødsretsudvalget vedrørende mulige undtagelser fra de generelle krav til ansøgere sker i første række med henblik på afklaring af, om regeringen vil optage ansøgeren på et lovforslag, der fremsættes for Folketinget. Forelæggelsesproceduren er derfor tæt forbundet med regeringens udøvelse af prærogativet i grundlovens § 21. Endvidere er forelæggelsesproceduren et led i den ved indfødsretsaftalen foretagne tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet i forholdet mellem Folketinget og regeringen. Hvis domstolene realitetsbehandler søgsmålet om berettigelsen af at undlade at forelægge sagsøgerens ansøgning for Indfødsretsudvalget - og dermed i realiteten gennemfører en prøvelse af indfødsretsaftalen - vil der dermed ske en prøvelse af lovgivningsinitiativet og lovgivningsprocessen og dermed af forfatningsmæssige funktioner, som er fordelt til regeringen og Folketinget. Dette forstærkes af, at der er tale om et retsområde, hvor grundlovs-giver med bestemmelsen i grundlovens § 44, stk. 1, som udgangspunkt har villet forbeholde lovgivningsmagten - og altså ikke den udøvende magt og domstolene - kompetencen.

Det bestrides, at manglende adgang til retlig prøvelse af et afslag på en ansøgning om statsborgerskab er uforeneligt med Danmarks forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8 og 13.

Som sagsøgerens påstand er formuleret, ønsker sagsøgeren rettens stillingtagen til, hvordan regeringen skulle have anvendt sin beføjelse efter grundloven til at bestemme indholdet af lovforslag, hvilket som nævnt ligger uden for domstolenes kompetence. Det er ikke dermed udelukket, at sagsøgeren kan få prøvet ved domstolene, om Danmark har overholdt sine forpligtelser efter EMRK.

Det gøres gældende, at når spørgsmålet om berettigelsen af ministeriets beslutning om ikke at forelægge sagsøgerens sag for Indfødsretsudvalget ikke kan prøves af domstolene, kan sagsøgerens erstatningskrav i anledning af samme beslutning ej heller domstolsprøves.

Overfor sagsøgerens subsidiære påstand:

Til støtte for afvisningspåstanden gøres i første række gældende, at Integrationsministerens svar til Institut for Menneskerettigheder af 7. juni 2006 (...) ikke har karakter af en afgørelse, der kan prøves af domstolene. Svaret indeholder ikke ministerens/ministeriets stillingtagen til en konkret sag og udtrykker alene ministerens/ministeriets vurdering af nogle synspunkter fremført af instituttet i et notat.

Brevet har således karakter af et responsum, hvilket en eventuel dom om rigtigheden af indholdet derfor også vil have.

3334

I tilknytning hertil gøres det gældende, at sagsøgeren savner retlig interesse i den nedlagte subsidiære påstand, der derfor også af den grund skal afvises.

Brevet er ikke stilet til sagsøgeren og indeholder ikke en afgørelse, som påvirker hans retsstilling. Svaret til Institut for Menneskerettigheder er i øvrigt afgivet ca. 2½ år før den ansøgning fra sagsøgeren om dansk indfødsret, der danner grundlag for dette søgsmål, og før indgåelsen af den politiske aftale af 22. september 2008 mellem Venstre, Det konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti, der er optrykt som bilag til cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om naturalisation.«

Landsrettens afgørelse:

Efter grundlovens § 44, stk. 1, tilkommer det lovgivningsmagten at meddele dansk indfødsret til udlændinge. I henhold hertil anvendes der den helt særegne ordning i Danmark, at der årligt gennemføres naturalisationslove, hvorved et antal enkeltpersoner, der er optaget i lovforslaget med navns nævnelse, meddeles dansk indfødsret.

Efter grundlovens § 21 kan kongen lade forslag til love og andre beslutninger fremsætte for Folketinget. Endvidere kan efter grundlovens § 41, stk. 1, ethvert medlem af Folketinget fremsætte forslag til love og andre beslutninger.

I den aftale, som er indgået mellem de daværende regeringspartier og Dansk Folkeparti, og som er gengivet i cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008, opstilles der en række generelle retningslinjer for den ansvarlige ministers udarbejdelse af forslag til naturalisationslove, herunder også for forelæggelse af konkrete ansøgninger for Folketingets Indfødsretsudvalg forud for ministerens fremsættelse af lovforslag.

Det ansvarlige ministeriums beslutning om i overensstemmelse med indfødsretscirkulærets bestemmelser at undlade at forelægge en ansøgning om dansk indfødsret for Indfødsretsudvalget eller i øvrigt at undlade at optage en ansøger på et forslag til naturalisationslov må - som udtryk for et såkaldt regeringsprærogativ - anses for at være et led i lovgivningsprocessen med henblik på fremsættelse af forslag til lov om indfødsrets meddelelse. Ministeriets beslutning herom er derfor ikke omfattet af den prøvelsesadgang, som tilkommer domstolene i medfør af grundlovens § 63. Det er i denne forbindelse uden betydning, at beslutningen efter sit indhold er i overensstemmelse med den udarbejdede politiske aftale.

Den omstændighed, at ministeriets beslutning om ikke at forelægge en ansøgning for Indfødsretsudvalget reelt afskærer en ansøger fra at blive optaget på regeringens forslag til naturalisationslov, kan ikke medføre, at beslutningen dermed skulle kunne anses for en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, der kan prøves af domstolene. Dette må også gælde, selv om Indfødsretskontoret - således som det var tilfældet i brevet af 26. marts 2009 til A - selv har betegnet beslutningen som en afgørelse. Det af A i den forbindelse anførte om adgang til domstolsprøvelse og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan ikke føre til et andet resultat.

Landsretten tager herefter Justitsministeriets afvisningspåstand til følge over for den af A formulerede principale påstand, herunder det i påstanden samtidig nedlagte erstatningskrav.

For så vidt angår A's subsidiære påstand bemærkes, at den daværende integrationsministers brev af 7. juni 2006, der i øvrigt ikke er stilet til A, men til Institut for Menneskerettigheder, udelukkende har karakter af en generel udtalelse. Landsretten finder, at brevet efter sit indhold således allerede af denne grund ikke kan gøres til genstand for domstolsprøvelse.

Landsretten tager derfor i det hele Justitsministeriets afvisningspåstande over for A's principale og subsidiære påstande til følge.

Henset til sagens principielle karakter finder landsretten, at hver part bør bære egne sagsomkostninger.

- - -

Højesterets dom.

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

I pådommelsen 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

3335

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 konventionskrænkelser, 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 A's an-

bringender 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 A's principale påstand supplerende anført, at A's 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 A's subsidiære påstand supplerende anført, at det ikke gør nogen forskel for A's 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 danskundskaber 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 danskundskaber. Ministeriet fandt ikke grundlag for at forelægge hans sag for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på dispensation fra kravet om danskundskaber 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

3336

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 tildelelse 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 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 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 A's principale påstand går ud på, at Justitsministeriet skal betale ham 25.000 kr. med rente. Dette led i påstanden må ses i lyset af A's 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 A's 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 A's 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 A's principale påstand om, at Justitsministeriet (tidligere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) til A skal betale 25.000 kr. med procesrente fra sagens anlæg.

- 1 FT 1998-99, till. A (lovforslag nr. L 69), s. 1794, U 1972.903 H, U 1995.874/2 H, U 1996.1300 H, U 2002.1789 H, U 2007.1533 H, U 2010.1547 H, U 2011.984 H, U 2011.2208 H, U 2011.2695 H, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme af 12. januar 1999 i sag 31414/96, 28. januar 2004 i sag 44647/98, 30. april 2009 i sag 13444/04, 11. januar 2012 i sag 53124/09 og 12. februar 2012 i sag 31098/10, Max Sørensen i Festskrift til Poul Andersen (1958), s. 399 og 407 f., Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret I, 3. udg. ved Ole Espersen (1980), s. 237, Peter Germer: Statsforfatningsret, 3. udg. (2001), s. 23-24, Henrik Zahle (red.): Dansk Forfatningsret 2 (2001), s. 180, Niels Fenger: Forvaltning & Fællesskab (2004), s. 937, 963 og 973, Ulrik Rammeskov Bang Pedersen og Lasse Højlund Christensen: Den civile retspleje, 2. udg. (2010), s. 102, Jon Fridrik Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere, 3. udg. (2010), s. 156, 353, 371, 613, 764, 889 og 891, Peer Lorenzen m.fl.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 10-59 samt tillægsprotokollerne), 3. udg. (2011), s. 944 ff., 952, 963, 982 og 985, Jens Peter Christensen m.fl.: Dansk Statsret (2012), s. 29-30, justitsministerens svar på spørgsmål nr. 118/1997 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del - bilag 612), Nina Holst-Christensen og Christian Karhula Lauridsen i U 1996B.257 og Palle Bo Madsen i Juristen nr. 9/2011, s. 263.