

# Dansk statsborgerskab: Behandling af dispensationsansøgninger i lyset af internationale forpligtelser

## Danish citizenship: Processing of exemption applications in the light of international obligations

af JULIE DICH MORTENSEN

*GRL § 44 medfører, at tildelingen af dansk statsborgerskab ved naturalisation i Danmark foregår ved en særlig procedure, hvorved det er lovgivningsmagten og ikke forvaltningen, som forestår behandlingen. Konstruktionen medfører, at de garantier, som almindeligvis er til stede blandt andet i medfør af forvaltningsloven, som sikrer borgernes retssikkerhed, i princippet ikke gælder ved behandlingen. Danmark har dog forpligtet sig til at overholde flere internationale regelsæt, og det centrale for specialeafhandlingen er at undersøge behandlingen af dispensationsansøgninger i lyset af disse internationale forpligtelser.*

*Specialet fastlægger indledningsvist, hvordan dispensationsansøgninger behandles. Fastlæggelsen slår fast, at ansøgerne som udgangspunkt skal opfylde de otte krav, som gælder i medfør af naturalisationscirkulæret-2018. Hertil gælder dog både en generel dispensationsadgang i medfør af naturalisationscirkulærets § 25 og en konkret dispensationsadgang til sprog- og videnskravet i medfør af naturalisationscirkulærets § 24, stk. 4-8.*

*Hernæst undersøges det gennem en analyse af dansk retspraksis, hvordan Danmarks internationale forpligtelser sætter rammer og eventuelle grænser for denne behandling. Analysen viser, at flere internationale regelsæt sætter rammer og grænser i form af såvel direkte som indirekte diskriminationsforbud. Dog varierer disse rammer og grænser alt efter de konkrete omstændigheder i sagen, idet en objektiv og rimelig begrundelse, som varetager et legitimt formål, konkret kan medføre, at en forskelsbehandling er lovlig.*

*Til sidst undersøger specialet, hvilke mulige konsekvenser der følger af procedurens særlige konstruktion – særligt med fokus på den manglende begrundelse. I denne forbindelse konkluderer specialet, at konstruktionen medfører flere konsekvenser.*

*Først og fremmest medfører konstruktionen flere betænkeligheder i forhold til ansøgernes retssikkerhed. Specialet angiver praktiske belæg for, at konstruktionen øger risikoen for uforudsigelige og vilkårlige afgørelser, hvorved to sammenlignelige sager risikerer at blive afgjort med forskellige resultater. Endvidere angives der praktiske belæg for, at konstruktionen øger risikoen for, at der varetages usaglige og konventionsstridige hensyn ved behandlingen.*

*For det andet medfører konstruktionen i sig selv en forøget risiko for, at Danmark vil blive dømt for at overtræde internationale forpligtelser ved de internationale klageorganer. Denne konklusion er baseret på en af specialet velbegrundet hypotetisk undersøgelse af, hvorledes særligt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) i en eventuel klagesag mod Danmark ville vurdere en sag om afslag på dispensation til dansk statsborgerskab. I denne forbindelse er det særligt subsidiaritetsprincippet udviklende, øgede vægt i EMD's praksis, som har været afgørende for konklusionen, men også, at der i terminologien peges på, at EMD direkte er blevet et "procesbaseret tilsyn". Sidstnævnte med den følge, at der stilles øgede krav til de nationale begrundelser for indgreb i rettigheder beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.*

# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>ABSTRACT</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUKTION</b>	<b>4</b>
1.1. INDLEDNING	4
1.2. PROBLEMFORMULERING	5
1.3. AFGRÆNSNING OG SPECIALETS OPBYGNING	5
1.4. METODE OG RETSKILDER	7
1.4.1. Metode	7
1.4.2. Retskilder	7
<b>2. STATSBOGERRRETEN</b>	<b>9</b>
2.1. Kort om den internationale ramme	9
<b>3. ERHVERVELSE AF DANSK STATSBOGERSKAB I MEDFØR AF NATURALISATIONS CIRKULÆRET-2018</b>	<b>10</b>
3.1. INDLEDENDE OG GENERELT OM ERHVERVELSEN	10
3.2. KRAVENE I NATURALISATIONS CIRKULÆRET-2018	11
Ad. 1: Afgivelse af tro og love-erklæringer	12
Ad. 2: Deltagelse i en kommunal ceremoniel underskrivning af grundloven mv.	12
Ad. 3: Alderskravet	12
Ad. 4: Opholdskrav	12
Ad. 5: Kriminalitetskrav	14
Ad. 6: Gæld til det offentlige	15
Ad. 7: Selvforsørgelse	15
Ad. 8: Sprog- og videnskravet	16
3.3. DISPENSATION TIL SELVFORSØRGELSESKRAVET OG SPROG- OG VIDENSKRAVET	16
3.3.1. Dispensationsbestemmelser	16
"Naturalisationscirkulæret-2018 § 25"	17
"Naturalisationscirkulæret-2018 § 24, stk. 4-8"	17
<b>4. DISPENSATIONSPRAKSIS: RAMMER OG GRÆNSER SOM FØLGE AF INTERNATIONALE FORPLIGTELSE</b>	<b>19</b>
4.1. INDLEDENDE OG GENERELT OM EFTERPRØVELSE AF AFSLAG PÅ NATURALISATION	19
4.2. RETSPRAKSIS: SAGER OM DISPENSATION FRA SPROG- OG VIDENSKRAVET	19
4.2.1. U 2017.2469 H – "De tre afviste sager"	19
4.2.2. Dom fra Københavns Byret og AZIZ THAMER AL-EBRAH vs. DENMARK	20
4.3. RETSPRAKSIS: SAGER OM DISPENSATION FRA SELVFORSØRGELSESKRAVET	21
4.3.1. Dom fra Vestre Landsret - "en del af lovgivningsprocessen"	21
4.3.2. U 2020.1753 V – "Førtidspensionist vs. fleksjobber"	21
4.4. SAMMENFATTENDE OM DISPENSATIONSPRAKSIS	23
<b>5. NATURALISATIONS PROCEDUREN – FOKUS PÅ DEN MANGLENDE BEGRUNDELSE</b>	<b>24</b>
5.1. INDLEDENDE OG GENERELT OM PROCEDUREN	24
5.1.1. Sagsbehandlingen	24
5.1.2. Lovforberedende virksomhed vs. Afgørelsesvirksomhed	25
5.2. INDFØDSRETSUDVALGETS MANGLENDE BEGRUNDELSE VED AFSLAG PÅ DISPENSATION	25
5.2.1. Politisk skøn vs. Retligt normerede afgørelser	25
5.2.2. Begrundelsespligt?	25
5.2.3. Retsikkerhedsmæssige udfordringer	26
5.3. SAMMENFATTENDE OM DEN MANGLENDE BEGRUNDELSE	28
<b>6. PROCEDURENS KONSTRUKTION - FORØGET RISIKO FOR, AT DANMARK VIL BLIVE DØMT FOR AT KRÆNKE INTERNATIONALE FORPLIGTELSE</b>	<b>29</b>

6.1.	INDLEDENDE	29
6.2.	DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOL (EMD)	29
6.2.1.	<i>EMD's kontrolfunktion og subsidiaritetsprincippet</i>	29
6.2.2.	<i>Hensynene bag "den subsidiære rolle"</i>	31
	"Nærmere om hensynet til den nationale beslutningsproces"	32
	"Et proces-baseret tilsyn?"	35
6.2.3.	<i>Vurdering af EMD's behandling af eventuel sag om afslag på dispensation</i>	36
6.3.	UDTALELSE FRA FN'S MENNESKERETTIGHEDSKOMITÉ	37
6.3.1.	<i>Udtalelser fra internationale organer som fortolkningsbidrag til EMD</i>	37
	"Q vs. Danmark"	37
6.4.	SAMMENFATTENDE OM RISIKOEN VED PROCEDURENS KONSTRUKTION	39
7.	KONKLUSION	39
8.	LITTERATURFORTEGNELSE	41

## Abstract

As a consequence of section 44 of the Danish Constitution, the granting of Danish citizenship through naturalization is the exclusive prerogative of the legislature - in practice, by the Naturalization Committee (Committee). According to this provision the Danish Parliament has laid down guidelines in Circular Letter no. 9779 of 14 September 2018, which stipulate the requirements that must be satisfied in order for applicants to be listed in a naturalization bill. In principle the Committee enjoys a wide margin of discretion when laying down these requirements and furthermore if an applicant is to be exempted from one or more.

Constructing naturalization as an Act of Parliament where both granting and refusals of applications is not made pursuant to a statute, but is classified as preparation of a statute, implies that the procedure is not governed by the general principles of administrative law – and of particular interest in this thesis – not governed to give details about the reasons for decisions. This consequence of the procedure has raised serious concern and debate by legal experts both in respect to legal certainty but also in terms of compliance with international obligations. The purpose of this thesis is to make a judicial assessment of these concerns in relation to the process of exemption applications.

Through an analysis of case law this thesis shows that despite the margin of discretion the Committee enjoys, Denmark has undertaken several obligations by ratifying international conventions which limit the margin by setting boundaries guaranteeing people under its jurisdiction equality before the law and prohibiting discrimination.

This thesis can further conclude that the construction of the procedure itself - especially in relation to the lack of details about the reasons for decisions made by the Committee - entails several consequences.

This construction primarily raises concerns regarding the legal certainty of the applicants in the form of unpredictable and arbitrary decisions, whereby comparable cases risk being decided with different results, and decisions in which there is an increased risk of unreasonable and unconventional issues being taken into account.

However, based on an analysis of case law from the European Court of Human Rights (the Court), this thesis can conclude that the construction entails an increased risk that Denmark will in advance be convicted of violating European Convention on Human Rights (ECHR). The principle of subsidiarity has in recent years gained considerable weight in the Court's case law - and in the terminology it is pointed out that in some cases the Court takes a role as a "processbased supervision" (PBS). PBS entails that states are left with a significant discretion in relation to inclusion and balancing for reasons of assessment of decisions. Vice versa PBS entails increased requirements for the reasons given by states for an interference with a citizen's right under the ECHR. This justification would be non-existent in the case where the Court should assess a case of refusal of exemption to Danish citizenship from Denmark.

## 1. Introduktion

### 1.1. Indledning

Ønsket om at blive *dansk statsborger* kan have flere forskellige ophav for individet. Formelt set medfører statsborgerskabet en retlig status, som tildeler individet fulde rettigheder og pligter i henhold til staten - omfattende eksempelvis politiske rettigheder, diplomatisk beskyttelse, ret til visse offentlige stillinger, værnepligt, ubetinget ret til at være i staten mv. Uformelt set kan statsborgerskabet dog også have en mere subjektiv betydning, hvorved det betragtes som et udtryk for individets tilhørsforhold til det land, hvori denne er statsborger og hermed som en del af dennes identitet.<sup>1</sup>

Det følger af den danske grundlovs § 44, at *ingen udlænding kan få indfødsret<sup>2</sup> uden ved lov*. Denne bestemmelse indebærer, at tildelingen af dansk statsborgerskab til udlændinge ved naturalisation i Danmark foregår ved en helt særlig og omdiskuteret procedure, hvorefter kompetencen ligger hos lovgivningsmagten – og ikke hos forvaltningen. Dette har den retssikkerhedsmæssige udfordring, at forvaltningslovens regler om blandt andet høring og begrundelser i princippet ikke gælder.

Grundloven indeholder ikke nogen regler om betingelser for tildelingen. I praksis aftaler et flertal af Folketingets partier, repræsenteret i Folketingets Indfødsretsudvalg (herefter benævnt *Indfødsretsudvalget*), de generelle retningslinjer i et naturalisationscirkulære, og det står dem i denne henseende i princippet frit, når de skal afgøre, hvem der skal – og hvem der ikke skal - være dansk statsborger.<sup>3</sup> Dette gælder også i forhold til en eventuel beslutning om at dispensere fra betingelserne.

Denne principielle opfattelse kan dog ikke fastholdes fuldt ud, idet Danmark løbende har påtaget sig internationale forpligtelser, som også vedrører statsborgerrettens område.<sup>4</sup> Danmark har således påtaget sig at overholde nogle internationale retlige regler, som i et vist omfang har medført en retlig normering af lovgivningsmagtens virksomhed.

Ifølge seniorforsker, emerita ved Institut for Menneskerettigheder, Eva Ersbøll er der dog noget, som tyder på, at disse internationale forpligtelser ikke iagttages ved behandlingen af dispensationssager.

---

<sup>1</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 275.

<sup>2</sup> Betegnelsen ”indfødsret” dækker over samme betydning som betegnelsen ”statsborgerskab”. Alene sidstnævnte vil blive anvendt i specialet.

<sup>3</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 276 og s. 316.

<sup>4</sup> Ibid., s. 276.

Hun udtaler i en artikel på information.dk af 14. november 2019:” (...) *der er noget helt galt i forhold til at overholde FN’s Handicapkonvention*”.<sup>5</sup> Udtalelsen skal ses i lyset af, at det i artiklen oplyses, at kun tre ud af 217 ansøgere med langvarige funktionsnedsættelser har fået en dispensation af Indfødsretsudvalget, hvilket svarer til en anerkendelsesprocent på kun én i de såkaldte sygdomssager.

Udover den indlysende problemstilling, som dette giver anledning til nærmere at behandle vedrørende, om der rent faktisk foregår en diskriminerende praksis ved Indfødsretsudvalgets behandling af dispensationssager, så giver den også anledning til nogle mere retssikkerhedsmæssige overvejelser, idet ansøgerne ikke modtager nogen begrundelse for afslagene.

Begrundelseskravet, som gælder, når forvaltningen udøver afgørelsesvirksomhed, er med til at sikre borgernes retssikkerhed. Kravet medfører en øget garanti for materielt rigtige afgørelser, idet der gives indsigt i, hvad der er blevet lagt vægt på og kan således hjælpe borgeren til enten at forstå og acceptere afgørelsen eller vurdere, om der er grundlag for at klage.

Gives der afslag på en dispensationsansøgning, står det på grund af procedurans konstruktion hverken klart for ansøgeren eller eventuelle klageinstanser, hvad der er lagt vægt på – og hermed står det heller ikke klart, om afslaget eventuelt strider mod Danmarks internationale forpligtelser.

## 1.2. Problemformulering

Dette speciale vil med afsæt i ovenstående problematikker først og fremmest søge at redegøre for, hvordan dispensationsansøgninger om dansk statsborgerskab ved naturalisation behandles. Centralt for denne redegørelse vil være først at fastlægge de nugældende krav som gælder for tildelingen i medfør af naturalisationscirkulæret-2018<sup>6</sup>, og herefter vil det være centralt at fastlægge dispensationsadgangen til disse krav.

Herefter undersøges nærmere, hvordan Danmarks internationale forpligtelser sætter rammer og eventuelle grænser for denne behandling, hvilket vil blive søgt besvaret ved en nærmere analyse af dansk retspraksis.

Til sidst vil det blive vurderet, hvilke mulige konsekvenser der følger af procedurans særlige konstruktion – særligt med fokus på den manglende begrundelse. Dette omfatter både en undersøgelse af eventuelle retssikkerhedsmæssige udfordringer, men også en undersøgelse af om procedurans konstruktion eventuelt i sig selv medfører en forøget risiko for, at Danmark vil blive dømt for at overtræde internationale forpligtelser ved de internationale klageorganer.

## 1.3. Afgrænsning og specialets opbygning

Til besvarelse af problemformuleringen vil der indledningsvist kort blive gjort rede for den relevante internationale ramme, så det fastlægges hvilke internationale regler dispensationsansøgningerne<sup>7</sup> særligt skal vurderes i forhold til (**afs. 2**).

---

<sup>5</sup> Information: ”Kun én procent af handicappede ansøgere får dispensation til dansk statsborgerskab”, 14. november 2019.

<sup>6</sup> Betegnelsen ”*naturalisationscirkulæret-2018*” vil i specialet dække over: ”Udlændinge- og Integrationsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018, som ændret ved cirkulæreskrivelse nr. 9043 af 28. januar 2020”.

<sup>7</sup> Betegnelsen ”*dispensationsansøgninger*” vil i specialet dække over: ”Ansøgninger, som anmoder om dispensation til sprog- og videnskravet, jf. note 9 og/eller selvforsørgelseskravet i medfør af naturalisationscirkulæret-2018”.

I redegørelsen vil EU-rettens betydning ikke blive nærmere behandlet trods dennes indførelse af unionsborgerskabet som supplement til statsborgerskabet. Dette fravalg skyldes, at EU ikke har fået overdraget kompetence på statsborgerrettens område, og selvom EU-domstolen har slået fast i sin praksis, at medlemsstater i situationer omfattet af EU-retten, skal udøve deres kompetence på statsborgerrettens område i overensstemmelse med denne, har denne praksis omhandlet problemstillinger i forhold til tilbagekaldelse og generhvervelse af statsborgerskabet.<sup>8</sup> Dette falder ikke indenfor specialets problemfelt og falder herved uden for specialets behandling.

Dernæst vil der blive redegjort for kravene til erhvervelse af statsborgerskab i medfør af naturalisationscirkulæret-2018 og for de dertilhørende dispensationsbestemmelser for at kunne fastlægge retningslinjerne for behandling af dispensationsansøgninger (**afs. 3**).

Specialet har i denne henseende alene naturalisation i fokus, hvorfor andre erhvervelsesmåder (adoption, legitimation, fødsel og erklæring) ikke vil blive gennemgået. I forbindelse med gennemgangen af kravene og dispensationsbestemmelserne vil specialet herudover som udgangspunkt ikke redegøre for indholdet af de regler, som lemper kravene for visse persongrupper – eller regler som helt undtager dem fra at opfylde ét eller flere krav. Specialets problemfelt ønsker at undersøge dispensationsadgangen for udlændinge, som netop ikke er omfattet af sådanne regler, og som udelukkende kan få statsborgerskabet ved naturalisation.

Herefter påbegyndes undersøgelsen af specialets første problemstilling, hvori det vil blive undersøgt ud fra dansk retspraksis, hvordan Danmarks internationale forpligtelser sætter rammer og eventuelle grænser for behandling af dispensationsansøgninger (**afs. 4**). Det vil alene være dispensationsadgangen til sprog- og videnskravet<sup>9</sup> og kravet om selvforsørgelse, som vil være i centrum, da det særligt er i forhold til disse krav, at de danske domstole har skullet vurdere et afslags overensstemmelse med internationale regler. Denne afgrænsning er herved foretaget på baggrund af en vurdering af den praktiske relevans, men også for at kunne tilvejebringe en mere tilbundsående analyse af dispensationsadgangen til netop disse tre krav.

Dernæst påbegyndes undersøgelsen af specialets næste problemstilling vedrørende selve proceduren – og hvilke konsekvenser, der følger af dennes særlige konstruktion – særligt ved, at der ikke gives begrundelse for afslagene. Undersøgelsen heraf vil falde i to led.

Proceduren vil først blive undersøgt generelt, hvori det vil blive diskuteret, hvilke retssikkerhedsmæssige udfordringer konstruktionen medfører (**afs. 5**).

Hernæst vil det blive undersøgt, om proceduren eventuelt i sig selv medfører en forøget risiko for, at Danmark vil blive dømt for at overtræde internationale forpligtelser ved de internationale klageorganer (**afs. 6**). Denne del vil primært blive undersøgt ud fra en inddragelse af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter benævnt *EMD*). Denne indsnævring af fokus er foretaget på baggrund af, at udtalelser fra FN's komitéer ikke er juridisk bindende – og der herved ikke er

---

<sup>8</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 275-276.

<sup>9</sup> Betegnelsen ”sprog- og videnskravet” dækker i specialet over kravet vedrørende: Danskkundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, kultur og historie, jf. nærmere afs. 3.2, ad. 8.

samme forpligtigelse til at efterkomme disse, som det er tilfældet med EMD.<sup>10</sup> EMD kan træffe bindende afgørelser for staterne, hvis der statueres en krænkelse af en rettighed beskyttet af konventionen, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter benævnt *EMRK*) art. 46, stk. 1. I praksis anvendes EMRK også betydeligt oftere end FN's menneskerettighedskonventioner, hvorfor indsnævringen også har en større praktisk relevans.<sup>11</sup> Der vil dog blive inddraget en enkelt udtalelse fra FN's Menneskerettighedskomité på baggrund af en vurdering af udtalelsens funktion som fortolkningsbidrag for EMD.

Slutteligt vil der blive foretaget en samlet konklusion på problemformuleringen (**afs. 7**).

## 1.4. Metode og retskilder

### 1.4.1. Metode

Specialets problemformulering vil blive besvaret ved brug af den retsdogmatiske metode. Metoden har til formål at beskrive, hvad der er gældende ret, hvilket fastlægges ud fra en systematisering, beskrivelse, analyse og fortolkning af anerkendte retskilder.<sup>12</sup>

Specialet tilsigter at nå frem til en mere omfattende systematisering og generel teoridannelse, så specialets overordnede formål – ”Behandling af dispensationsansøgninger i lyset af internationale forpligtelser” - kan besvares. Til opnåelse heraf er den retsdogmatiske metode den mest hensigtsmæssige metode at anvende.

På baggrund af en fastlæggelse af retstilstanden vil metoden endvidere bidrage med at nå til en velbegrundet hypotetisk undersøgelse af, hvorledes særligt EMD, i en eventuel klagesag mod Danmark, ville vurdere en sag om afslag på dispensation til dansk statsborgerskab.

### 1.4.2. Retskilder

I indeværende afhandling vil der både blive anvendt nationale og internationale retskilder til at beskrive gældende ret. Juridisk litteratur og teori vil endvidere blive inddraget i det omfang, det er relevant for at belyse specialets problemstillinger. Juridisk litteratur er ikke i sig selv en anerkendt retskilde, som er bindende for domstolene, men den kan bidrage til den juridiske argumentation og løsning af retlige konflikter, da den er baseret på anerkendte retskilder.

For så vidt angår *de nationale retskilder*, er det særligt dansk lovgivning og dansk retspraksis, som vil blive inddraget for at kunne besvare problemformuleringen.

Af dansk lovgivning vil grundlovens § 44 samt naturalisationscirkulæret-2018 være central for specialets videre systematisering og fortolkning. I forhold til dansk retspraksis er retskildeværdien større

---

<sup>10</sup> Jacob Mchangama: Rapport om internationale menneskerettighedskonventioner og dansk ret, (2013/2014), s. 19.

<sup>11</sup> Det oplyses i en statusrapport fra Institut for Menneskerettigheder om gennemførelse af menneskeretten, at EMRK blev anvendt i 538 sager i perioden mellem 1992 og 2012 ved de danske domstole, mens øvrige menneskeretlige konventioner alene blev anvendt i 50 sager, (2014-2015), s. 22.

<sup>12</sup> Jens Evald: Juridisk teori, metode og videnskab (2016), s. 13 og s. 200.

desto højere rangeret domstolen er, og specialet vil både inddrage domme fra By-, Lands-, og Højesteret. Retspraksis udgør en vigtig retskilde, idet de almene retskilder sammenholdes med konkrete, faktiske omstændigheder, og det er almindeligt anerkendt, at domstolene er retsskabende.<sup>13</sup>

For så vidt angår *de internationale retskilder*, er det særligt EMRK og retspraksis fra EMD, som vil blive inddraget. FN's Handicapkonvention (herefter benævnt *CRPD*) og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske rettigheder (herefter benævnt *ICCPR*) vil dog også blive medtaget samt en enkelt udtalelse fra FN's Menneskerettighedsdomstol.

EMRK er inkorporeret i dansk ret og har retskildemæssig status som national lovgivning,<sup>14</sup> og den kan herved påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder.<sup>15</sup> Domme fra EMD har stor præjudikatvirkning i Danmark,<sup>16</sup> og EMD er retsskabende ligesom de nationale domstole,<sup>17</sup> idet staterne har forpligtet sig til at rette sig efter dens endelige afgørelser i enhver sag, de er parter i, jf. EMRK art. 46, stk. 1. Om forholdet mellem EMRK og EMD kan det særligt bemærkes, at artiklerne i EMRK direkte præciseres gennem EMD's praksis. EMRK beskrives som et levende instrument, der skal fortolkes i lyset af nutidens forhold ("present-day-conditions"), hvorfor praksissen spiller en stor rolle, når EMRK skal fortolkes og anvendes.<sup>18</sup>

CRPD og ICCPR er ikke inkorporeret, men alene ratificeret. Danmark har således forpligtet sig til at efterleve konventionernes indhold, og de kan både anvendes af de danske domstole og andre retsanvendende myndigheder, selvom de ikke er særskilt gennemført i dansk ret.<sup>19</sup> For at tilstræbe en retsanvendelse, der er i overensstemmelse med de påtagede forpligtelser, og ud fra en betragtning om, at lovgiver ikke har ønsket at lovgive i strid med folkeretten, henvises der i den juridiske litteratur traditionelt til fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglen for at undgå, at Danmark påføres et ansvar for folkeretsbrud.<sup>20</sup>

At CRPD og ICCPR alene er ratificeret, har den følgevirkning, at en individuel klageadgang til FN-komitéerne skal tilsluttes selvstændigt for at blive etableret ved, at staterne tiltræder de valgfrie protokoller. Danmark har både tiltrådt protokollen til ICCPR (OP-ICCPR) og protokollen til CRPD (OP-CRPD). I dag er der herved både klageadgang til henholdsvis FN's Menneskerettighedskomité og FN's Handicapkomité for krænkelse af rettigheder som disse beskytter.<sup>21</sup> Som nævnt i afs. 1.3., er udtalelserne dog ikke juridisk bindende, og de kan ikke tilsidesætte eller ændre afgørelser, som er

---

<sup>13</sup> Ibid., s. 150.

<sup>14</sup> Jens Elo Rytter: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, 2. udg. (2006), s. 35

<sup>15</sup> Betænkning nr. 1546/2014, s. 34.

<sup>16</sup> Jens Ewald: Juridisk teori, metode og videnskab (2016), s. 132.

<sup>17</sup> Ibid., s. 150.

<sup>18</sup> Ibid., s. 164-165.

<sup>19</sup> Betænkning nr. 1546/2014, s. 34.

<sup>20</sup> *Fortolkningsreglen* medfører, at i tilfælde af fortolknings tvivl (tvetydige nationale lovregler), må national ret forstås på den måde, der bedst bringer den i overensstemmelse med folkeretten. *Formodningsreglen* medfører, at der i utvetydige nationale retsregler, må indfortolkes sådanne forbehold, som er nødvendige for, at almindelig anerkendt folkeret kan blive respekteret. *Instruktionsreglen* medfører, at ved udøvelse af en i lovgivningen hjemlet skønsbeføjelse, har forvaltningen pligt til at følge de krav, der indeholdes i en konvention, jf. Peter Germer: Folkeretten, 4. udg. (2010), s. 82-86.

<sup>21</sup> Institut for Menneskerettigheder, statusrapport: Gennemførelse af menneskeretten (2014-2015), s. 17.



truffet af nationale myndigheder. En klager vil derfor altid være forpligtet til at følge de nationale myndigheders afgørelser, indtil de nationale myndigheder ændrer dem.<sup>22</sup>

De ikke-inkorporerede konventioner og de dertilhørende udtalelser fra de tilsluttede klageorganer er ud fra disse betragtninger relevante retskilder i dansk ret, men de kan ikke tilsidesætte en dansk lovbestemmelse på grund af konventionernes manglende inkorporering og dermed manglende direkte anvendelighed.<sup>23</sup>

## 2. Statsborgerretten

### 2.1. Kort om den internationale ramme

I international ret defineres ”statsborgerret”, som det retlige bånd, der forbinder et individ med dets stat. Grundlæggende om tildeling af statsborgerskab har det traditionelt forudsat en vis tilknytning mellem personen og staten. Denne tilknytning kan eksempelvis være opnået gennem fødsel (*ius-soli-princippet*<sup>24</sup>), eller den kan være opnået gennem personens afstamning – forældrenes statsborgerskab (*ius sanguinis-princippet*<sup>25</sup>).<sup>26</sup> I dag bruger de fleste lande dog en kombination af de to principper.<sup>27</sup>

Det er et internationalt anerkendt princip, at enhver stat ifølge sin egen lovgivning kan fastsætte, hvem der skal være dens statsborgere, herunder også hvilket grundlæggende tildelingsprincip de vælger.<sup>28</sup> Dette skal ses i lyset af de folkeretlige principper om, at en stat har ret til myndighedsudøvelse på sit territorium (”territorialhøjhed”) og ret til at fastsætte regler for sine egne statsborgere (”personalhøjhed”)<sup>29</sup>. En forudsætning for anerkendelsen er dog, at staterne skal lovgive i overensstemmelse med gældende internationale konventioner, almindelige folkeretlige regler og almindeligt anerkendte retsprincipper, jf. Den Europæiske Konvention om Statsborgerret art. 3.

Staterne har op igennem det 20. århundrede vedtaget et stort antal internationale- og europæiske konventioner om statsborgerskab eller konventioner, som har anden statsborgerretlig relevans. Danmark har tiltrådt de fleste internationale og regionale statsborgerretlige konventioner og har dermed påtaget sig en række retlige forpligtelser, som har betydning for indholdet af den danske indfødsretslovgivning.<sup>30</sup>

Helt grundlæggende for vedtagelsen af de senere konventioner står art. 15 i FN’s Verdenserklæring om Menneskerettigheder, som blev vedtaget i 1948. Bestemmelsen fastslår:

*”Enhver har ret til et statsborgerskab.*

*Ingen må vilkårligt berøves sin nationalitet eller nægtes ret til at skifte nationalitet”.*

---

<sup>22</sup> Betænkning nr. 1546/2014, s. 274.

<sup>23</sup> Jacob Mchangama: Rapport om internationale menneskerettighedskonventioner og dansk ret, (2013/2014), s. 30.

<sup>24</sup> Også kaldet ”fødestedsprincippet”; jf. Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 278.

<sup>25</sup> Også kaldet ”afstammingsprincippet”, jf. *ibid.*, s. 278.

<sup>26</sup> Birgit Kleis og Niels Beckman: Indfødsretsloven med kommentarer (2004), s. 9.

<sup>27</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 278 og 281-289.

<sup>28</sup> Birgit Kleis og Niels Beckman: Indfødsretsloven med kommentarer (2004), s. 11.

<sup>29</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 277.

<sup>30</sup> *Ibid.*, s. 275-276.

Verdenserklæringen om Menneskerettigheder er ikke retligt bindende for medlemsstaterne, men erklæringen fastslår nogle grundlæggende principper, som har tjent som målsætning for den senere udvikling inden for den internationale statsborgerret.<sup>31</sup>

Mange konventioner har bidraget til at gennemføre principperne i art. 15, og for at give et indblik i nogle af disse, kan der kort nævnes nogle af de væsentligste, såsom: ”*Flygtningekonventionen (1951)*, *Konventionen om Statsløse Personers Retsstilling (1954)*, *Konventionen om Begrænsning af Statsløshed (1961)*, *ICCPR (1966)*, *Konventionen om Barnets Rettigheder (1989)*, *Den Europæiske konvention om Statsborgerskab (1997)* og *CRPD (2006)*.”<sup>32</sup>

Ydermere kan der nævnes EMRK som blev inkorporeret i dansk ret ved lov i 1992. Retten til et statsborgerskab er ikke direkte gennemført i EMRK, men EMD har i flere sager tilkendegivet, at det ikke kan udelukkes, at et vilkårligt afslag på statsborgerskab under visse omstændigheder kan rejse spørgsmål efter EMRK art. 8 på grund af dets mulige indvirkning på privatlivet.<sup>33</sup> I EMD’s dom af 1. oktober 2011 *Genovese mod Malta* bemærkede EMD, at privatlivsbegrebet er tilstrækkeligt bredt til at kunne rumme aspekter af en persons sociale identitet, og selv om afslaget på statsborgerskab i den konkrete sag ikke krænkede art. 8, havde afslaget en sådan betydning for ansøgerens sociale identitet, at det faldt inden for anvendelsesområdet for bestemmelsen.<sup>34</sup>

I det omfang en sag om statsborgerskab rejses efter EMRK art. 8, kan der også opstå spørgsmål om afslagets overensstemmelse med de accessoriske bestemmelser i EMRK art. 13 – om retten til et effektivt retsmiddel - og art. 14 – forbud mod diskrimination.

### 3. Erhvervelse af dansk statsborgerskab i medfør af naturalisationscirkulæret-2018

#### 3.1. Indledende og generelt om erhvervelsen

For at kunne besvare specialets første problemstilling vedrørende, hvordan dispensationsansøgningerne konkret behandles, vil der i det følgende (afs. 3.2. og 3.3.) blive redegjort for kravene og dispensationsbestemmelserne, som gælder i medfør af naturalisationscirkulæret-2018. Først vil der dog blive gjort nogle generelle bemærkninger omkring erhvervelse af dansk statsborgerskab.

Som nævnt indledningsvist, følger det af GRL § 44, at dansk statsborgerskab kun kan erhverves ved lov. Erhvervelsen ved lov kan dog grundlæggende opnås på to måder: For det første kan erhvervelse ske direkte i medfør af en *generel lov*, som indfødsretloven, hvorefter ansøgeren erhverver statsborgerskab, fordi vedkommende opfylder lovens betingelser herfor. Efter reglerne i indfødsretsloven kan statsborgerskab erhverves enten automatisk ved fødsel, legitimation eller adoption eller ved positivt at afgive en erklæring. For det andet kan erhvervelse ske efter ansøgning ved lovgivningsmagtens vedtagelse af en *konkret, singulær lov*, som meddeler statsborgerskabet.<sup>35</sup> Sidstnævnte kaldes naturalisation, og er den erhvervelsesmåde, som er i fokus i specialet.

---

<sup>31</sup> Ibid., s. 280.

<sup>32</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 280.

<sup>33</sup> Ibid., s. 281.

<sup>34</sup> *Genovese mod Malta*, præmis 33.

<sup>35</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 290.

Den nugældende grundlovs § 44 går tilbage til 1849-grundloven. På daværende tidspunkt behandlede lovgivningsmagten de enkelte ansøgninger og traf dermed konkrete afgørelser i alle sager. I takt med et stigende antal ansøgninger begyndte man dog i stedet at udforme generelle retningslinjer, således at hvis ansøgerne opfyldte disse, kunne de erhverve statsborgerskab. Siden 2002 har et flertal af Folketingets partier (repræsenteret i Indfødsretsudvalget) aftalt de generelle retningslinjer i et naturalisationscirkulære, også kaldet indfødsretsaftaler.<sup>36</sup> Det er i henseende af fastsættelsen af disse retningslinjer, at det i princippet står Indfødsretsudvalget frit at beslutte, hvem der skal – og ikke skal – være dansk statsborger, hvilket gælder både i forhold til fastsættelse af kravene, men også i henseende af fastsættelse af dispensationsbestemmelserne. Opfylder en ansøger kravene, kan en ansøger meddeles dansk statsborgerskab og optages på et lovforslag om indfødsret - uden forelæggelse for Indfødsretsudvalget. Opfylder ansøgeren ikke kravene, får vedkommende som udgangspunkt afslag, medmindre at Indfødsretsudvalget efter en forelæggelse af sagen finder, at en dispensationsbestemmelse finder anvendelse.

Det seneste cirkulære er fra 2018 og er en gengivelse af den aftale, som den tidligere regering (Venstre, Liberal Alliance og Det konservative Folkeparti) indgik med Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti den 29. juni 2018. Over årene er der set ændringer i kravene, både i lempende og i skærpende retning alt efter, hvilke partier, der har siddet ved magten. De seneste cirkulæreskrivelser (naturalisationscirkulæret-2015<sup>37</sup> og naturalisationscirkulæret-2018) har dog begge været i skærpende retning, hvilket blandt andet skyldes et mere øget samfundsmæssigt fokus på, hvad det vil sige at være dansk.<sup>38</sup>

### 3.2. Kravene i naturalisationscirkulæret-2018

Førend en udlænding kan optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, skal vedkommende opfylde følgende otte krav:

- 1) Afgive tro og love-erklæringer
- 2) Deltage i en kommunal ceremoniel underskrivning af grundloven mv.
- 3) Alderskrav
- 4) Opholdskrav
- 5) Kriminalitetskrav
- 6) Gæld til det offentlige
- 7) Selvforsørgelse
- 8) Dansk kundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, kultur og historie (herefter benævnt *sprog- og videnskravet*)

En fastlæggelse af kravenes nærmere indhold vil være det centrale for det følgende. Den seneste ændring nr. 9298 af 6. maj 2021 i cirkulæret er **ikke** behandlet i specialet.

---

<sup>36</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 317-318.

<sup>37</sup> Betegnelsen dækker over: Cirkulæreskrivelse nr. 120873 af 13 oktober 2015 om naturalisation, ændret ved cirkulæreskrivelse af 9248 af 16. marts 2016.

<sup>38</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 318-319.

#### Ad. 1: Afgivelse af tro og love-erklæringer

Det følger af naturalisationscirkulæret-2018 § 1, at optagelse er betinget af, at ansøgeren afgiver de erklæringer på tro og love, som er nødvendige for Folketingets behandling af ansøgning.

Det følger herefter nærmere af naturalisationscirkulæret-2018 § 2, at disse erklæringer består i, at ansøgeren skal love troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund og erklære at ville overholde dansk lovgivning, herunder Danmarks Riges Grundlov, og respektere grundlæggende danske værdier og retsprincipper, herunder det danske demokrati.

#### Ad. 2: Deltagelse i en kommunal ceremoniel underskrivning af grundloven mv.

Det følger af naturalisationscirkulæret-2018 § 2 a, at det er en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren efter lovforslagets vedtagelse deltager i en ceremoni og skriver under på at ville overholde grundloven mv. som betingelse for erhvervelsen af statsborgerskab.

Dette ceremonielle-krav er en ny indføjede bestemmelse til naturalisationscirkulæret-2018. Det angives i indfødsretsaftalens indledende bemærkninger, at baggrunden for bestemmelsen er, at tildelingen af statsborgerskab skal markeres som en højtidelig begivenhed, hvorved ansøgeren ved ceremonien skal udvise respekt for danske værdier og optræde respektfuldt over for repræsentanter fra myndighederne.

Efter indfødsretsaftalens indgåelse i juni 2018 ønskede Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti, at ansøgerne skulle markere denne respekt ved at udveksle håndtryk. Dette er senere blevet fæstet i bekendtgørelse om kommunalbestyrelsens afholdelse af grundlovsceremonier §§ 5 og 8, som er udstedt med hjemmel i indfødsretslovens § 10, stk. 4.

#### Ad. 3: Alderskravet

For at kunne søge om dansk statsborgerskab ved naturalisation, gælder det som udgangspunkt, at man skal være myndig – herved 18 år. Børn skal som hovedregel erhverve indfødsret som biperson til én af sine forældre. Er dette ikke muligt, kan de dog optages som hovedperson på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de er under 18 år på det tidspunkt, hvor det pågældende lovforslag om indfødsrets meddelelse vedtages, jf. naturalisationscirkulæret-2018 § 3, stk. 2.

#### Ad. 4: Opholdskrav

Kapitel 3 i naturalisationscirkulæret-2018 beskriver de forskellige krav, som stilles til ansøgerens ophold her i landet, og generelt om kravene følger det, at der angives nogle hovedregler, hvorefter der følger nogle undtagelser. Overordnet stilles der tre forskellige krav: **1)** krav om bopæl her i landet, **2)** krav om tidsubegrænset ophold, **3)** krav om en vis opholdstid her i landet.

Kravet om bopæl her i landet følger af naturalisationscirkulæret-2018 § 5, stk. 1. Kravet medfører, at for at ansøgeren kan optages på et lovforslag om naturalisation, skal denne være tilmeldt Folkeregistret. I bestemmelsens stk. 2 angives der nogle undtagelser til dette krav. Dette omfatter eksempelvis ansøgere, som har bopæl i udlandet på grund af, at deres danske ægtefælle arbejder der for at varetage danske interesser.

Kravet om tidsubegrænset ophold følger af naturalisationscirkulæret-2018 § 5 a. Kravet medfører, at ansøgeren selvstændigt skal have opfyldt kravene i udlændingelovens § 11, stk. 3 for at opnå en

tidsubegrænset opholdstilladelse. Dette akkumulerer de krav, som ansøgeren skal opfylde, idet vedkommende ikke alene skal opfylde betingelserne, som gælder for at opnå dansk statsborgerskab, men skal endvidere opfylde kravene for at opnå tidsubegrænset ophold. Kravene er ikke sammenfaldende, og ansøgeren skal derfor opfylde tillæggende krav, som eksempelvis et beskæftigelseskrav. I bestemmelsens stk. 2 angives nogle persongrupper, som ikke er omfattet af kravet. Lempeligere regler vil dog ikke blive yderligere behandlet, jf. afs. 1.3.

Kravet om opholdstid her i landet følger af naturalisationscirkulæret-2018 § 7. I bestemmelsen differentieres der for opholdets længde afhængigt af hvilken persongruppe, der er tale om. Det almindelige opholdskrav er 9 år, jf. § 7 stk. 1. For flygtninge og personer sidestillet med flygtninge samt for statsløse personer er kravet 8 år, jf. § 7 stk. 2. For nordiske statsborgere er det 2 år, jf. § 7 stk. 3.

Naturalisationscirkulæret-2018 § 8 fastsætter opholdskravene for ansøgere, som er danskgifte. For denne persongruppe er den krævede opholdsperiode afhængig af ægteskabets varighed. Det følger af § 8, stk. 1, at en person, der lever i ægteskab med en dansk statsborger, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter 6 års uafbrudt ophold her i landet, når ægteskabet har bestået, og ægtefællen har været dansk i mindst 3 år. Ved 2 års ægteskab kræves 7 års ophold her i landet, og ved 1 års ægteskab kræves 8 års ophold. Op til 1 års samliv inden ægteskabets indgåelse ligestilles med ægteskab i den pågældende periode, jf. § 8, stk. 2.

Hvis ægtefællerne har forskellig bopæl, og det på denne baggrund er tvivlsomt, om de lever sammen, forelægges ansøgningen for Indfødsretsudvalget, jf. § 8 stk. 3.

Fælles for kravene om opholdstid i naturalisationscirkulæret-2018 §§ 7 og 8 er, at opholdet som udgangspunkt skal være uafbrudt. Der følger dog nogle undtagelser i naturalisationscirkulæret-2018 § 9, hvorefter opholdsafbrydelser i et vist omfang accepteres. Ansøgerens sammenlagte ophold skal dog stadig mindst udgøre den periode, der er nævnt i § 7 eller § 8, og det skal kunne lægges til grund, at ansøgeren har til hensigt at blive her i landet. De afbrydelser, som accepteres, er de opholdsafbrydelser, som sammenlagt højst har udgjort 1 år, jf. § 9, stk. 1, nr. 1, eller de afbrydelser, som højst har udgjort 2 år og udelukkende skyldes uddannelse, aftjening af værnepligt i den stat, som ansøgeren hidtil har været statsborger i, eller besøg hos nærtstående familie på grund af alvorlig sygdom hos det pågældende familiemedlem, jf. § 9, stk. 1, nr. 2.

Udover de nævnte regler, gælder der nogle *særlige og lempelige krav* til opholdet for visse persongrupper, jf. naturalisationscirkulæret-2018 §§ 10-13. Reglerne vil ikke blive yderligere gennemgået, men kan kort bemærkes omfattende: naturalisationscirkulæret-2018 §§ 10 og 11, som omhandler opholdskrav for personer med særlig tilknytning til Danmark gennem opvækst og/eller uddannelse. Naturalisationscirkulæret-2018 § 12, som omhandler ansøgere født i perioden fra den 1. januar 1961 til den 31. december 1978 af en dansk mor, og som kunne have erhvervet dansk indfødsret, såfremt moderen i perioden fra den 1. januar 1979 til den 31. december 1981 havde afgivet erklæring herom. Til sidst omhandler naturalisationscirkulæret-2018 § 13 særlige opholds- og/eller bopælskrav for personer af dansk afstamning og dansksindede sydslesvigere.

## Ad. 5: Kriminalitetskrav

Kapitel 5 i naturalisationscirkulæret-2018 beskriver de forskellige krav, som stilles til ansøgerens vandel – nærmere bestemt ved, at naturalisationscirkulæret-2018 §§ 19-21 fastsætter nogle betingelser i relation til ansøgerens kriminelle forhold. Ansøgeren skal i denne anledning erklære to ting: vedkommende skal erklære, at denne ikke har gjort sig skyldig i forhold omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13 (forbrydelser mod staten), jf. § 19, stk. 1, og vedkommende skal erklære, at denne på tro og love vil afgive oplysninger om eventuelle kriminelle forhold begået her i landet og/eller i udlandet, jf. § 20, stk. 1.

Naturalisationscirkulæret-2018 §§ 19 og 21 skelner overordnet mellem forskellige kriminelle forhold, som medfører forskellige retsvirkninger. Disse kan inddeles i:

- 1) kriminelle forhold, som udelukker vedkommende fra at få statsborgerskab,
- 2) kriminelle forhold, som medfører at vedkommende ikke kan få statsborgerskab i en periode (karenstid),
- 3) sigtede, og
- 4) ansøgere, som PET anser for at være en fare for landets sikkerhed.

**Nr. 1:** Naturalisationscirkulæret-2018 § 19, stk. 2-5 opremser en række straffe mv., som medfører, at en ansøger bliver udelukket fra at få dansk statsborgerskab.

Dette omfatter følgende:

- Ansøgere, som er idømt straffe for forbrydelser mod staten og for udtrykkelig tilskyndelse heraf (straffelovens kapitel 12 og 13 samt § 136, stk. 2)
- Ansøgere, som udtrykkeligt har billiget en række nærmere opregnede strafbare handlinger som led i religiøs oplæring (straffelovens § 136, stk. 3)
- Ansøgere, som er idømt udvisning for bestandigt
- Ansøgere, som har modtaget en skærpet straf med henvisning til straffelovens § 81 a (bandedrelateret kriminalitet)
- Ansøgere, som er idømt ubetinget frihedsstraf på 1 år eller derover
- Ansøgere, som er idømt ubetinget frihedsstraf på 3 måneder eller derover for personfarlig kriminalitet (straffelovens §§ 119 og 123, kapitel 25 og 26 og § 266).
- Ansøgere, som er idømt straffe for vold mod børn efter straffelovens kapitel 25 eller idømt straffe for seksualforbrydelser efter straffelovens kapitel 24.
  - Disse er dog forudsat, at gerningsmanden på gerningstidspunktet er fyldt 18 år, jf. cirkulærets § 19, stk. 5's henvisning til bilag 2.

**Nr. 2:** Naturalisationscirkulæret-2018 § 19, stk. 6 og 7 omhandler straffe som medfører karenstid. Det følger af § 19, stk. 6, at ansøgere som i øvrigt er straffet eller har modtaget en strafferetlig sanktion (dvs. tilfælde som falder uden for stk. 2-5), ikke kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse før udløbet af en vis karenstid. Bestemmelsen henviser herefter til oversigten i bilag 2, hvorefter det fremgår, at karenstiden afhænger af straffens størrelse og det begåede forholds strafværdighed. Som eksempler på karenstid kan det nævnes, at hvis en ansøger idømmes en ubetinget frihedsstraf, er den korteste karenstid 12 år (straf på op til 60 dage) og den længste 18 år (straf på 6 måneder og



op til 1 år). Bøder på 3000 kr. og derover eller 20 dagsbøder eller derover for en overtrædelse af straffeloven hindrer naturalisation i 4½ år fra gerningstidspunktet.<sup>39</sup> § 19, stk. 7 indeholder en regel om gentagelsesvirkning. Bliver ansøgeren straffet for ligeartet kriminalitet, som udløser karenstid, bliver karenstiden forlænget med 3 år for hver gang. Kriminalitet anses for ligeartet, hvis det drejer sig om overtrædelser af bestemmelser i samme lov, dog for så vidt angår overtrædelser af straffeloven og færdselsloven bestemmelser i samme kapitel. Straffelovsovertrædelser, hvori der indgår vold eller trusler om vold, anses dog altid for ligeartede.

**Nr. 3:** Naturalisationscirkulæret-2018 § 19, stk. 8 omhandler sigtelser. Bestemmelsens fastlægger, at hvis en ansøger er sigtet for en lovovertrædelse, kan denne ikke optages på lovforslag om naturalisation. Dette gælder uanset, hvad vedkommende er sigtet for. Frafaldes sigtelsen, kan ansøgeren søge om statsborgerskab på ny, men den oprindelige sag genoptages ikke, hvilket får den retsvirkning, at hvis der er kommet nye regler siden, er det disse - og ikke de oprindelige regler – ansøgningen behandles efter.

**Nr. 4:** Naturalisationscirkulæret-2018 § 21 omhandler den situation, hvor ansøgere ifølge Politiets Efterretningstjeneste (PET) udgør en fare for landets sikkerhed. Det følger af bestemmelsen, at hvis Justitsministeren meddeler, at det af PET vurderes, at en ansøger kan være en fare for landets sikkerhed, forelægges sagen for Indfødsretsudvalget med indstilling om udelukkelse af den pågældende fra optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i en nærmere angiven periode.

#### Ad. 6: Gæld til det offentlige

Det følger af naturalisationscirkulæret-2018 § 22, at en ansøger ikke kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis vedkommende har visse typer af forfalden gæld til det offentlige. Bestemmelsen opregner i nr. 1-7, hvilke typer af forfalden gæld, som der nærmere er tale om. Det omfatter eksempelvis tilbagebetalingspligtige ydelser efter serviceloven, aktivloven og den tidligere bistandslov, forskudsvisse udbetalt børnebidrag, daginstitutionsbetalinger, for meget udbetalt boligstøtte, tilbagebetaling af boligindskudslån samt skatter og afgifter.

#### Ad. 7: Selvforsørgelse

Det følger af naturalisationscirkulæret-2018 § 23, at optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse forudsætter, at ansøgeren er selvforsørgende. At være ”selvforsørgende” vil sige, at ansøgeren ikke har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven inden for de seneste 2 år, forud for fremsættelse af lovforslaget om indfødsrets meddelelse (jf. stk. 1), og at ansøgeren inden for de seneste 5 år, forud for fremsættelsen af lovforslaget, i alt højst må have modtaget en sådan hjælp i en periode på sammenlagt 4 måneder (jf. stk. 2). Endvidere følger det af bestemmelsens stk. 3., at ansøgere, der inden for de angivne selvforsørgelsesperioder (dvs. de perioder, hvori de ikke må have modtaget ydelser, jf. stk. 1 og 2) har modtaget dagpenge i mere end 4 måneder (uanset om ydelsen karakteriseres som arbejdsløsheds-, syge- eller barselsdagpenge), vil få selvforsørgelsesperioderne forlænget med en periode svarende til den samlede dagpengeperiode, der overstiger 4 måneder.

---

<sup>39</sup> Der henvises til naturalisationscirkulæret-2018's bilag 2 for en nærmere gennemgang af de enkelte karenstider.

Ovennævnte ydelser efter aktivloven og/eller integrationsloven omfattes dog ikke, hvis man har modtaget enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, som hjælp – og disse ikke er direkte relateret til forsørgelse, eller ydelser, der må sidestilles med løn eller pension eller træder i stedet herfor.

#### Ad. 8: Sprog- og videnskravet

Naturalisationscirkulæret-2018 § 24 fastsætter nogle betingelser i form af danskkundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, kultur og historie (indfødsretsprøven), som ansøgeren skal opfylde for at kunne blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Ifølge § 24 stk. 1 er det en betingelse, at ansøgeren dokumenterer danskkundskaber ved bevis for at have bestået danskuddannelsernes Prøve i Dansk 3 eller en af de i naturalisationscirkulærets bilag 3.a angivne prøver (eksempelvis folkeskolens 9. eller 10. klasses prøver med et gennemsnit på mindst 6 (13-skalaen) eller 02 (7-skalaen)). Dette krav kan lempes til et krav om en bestået prøve i Dansk 2 for ansøgere, som opfylder selvforsørgelseskravet og ikke i de seneste 9 år har modtaget den i § 23, stk. 1, nævnte offentlige hjælp i en periode på sammenlagt mere end 6 måneder, jf. § 24, stk. 2.

Ifølge § 24, stk. 3, suppleres kravet om danskkundskaber med et krav om dokumentation for kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ved bevis for at have bestået indfødsretsprøven af 2015.

Selve prøven udarbejdes af Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI). Der henvises i bestemmelsen til naturalisationscirkulærets bilag 4, som fritager seks forskellige grupper af ansøgere fra kravet om at bestå indfødsretsprøven. Dette omfatter visse børn, ansøgere med bopæl på Færøerne eller i Grønland, svensk- og norsktalende ansøgere, dansksindede sydslesvigere og ansøgere omfattet af § 12, og som har bopæl i udlandet.

### 3.3. Dispensation til selvforsørgelseskravet og sprog- og videnskravet

#### 3.3.1. Dispensationsbestemmelser

Det står, som tidligere nævnt, som udgangspunkt Indfødsretsudvalget frit, når de skal bestemme, hvem der skal have dansk statsborgerskab. At det i princippet står dem frit at bestemme, hvem der skal have statsborgerskabet tildelt, betyder, at det i princippet også står udvalget frit at beslutte at dispensere fra ethvert af de i afs. 3.2. nævnte krav i naturalisationscirkulæret-2018.

Denne principielle frihed begrænses dog af, at Indfødsretsudvalget er forpligtet til at iagttage de internationale regler, som de har forpligtet sig til at overholde.

I forhold til at forelægge dispensationsansøgninger for Indfødsretsudvalget, kan der umiddelbart konstateres at være tale om to overordnede dispensationsadgange i medfør af naturalisationscirkulæret-2018:

- 1) Der er den ”generelle” adgang, som gælder i medfør af naturalisationcirkulæret-2018 § 25, hvorefter ansøgninger kan forelægges efter en konkret vurdering eller efter en fast praksis på området og,



- 2) Der er den mere konkrete adgang for dispensation til sprog- og videnskravet ved de såkaldte sygdomssager, som er reguleret direkte i naturalisationcirkulæret-2018 § 24, stk. 4-8.

*”Naturalisationscirkulæret-2018 § 25”*

Det følger af naturalisationscirkulæret-2018 § 25, at ansøgninger, som falder uden for de i cirkulæret fremhævede situationer (§ 8, stk. 3, § 13, jf. bilag 1, pkt. 3, § 19, stk. 9 til 10 mv.), også kan forelægges for Indfødsretsudvalget med henblik på udvalgets stillingtagen til, om ansøgeren vil kunne meddeles dispensation fra en eller flere betingelser i aftalen.

Bestemmelsen indeholder en meget bred forelæggelsesadgang, og den eneste forudsætning for fremlæggelse er, at særlige forhold skal tale derfor. Adgangen er således ikke retligt normeret, og der findes ikke nogen tilgængelige praksisoversigter, som kan give en ansøger et indtryk af, hvornår en dispensation er mulig.<sup>40</sup> Der er dog nogle sagskategorier, som efter fast praksis forelægges for udvalget. I note 8 til naturalisationscirkulærets § 25 nævnes nogle af disse, og et eksempel herpå er sager, hvori ansøgeren af helt særlige grunde i en periode ikke opfylder kravet om selvforsørgelse, jf. § 23.

*”Naturalisationscirkulæret-2018 § 24, stk. 4-8”*

Den eneste forelæggelsesmulighed, som er detaljeret beskrevet i forhold til dispensationsansøgninger, er ansøgninger om dispensation fra sprog- og videnskravet, jf. naturalisationscirkulæret-2018 § 24, stk. 4-8. Bestemmelserne fastsætter nogle retningslinjer for de såkaldte sygdomssager, hvorefter det bestemmes, at disse sager skal behandles i overensstemmelse med CRPD’s krav. CRPD’s formål er at sikre, at mennesker med handicap kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre, jf. CRPD art. 1. CRPD art. 18 fastslår, at staten skal sikre retten til et statsborgerskab for personer med handicap på lige fod med andre. Det har den retsvirkning, at hvis en person har et handicap i konventionens forstand, dvs. har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som forhindrer vedkommende i at opfylde et eller flere af de almindelige krav til statsborgerskab, skal vedkommende have mulighed for at få dispensation fra det eller de krav, som personen ikke kan opfylde på grund af sin funktionsnedsættelse.<sup>41</sup>

Før indholdet i § 24 stk. 4-8 bliver redegjort nærmere, skal det dog bemærkes, at reglerne alene vedrører, *hvornår* en dispensationsansøgning kan forelægges Indfødsretsudvalget. Der er *ikke* tale om regler, som angiver betingelser for dispensation. Dette understreges også udtrykkeligt i § 24, stk. 8, hvorefter det følger, at en forelæggelse for Indfødsretsudvalget ikke er ensbetydende med, at ansøgeren meddeles dispensation.

Naturalisationscirkulæret-2018 § 24, **stk. 4 og 5** fastsætter kravene til, hvornår der kan ske en forelæggelse for Indfødsretsudvalget for de ansøgningsgrupper, som ville have været omfattet af danskundskabskravene i henholdsvis § 24 stk. 1 (Krav om Danskprøve 3) og stk. 2 (Krav om Danskprøve 2). Reglerne i § 24, stk. 4 og 5 er omfattende, men der stilles i princippet de samme krav for de to

<sup>40</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 346.

<sup>41</sup> Denne særlige forpligtelse blev Indfødsretsudvalget gjort opmærksom på af Udlændinge- og Integrationsministeriets notits af 24. februar 2017 om Danmarks internationale forpligtelser på indfødsretsområdet i henhold til CRPD.

ansøgningsgrupper. Bestemmelsernes betingelser vil herfor blive behandlet samlet ud fra bestemmelsernes punktnummer (pkt. 1-6).

Først og fremmest stiller bestemmelserne krav om, at ansøgeren skal være lægeligt diagnosticeret med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse og som følge heraf ikke er i stand til – eller har rimelig udsigt til – at kunne opfylde sprog- og videnskravet, heller ikke ved prøveafleggelse på særlige vilkår eller ved brug af hjælpemidler (§ 24, stk. 4, 2. pkt. og stk. 5, 2. pkt.). Med andre ord skal personen være omfattet af CRPD's definition af at være ”handicappet”.

For det andet er det en betingelse, at hvis ansøgeren ikke kan opfylde det almindelige prøvekrav (uanset om det er kravet om prøve i Dansk 3 eller Dansk 2), men har mulighed for at bestå en dansk sprogpå prøve på et lavere niveau end den prøve, som vedkommende som udgangspunkt skulle have bestået efter § 24, stk. 1 eller 2, skal vedkommende *dokumentere* at have bestået denne prøve (§ 24, stk. 4, 3. pkt. og stk. 5, 3. pkt.). Ansøgeren skal ydermere *dokumentere*, at denne så vidt muligt har deltaget i danskundervisning, eventuelt deltaget i et særligt individuelt tilrettelagt undervisningstilbud og have forsøgt at tage danskprøven på det relevante niveau samt indfødsretsprøven af 2015, herunder eventuelt ved prøveafleggelse på særlige vilkår eller ved brug af hjælpemidler (§ 24, stk. 4, 4. pkt. og stk. 5, 4. pkt.).

Har ansøgeren ikke deltaget i nogen form for danskundervisning og ikke forsøgt at bestå en danskprøve og indfødsretsprøven, kan vedkommendes sag forelægges Indfødsretsudvalget, hvis der er fremlagt *dokumentation* for, at ingen af delene har været mulig på grund af den pågældendes funktionsnedsættelse, og at funktionsnedsættelsen er årsag til den manglende deltagelse og de manglende forsøg på at opfylde kravene (§ 24, stk. 4, 5. pkt. og stk. 5, 5. pkt.).

Det anføres til sidst, at hvis de i 3. og 4. pkt. nævnte dokumentationskrav ikke kan opfyldes, vil der ved udvalgets vurdering, jf. 1. pkt., kunne lægges vægt på, om ansøgeren på anden måde kan godtgøre at have forsøgt at tilegne sig dansk kundskaber i nogenlunde samme omfang som danskere på samme udviklings- og dannelsesstrin (§ 24, stk. 4, 6. pkt. og stk. 5, 6. pkt.). Det kan eksempelvis indgå i denne vurdering, om vedkommende har deltaget i foreningslivet mv.

Naturalisationscirkulæret-2018 § 24, **stk. 6 og 7** stiller nogle krav til den lægelige dokumentation.

Det følger af § 24, stk. 6., at de forhold der er omtalt i § 24, stk. 4 og 5, 2. og 5. pkt., skal være dokumenteret ved en erklæring fra en person med en lægefaglig baggrund. Erklæringen må ikke være mere end to år gammel regnet fra ansøgningens indgivelse. Det skal af erklæringen blandt andet fremgå, om den pågældende er ude af stand til at bestå en prøve, som anført i stk. 1-3, eller en prøve på et lavere niveau, jf. stk. 4. Erklæringen skal derudover særligt forholde sig til blandt andet, om ansøgeren vil kunne deltage i Danskuddannelse 3 eller – hvis vedkommende ikke er i stand hertil – Danskuddannelse 2, eller som det mindre Danskuddannelse 1 eller i et særligt tilrettelagt danskundervisningstilbud tilpasset ansøgerens forudsætninger mv. Alle vurderinger i erklæringen skal være begrundede. Derudover skal det af erklæringen fremgå, om behandlingsmulighederne er udtømte og om den pågældende inden for en periode på 5 år vil blive i stand til at forsøge at tage (gå op) til en danskprøve - som anført eventuelt på særlige vilkår eller ved brug af hjælpemidler mv.

Det følger af § 24, stk. 7, at hvor ansøgeren har en langvarig funktionsnedsættelse på baggrund af en psykisk lidelse, skal de forhold, der er omtalt i § 24, stk. 4 og 5, 2. og 5. pkt., være dokumenteret ved en erklæring fra en speciallæge i psykiatri eller en person med anden lægefaglig baggrund, baseret på en forudgående psykiatrisk udredning af ansøgeren. Erklæringen må ikke være mere end to år gammel, regnet fra ansøgningens indgivelse.

## 4. Dispensationspraksis: Rammer og grænser som følge af internationale forpligtelser

### 4.1. Indledende og generelt om efterprøvelse af afslag på naturalisation

Det er i afs. 3 konstateret, hvilke retningslinjer, der gælder i forhold til at behandle dispensationsansøgninger. I indeværende afs. 4 vil specialet undersøge nærmere, hvordan Danmarks internationale forpligtelser sætter rammer og eventuelle grænser for denne behandling i praksis. Dette bliver undersøgt ved en nærmere analyse af dansk retspraksis i forhold til sprog- og videnskravet (afs. 4.2.) og selvforsørgelseskravet (afs. 4.3.). Først vil der dog blive gjort nogle generelle bemærkninger omkring efterprøvelse af afslag på dispensation.

GRL § 44 udelukker, at administrative myndigheder og domstole kan træffe afgørelser om tildeling af statsborgerskab, idet statsborgerskabet kun kan tildeles ved lov. Bestemmelsen medfører, at i det omfang et afslag på statsborgerskab anses som en del af lovgivningsprocessen, kan det ikke være genstand for administrativ efterprøvelse. Folketingets Ombudsmand er heller ikke kompetent i denne henseende, idet han alene udøver en kontrol med forvaltningen – og ikke med lovgivningsmagten.<sup>42</sup>

I den principielle dom U 2013.3328 H slog Højesteret dog fast, at grundloven ikke er til hinder for, at en ansøger anlægger sag ved domstolene med påstand om, at indfødsretsmyndighederne skal anerkende, at et afslag på indfødsret er meddelt i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Højesteret begrundede dette resultat med, at Danmark har påtaget sig en række internationale forpligtelser, som også er af betydning for tildeling af statsborgerskab. Disse forpligtelser skal herved også efterleves ved Indfødsretsudvalgets udøvelse af skøn over, om dansk statsborgerskab skal meddeles en ansøger eller ej. En ansøger kan herved få en domstolsprøvelse af, om Danmarks internationale forpligtelser er blevet krænket i forbindelse med et afslag – og hermed få prøvet om vedkommende i denne anledning har krav på erstatning eller godtgørelse.

### 4.2. Retspraksis: Sager om dispensation fra sprog- og videnskravet

#### 4.2.1. *U 2017.2469 H – ”De tre afviste sager”*

Sagen omhandlede personerne – A, B og C - som havde ansøgt om dansk statsborgerskab og havde anmodet om dispensation fra kravet om danskundskaber i de dagældende naturalisationscirkulæres bestemmelser (2006- og 2008-cirkulærer). Personerne led af posttraumatisk belastningsreaktion (PTSD), og gjorde gældende, at det ikke var muligt for dem at lære dansk på det påkrævede niveau, men blev på trods heraf meddelt afslag på deres ansøgning.

A, B og C gjorde i sagen gældende, at de havde krav på betaling af godtgørelse, fordi afslaget var meddelt i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Nærmere bestemt mente ansøgerne, at

---

<sup>42</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 394.

EMRK art. 8, jf. art. 14, ICCPR art. 26 og CRPD art. 4, 5 og 18 var krænket ved, at Indfødsretsudvalget ikke havde dispenseret fra sprogkravet, men mente herudover også at begrundelserne for afslagene var mangelfulde i henhold til Den Europæiske Konvention om Statsborgerret (herefter benævnt EKS) art. 11 – som medfører en begrundelsespligt.

Højesteret fandt det ikke godtgjort, at ansøgerne havde været udsat for konventionsstridig forskelsbehandling. Ansøgerne havde ikke løftet bevisbyrden for, at de på grund af deres handicap *ikke* var i stand til eller havde rimelig udsigt til at opfylde sprogkravet, og ansøgerne fik således ikke medhold i deres påstand om tilkendelse af kompensation. Endvidere fandt Højesteret, at begrundelserne for afslagene ikke var i strid med begrundelseskravet i EKS art. 11.

Det bør særligt bemærkes i forhold til dommen, at de cirkulærer-bestemmelser, som Højesteret skulle forholde sig til, ikke var udformet i overensstemmelse med CRPD, således som det er tilfældet med dispensationsreglerne i de senere cirkulærer fra 2013, 2015 og i det nugældende fra 2018, jf. afs. 3.3.1.

#### 4.2.2. Dom fra Københavns Byret<sup>43</sup> og AZIZ THAMER AL-EBRAH vs. DENMARK

Københavns Byret afsagde den 25. september 2017 dom i en statsborgerskabssag, hvor Indfødsretsudvalget havde meddelt afslag på dispensation fra sprog- og videnskravet. Ansøgeren gjorde i sagen gældende, at hun krævede godtgørelse, fordi hun havde været udsat for forskelsbehandling på grund af sit handicap i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Hun led af paranoid skizofreni, hvilket gjorde det umuligt for hende at opfylde kravene.

Københavns Byret fandt det godtgjort, at ansøgeren opfyldte de konventionsmæssige krav til dispensation, og at hun derfor ved afslaget på dispensation fra sprog- og videnskravet, havde været udsat for forskelsbehandling på grund af sit handicap i strid med EMRK art. 8, jf. art. 14, ICCPR art. 26 og CRPD art. 1, 2, 4 og 5 samt 18.

Retten fandt det imidlertid ikke godtgjort, at krænkelsen havde påvirket ansøgeren på en sådan måde, at hun skulle tilkendes en godtgørelse, idet det udgjorde et tilstrækkeligt retsmiddel efter EMRK art. 13, at retten konstaterede, at der forelå en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Efter sagsanlægget ansøgte ansøgeren på ny om dansk statsborgerskab med fornyet lægelig dokumentation certificeret af 24 oktober 2007, som påviste:

*“(...) that it was highly likely that she suffered from schizophrenia. The psychiatrist could not make any eye contact with her, and it was only her husband who spoke. The latter explained that the applicant needed constant supervision at home. The certificate concluded that the applicant was far too ill to participate in a Danish course or to attempt to take the special citizenship test”.*<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Københavns Byrets dom af 25. september 2017. Afgørelsen er refereret i Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 356.

<sup>44</sup> AZIZ THAMER AL-EBRAH vs. DENMARK, subject matter of the case.

På trods af dokumentationen afviste Indfødsretsudvalget den 15. marts 2018 at dispensere fra sprog- og videnskravet, og den 6. april 2018 meddelte Udlændinge- og Integrationsministeriet hende afslag på dansk statsborgerskab.

Den 6. juli 2018 blev sagen indbragt for EMD som sagen ”AZIZ THAMER AL-EBRAH vs. DENMARK”. EMD opfordrede dog de danske indfødsretsmyndigheder til at afsøge mulighederne for at indgå forlig i sagen,<sup>45</sup> hvilket ultimativt førte til, at sagen på ny blev forelagt Indfødsretsudvalget.

Tredje gang blev ansøgeren meddelt dispensation fra sprog- og videnskravet, hvorfor sagen ikke blev videre behandlet ved EMD.

### 4.3. Retspraksis: Sager om dispensation fra selvforsørgelseskravet

#### 4.3.1. *Dom fra Vestre Landsret<sup>46</sup> - ”en del af lovgivningsprocessen”*

Vestre Landsret afsagde den 5. januar 2018 dom i en statsborgerskabssag, hvor Indfødsretsudvalget havde meddelt afslag på dispensation fra selvforsørgelseskravet. Ansøgeren gjorde i sagen gældende, at hun ikke kunne opnå ordinær beskæftigelse eller uddannelse og kunne herved ikke leve op til selvforsørgelseskravet på grund af sit handicap. Hun var dog placeret i et ressourceforløb, der foreløbigt skulle vare til 2020 på daværende tidspunkt.

På baggrund af afslaget krævede hun over for Udlændinge- og Integrationsministeriet, at udvalgsbeslutningen blev ophævet, og at sagen blev behandlet igen under korrekt inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser. Ydermere krævede hun at få godtgørelse.

Landsretten fandt, at Indfødsretsudvalgets vurdering af dispensationsspørgsmålet var direkte forbundet med spørgsmålet om optagelse af ansøgeren på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, og dermed måtte den anses som en del af lovgivningsprocessen. En domstolsprøvelse heraf var derfor udelukket. Landsretten gav heller ikke sagsøger medhold i godtgørelsespåstanden, da retten måtte lægge til grund, at der var mulighed for, at sagsøgeren kunne opnå et flexjob og dermed havde rimelig udsigt til at kunne opfylde selvforsørgelseskravet. På den baggrund fandt landsretten, at hun befandt sig i en situation, der var sammenlignelig med den, som personer uden et tilsvarende handicap befandt sig i, hvis de blev midlertidigt arbejdsløse og i den forbindelse modtog ydelser efter aktivloven.

Landsretten fandt herfor ikke, at ansøgeren havde været udsat for ulovlig diskrimination.

#### 4.3.2. *U 2020.1753 V – ”Førtidspensionist vs. fleksjobber”*

Vestre Landsret afsagde den 7. februar 2020 dom i en anden statsborgerskabssag, hvor Indfødsretsudvalget havde meddelt afslag på dispensation fra selvforsørgelseskravet. Ansøgeren gjorde i sagen gældende, at han var blevet udsat for forskelsbehandling på grund af sit handicap og påstod derfor, at Udlændinge- Integrationsministeriet skulle betale ham en godtgørelse.

Det særligt omstridte spørgsmål for landsretten var, om ansøgeren kunne siges at være blevet udsat for handicapdiskrimination og i denne henseende, om ansøgeren var blevet behandlet ringere end

---

<sup>45</sup> Politiken: ”Menneskerettighedsdomstol går ind i sag om dansk statsborgerskab”, 2. november 2019.

<sup>46</sup> Vestre Landsrets dom af 5. januar 2018.

personer uden handicap, som var i samme situation som ansøgeren - som ”ledig” på arbejdsmarkedet. Ved byrettens behandling af sagen var man nået frem til, at afslaget på dispensation ikke var udtryk for forskelsbehandling. Argumentet var, at ansøgeren ikke var blevet behandlet ringere end lønmodtagere uden handicap, når de er ledige og i den forbindelse modtager ydelser efter lov om aktiv socialpolitik, for eksempel kontanthjælp.<sup>47</sup>

Landsretten nåede imidlertid til et andet resultat, og førend der redegøres herfor, findes det nødvendigt først at fastslå sagens nærmere faktiske omstændigheder.

Ansøgeren, A, var tyrkisk statsborger, og var handicappet, hvorfor han fra 1. oktober 2008 blev tilkendt førtidspension. Den 1. oktober 2014 blev han efter eget ønske visiteret til et fleksjob, og han var herefter ansat i et fleksjob indtil den 2. juli 2015, hvorefter ansættelsesforholdet imidlertid blev bragt til ophør af arbejdsgiveren. Han modtog herefter ledighedsydelse efter lov om aktiv socialpolitik i perioden fra den 2. juli 2015 til den 31. august 2015.

I 2015 var A blevet optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, men forslaget bortfaldt, da der blev udskrevet valg til Folketinget. Den 28. oktober 2015 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at A ikke kunne blive dansk statsborger, idet A ikke længere kunne anses som ”selvforsørgende” på grund af den ledighedsydelse han havde modtaget fra 2. juli 2015 til den 31. august 2015. A havde herfor modtaget en ydelse efter lov om aktiv socialpolitik inden for det seneste år forud for fremsættelsen af et lovforslag om indfødsrets meddelelse, jf. dagældende cirkulæreskrivelse-2013<sup>48</sup> § 23, stk. 1. Ministeriet anførte endvidere, at Indfødsretsudvalget havde vurderet, at der ikke kunne dispenseres fra kravet om selvforsørgelse.

Landsretten anførte, at det var ubestridt, at A på tidspunktet for Indfødsretsudvalgets beslutning i oktober 2015 om ikke at dispensere fra kravet om selvforsørgelse var handicappet, jf. CRPD art. 1. Det var endvidere ubestridt, at han ikke opfyldte kravet om selvforsørgelse for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i 2013, idet ledighedsydelse - i modsætning til dagpenge - er en forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik, og derfor medførte, at dagældendes cirkulæreskrivelse-2013 § 23, stk. 1, ikke var opfyldt.

Det blev lagt til grund, at A som førtidspensionist ville have opfyldt kravet om selvforsørgelse i § 23, stk. 1. Hans ønske om at arbejde i det omfang, det var muligt pga. sit handicap – herved som fleksjobber – medførte dog, at han i tilfælde af uforskyldt ledighed ikke var berettiget til at opnå arbejdsløshedsdagpenge, uanset om han havde været medlem af en arbejdsløshedskasse. En person i arbejde uden handicap ville i modsætning til personer i fleksjob have været berettiget til at modtage arbejdsløshedsdagpenge ved uforskyldt arbejdsløshed, såfremt personen var medlem af en arbejdsløshedskasse. Selvforsørgelseskravet i cirkulæreskrivelse-2013 § 23, stk. 1, ville for denne persongruppe ikke have været til hinder for opnåelse af dansk statsborgerskab, idet dagpenge - i modsætning til ledighedsydelse - ikke er forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik.

På denne baggrund kom landsretten frem til det resultat, at A var blevet indirekte forskelsbehandlet som følge af sit handicap i forhold til personer uden handicap i relation til selvforsørgelseskravet.

---

<sup>47</sup> Retten i Aarhus, sag nr. BS 11-2138/2016. Afgørelsen er refereret i Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 359.

<sup>48</sup> Betegnelsen dækker over: Cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6 maj. 2013 om naturalisation.

Forskelsbehandlingen kunne ikke anses for objektivt og rimeligt begrundet og var derfor i strid med EMRK art. 14 og CRPD art. 18. At A's mulighed for at få dansk statsborgerskab i hvert fald var blevet forsinket, fordi hans ansøgning ikke var blevet behandlet i overensstemmelse med de internationale konventioner, blev han tilkendt en godtgørelse på 10.000 kr.

Det kan bemærkes, at Institut for Menneskerettigheder endvidere var intervenseret i sagen ved landsretten og henviste blandt andet til statistisk materiale, som redegjorde for, at gruppen af ledige med invaliderende handicap, der er visiteret til fleksjob og modtager ledighedsydelse, bliver uforholdsmæssigt hårdt ramt af selvforsørgelseskravet sammenlignet med ledige uden handicap.<sup>49</sup>

#### 4.4. Sammenfattende om dispensationspraksis

Ovenstående retspraksis om afslag i dispensationssager viser, at udgangspunktet om, at det står Indfødsretsudvalget frit, når de skal beslutte at tildele dansk statsborgerskab, alene er et principielt - og ikke et reelt udgangspunkt. Behandlingen er i et vist omfang underlagt visse internationale regler, som sætter flere rammer og grænser for denne - og herved for Indfødsretsudvalgets skønsudøvelse, idet reglerne indeholder diskriminationsforbud.

De internationale forpligtelser, som særligt er af betydning i praksis er: CRPD art. 5 og 18, EMRK art. 8, jf. art. 14 og ICCPR art. 26. Indholdet af diskriminationsforbuddene i artiklerne er i vidt omfang sammenfaldende og omfatter såvel forbud mod direkte som indirekte diskrimination. CRPD yder dog tillige en direkte beskyttelse af retten til at erhverve statsborgerskab for personer med handicap på lige fod med andre, jf. art. 18, litra a., hvorfor denne bestemmelse er af særlig betydning.

Rammerne og grænserne varierer dog alt efter omstændighederne i den konkrete sag, idet det faktum, at en konvention er anvendelig i det konkrete tilfælde, ikke er ensbetydende med, at der nødvendigvis er tale om ulovlig forskelsbehandling.

Sagerne U 2017.2469 H – ”de tre afviste sager”, jf. afs. 4.2.1. og Dom fra Vestre Landsret – ”en del af lovgivningsprocessen”, jf. afs. 4.3.1., illustrerede blandt andet, at selvom ansøgerne var ”handicappede” i CRPD art. 1's forstand, skulle de bevise, at de ikke var i stand til eller havde rimelig udsigt til at kunne opfylde det pågældende krav efter det gældende cirkulære. I ingen af de to sager fandtes ansøgerne at have løftet bevisbyrden herfor, hvorfor dette blandt andet var baggrunden for, at de ikke fik medhold i påstanden om kompensation.

I U 2020.1753 H – ”førtidspensionist vs. fleksjobber”, jf. afs. 4.3.2., anførtes det ydermere i Højesterets begrundelse for at konstatere ”diskriminerende forskelsbehandling”, at behandlingen ikke havde været objektiv og rimeligt begrundet – og på denne baggrund var i strid med konventionerne. Omvendt heraf kan det udledes, at hvis omstændighederne er det modsatte – herved en forskelsbehandling kan konstateres at være objektiv og rimeligt begrundet og varetager et legitimt formål – kan den være lovlig.

---

<sup>49</sup> Institut for Menneskerettigheder: *Biinterventionsindlæg*, 26. marts 2019, pkt. 2.



## 5. Naturalisationsproceduren – fokus på den manglende begrundelse

### 5.1. Indledende og generelt om proceduren

I de følgende afs. 5 og 6 vil specialet have fokus på den sidste del af problemformuleringen – hermed hvilke mulige konsekvenser, der følger af procedurens konstruktion – særligt med fokus på den manglende begrundelse.

I indeværende afs. 5 vil det første led af disse konsekvenser blive fastlagt i forhold til, hvilke mulige retssikkerhedsmæssige udfordringer proceduren medfører (afs. 5.2.). Først vil der dog blive gjort nogle generelle bemærkninger omkring proceduren – herved om myndighedernes sagsbehandling (afs. 5.1.1), og om hvilken slags ”virksomhed” myndighederne udøver, lovforberedende virksomhed vs. Afgørende virksomhed, (afs. 5.1.2.).

#### 5.1.1. Sagsbehandlingen

Naturalisationsansøgninger indgives direkte til Udlændinge- og Integrationsministeriet via en obligatorisk digital selvbetjeningsordning. Udlændinge og Integrationsministeriet fungerer som et slags sekretariat for Indfødsretsudvalget, og det er deres Indfødsretskontor, som gennemgår de modtagne ansøgninger og afgør på grundlag af naturalisationscirkulæret, om en ansøger skal optages på et lovforslag, have sin sag forelagt for Indfødsretsudvalget eller have afslag på ansøgningen om naturalisation.

Kan en ansøger tildeles dansk statsborgerskab – enten ved at have opfyldt betingelserne i naturalisationscirkulæret – eller ved, at Indfødsretsudvalget har meddelt dispensation til et eller flere krav – fremsættes selve lovforslaget om indfødsrets meddelelse to gange årligt (forår og efterår). Lovforslaget fremsættes i Folketinget og behandles i princippet som andre lovforslag, da det skal undergå tre behandlinger. Når lovforslaget er vedtaget, og ansøgerne har deltaget i den kommunale ceremonie, jf. afs. 3.2. ad. 2, bliver de danske statsborgere.<sup>50</sup>

Indfødsretsudvalget består af 17 medlemmer, som vælges efter forholdstal, jf. Folketingets forretningsorden. Der er således ikke garanti for, at alle partier er repræsenteret i udvalget. Forelægges en sag for udvalget – hvilket som tidligere nævnt vil angå dispensationssager, tvivlsomme sager og sager, som skal forelægges for udvalget efter naturalisationscirkulæret – afgøres disse ved almindeligt flertal blandt udvalgets medlemmer. Sagsbehandlingen af sagerne er fortrolige og foregår i lukkede udvalgsmøder i samråd med Indfødsretskontorets medarbejdere.<sup>51</sup> Selve afstemningen foregår uden en nærmere drøftelse ved, at de enkelte medlemmer stemmer ”for” eller ”imod” ved en håndsoprækning.<sup>52</sup>

Udvalgsmedlemmerne skiftes ved hvert folketingsvalg, hvilket også medfører, at der sidder et skiftende politisk flertal i udvalget.

---

<sup>50</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 375-384.

<sup>51</sup> Ibid., s. 382-383.

<sup>52</sup> Institut for Menneskerettigheder, rapport: Statsborgerskab (2018), s. 30.



### 5.1.2. *Lovforberedende virksomhed vs. Afgørelsesvirksomhed*

Den virksomhed, som Indfødsretskontoret udøver i forbindelse med behandling af ansøgninger om statsborgerskab, opfattes som lovforberedende arbejde – og ikke som afgørelsesvirksomhed<sup>53</sup>. Dette har flere følger. Af de væsentligste kan nævnes, at afslaget ikke kan påklages til en anden administrativ myndighed, men endvidere har det den følge, at forvaltningslovens regler om blandt andet høring og begrundelse i princippet ikke gælder for sagsbehandlingen.<sup>54</sup>

I praksis er denne retssikkerhedsmæssige udfordring dog løst ved, at der har været politisk enighed om, at den sagsbehandling, ministeriet foretager med henblik på at konstatere om en person opfylder kravene i retningslinjerne, minder meget om den form for sagsbehandling, som den offentlige forvaltning udøver. På den baggrund er det vedtaget i naturalisationscirkulærets kapitel 1 (indledning), at Indfødsretskontoret skal iagttage forvaltningslovens regler og andre forvaltningsretlige principper ved behandlingen af naturalisationssagerne.<sup>55</sup> I praksis betyder dette, at indfødsretskontoret begrundede sine afslag ved at henvise til det eller de cirkulærekrav, som en ansøger ikke anses for at opfylde.

Er der derimod tale om afslag, som bygger på en afgørelse, der er truffet af Indfødsretsudvalget, kan indfødsretskontoret ikke give en begrundelse, da dette ikke kender til medlemmernes begrundelser for at meddele afslag. Afslag fra Indfødsretsudvalget begrundes således ikke i praksis, hvilket medfører flere retssikkerhedsmæssige udfordringer, jf. straks nedenfor.

## 5.2. Indfødsretsudvalgets manglende begrundelse ved afslag på dispensation

### 5.2.1. Politisk skøn vs. Retligt normerede afgørelser

Indtager man et synspunkt, hvorefter tildeling af dansk statsborgerskab med henvisning til GRL § 44, er at anse som et rent politisk skøn, hvorved der er fri adgang til praksisafvigelser, er der ikke nogen retssikkerhedsmæssige problemer ved behandlingen af dispensationssager som de foretages i dag. Efter dette synspunkt har en ansøger ikke nogen retskrav (der gælder ingen retsgarantier), idet vedkommende ikke kan have nogen berettigede forventninger i forhold til afgørelsen.

Som der dog blev slået fast oven for i afs. 4.4., er der ikke tale om noget frit politisk skøn i forhold til behandling af disse sager. Afgørelserne er som nævnt i afsnittet i et vist omfang retligt normeret, hvilket øger behovet for, at proceduren indeholder visse garantier for at sikre, at der tages hensyn til disse regler ved behandlingen.

Statsborgerskabet er ikke et retskrav, men ansøgerne kan i medfør af de internationale regler konstatere at have et retskrav på ikke at blive ulovligt diskrimineret.

### 5.2.2. Begrundelsespligt?

I højesteretsdommen U 2017.2469 H – ”de tre afviste sager”, jf. afs. 4.2.1., udtalte Højesteret mere generelt om begrundelsesspørgsmålet, at bestemmelsen i EKS art. 11 er anvendelig i forhold til både afslag på dispensation, der meddeles af et ministerium, og afslag, der meddeles efter en afgørelse

---

<sup>53</sup> Opfattelsen er dog diskutabel, da flere har argumenteret for, at afslag på dansk statsborgerskab kan betragtes, som en ”afgørelse” i forvaltningslovens forstand, jf. eks. Ida Elisabeth Kock: Udlændingeret (2006), s. 617.

<sup>54</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 385.

<sup>55</sup> Ibid., s. 386.

truffet af Indfødsretsudvalget. Højesteret udtalte, at en begrundelse skal *”have et indhold (retligt og faktisk), der giver ansøgeren et rimeligt grundlag for at bedømme, hvad årsagen til afslaget på indfødsret er.”*

At Indfødsretsudvalget ikke begrunder sine afgørelser i dag, harmonerer herved ikke med forpligtelsen efter EKS art. 11. Indfødsretsudvalgsmedlemmerne kan individuelt have forskellige begrundelser for at ville meddele afslag på dansk statsborgerskab i en konkret sag. Det er dog almindeligt kendt, at medlemmer i kollegiale organer kan søge at nå til enighed om, hvad der er hovedbegrundelsen for en negativ afgørelse – eventuelt på baggrund af et flertal. Der er således ikke noget til hinder for at samme princip blev overført til Indfødsretsudvalget, hvorved ansøgerne kunne modtage én samlet begrundelse, trods eventuelle individuelle forskelle hos medlemmerne.<sup>56</sup>

Et andet argument som kunne tale for en begrundelsespligt er, at man kan overveje det faktum i relation til dispensationsbestemmelsen i naturalisationscirkulæret-2018 § 24, stk. 4-8, at denne er udarbejdet i overensstemmelse med CRPD, jf. afs. 3.3.1. Når Indfødsretskontoret indstiller sagerne på baggrund af denne bestemmelse til Indfødsretsudvalget, må kontoret de facto mene, at der er tale om forhold i den konkrete sag, som gør, at CRPD finder anvendelse. Eller som minimum, at der er tale om en ansøger, som lægeligt er diagnosticeret med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse, og som følge heraf ikke er i stand til – eller har rimelig udsigt til – at kunne opfylde kravene, jf. naturalisationscirkulæret-2018 § 24, stk. 4 og 5. At man er omfattet af CRPD betyder, som tidligere nævnt ikke, at man automatisk er berettiget til dispensation, men det betyder derimod, at der er anledning til, at Indfødsretsudvalget i disse sager begrundede, hvorfor en eventuel forskelsbehandling, trods handicappet, er objektiv og sagligt begrundet og varetager et legitimt formål.

### 5.2.3. Retssikkerhedsmæssige udfordringer

Generelt om begrundelseskravet, kan det konstateres at være et helt centralt krav, der gælder indenfor forvaltningsretten<sup>57</sup>, som er med til at sikre borgernes retssikkerhed. Kravet medfører en øget garanti for materielt rigtige afgørelser, idet der gives indsigt i, hvad der er blevet lagt vægt på og kan således hjælpe borgeren til enten at forstå og acceptere afgørelsen eller til at vurdere, om der er grundlag for at klage, hvis der for eksempel er varetaget usaglige hensyn.

At der ikke gives begrundelser for afslag ved de sager som Indfødsretsudvalget behandler i dag, har flere følger.

Først og fremmest udgør den manglende begrundelse et praktisk problem for praktikere, som skal rådgive klienter om dispensation til dansk statsborgerskab. Rådgiverne kan reelt ikke rådgive om behandlingen, da de ikke ved, hvornår en dispensation meddeles. De ubegrundede afgørelser medfører, at det ikke er muligt at udarbejde nogen former for praksisoversigter, og flere praktikere beskriver

---

<sup>56</sup> Eva Ersbøll m.fl.: Udlændingeret, 4. udg., 2. bind (2020), s. 387.

<sup>57</sup> Som hovedregel når forvaltningen træffer en ”afgørelse”, jf. forvaltningslovens § 2.

det som ”at famle i blinde”, når de får disse sager i hænde, fordi de ikke ved, hvad Indfødsretsudvalget vil lægge/har lagt vægt på ved afgørelserne.<sup>58</sup> Der er ingen form for forudsigelighed i sagerne.

For det andet medfører de ubegrundede afgørelser flere retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

En betænkelighed fremkommer ved, at afgørelserne uden begrundelser kan fremtræde som vilkårlige og kan udgøre et problem i forhold til ligebehandling ved, at to sammenlignelige sager afgøres med forskellige resultater. Betænkeligheden kan underbygges af et eksempel fra praksis, også kendt som sagen om ” de handicappede brødre”<sup>59</sup>, hvorved Indfødsretsudvalget den 27. august 2015 blev forelagt to ansøgninger fra to brødre. Brødrene er begge født ”mentalt retarderede” og fremtræder begge begavelsesmæssigt med et ”funktionsniveau svarende til et udviklingsår under 3 år”. De har intet sprog, og kan alene kommunikere med mimik. Den ene bror får dispensation, den anden bror får afslag. Omstændighederne i sagerne er ens (sammenlignelige), men sagerne får to forskellige udfald – og fremtræder derfor vilkårlig. Først da sagen får pressedækning, får også den anden bror dispensation.

En anden form for vilkårlighed i afgørelserne fremtræder på baggrund af den mere grundlæggende måde, Indfødsretsudvalget er organiseret på, jf. afs. 5.1.1. Det skiftende politiske flertal ved hvert folketingsvalg medfører i praksis, at der er stor forskel på, hvorvidt der gives dispensation eller ej – alt efter, hvem der sidder ved magten. Til illustration kan nævnes, at dispensationsprocenten til sprog- og videnskravet under den tidligere regering i 2014 var oppe på 97%<sup>60</sup>, hvorimod dispensation til samme krav i 2019 var omkring 2,3%<sup>61</sup>.

En anden betænkelighed fremkommer ved, at der er en øget risiko for, at der varetages usaglige og konventionsstridige hensyn ved behandlingen af sagerne, når medlemmerne i Indfødsretsudvalget ikke skal være transparente med baggrundene for deres afstemning. Der er ingen mulighed for indsigt i, om afgørelserne reelt iagttager de internationale forpligtelser eller ej, når det ikke er muligt at få indsigt i begrundelserne for afslagene. Betænkeligheden kan underbygges af, at flere af Indfødsretsudvalgets medlemmer igennem årene er kommet med tilkendegivelser, som kan indikere sådanne usaglige hensyn. Mette Thiesen (Indfødsretsordfører, Nye Borgerlige) skrev i en facebookopdatering den 15. august 2019, at folk fra muslimske lande ikke skal have dansk statsborgerskab, hvorfor hun konsekvent vil stemme nej til ansøgere, som kommer herfra. Hun oplyser i et interview til Berlingske.dk, at dette er ”en regel uden undtagelse”.<sup>62</sup> Christian Langballe (tidl. Indfødsretsordfører, Dansk Folkeparti) har tidligere udtalt til den tyske journalist, Thomas Borchert, at han: ”så godt som altid har stemt nej, når ansøgeren kom fra et fjernt mellemøstligt land”, fordi han havde et ønske om at bringe antallet af muslimer med dansk statsborgerskab ned. I samme sammenhæng udtalte han, at han ikke anså arbejdet i udvalget som en behandling af enkeltsager, men som en politisk kamp.<sup>63</sup> At flere medlemmer har tilkendegivet, at de,

---

<sup>58</sup> Udtales bla. Af Eddie Khajawa, advokat, i videoklipet: Høring i Indfødsretsudvalget om tildeling af dansk statsborgerskab i dispensationssager, (2017), tid 2:11:00.

<sup>59</sup> Avisen.dk: ”Retarderede brødre får hver sit svar på statsborgerskab”, 18. november 2015.

<sup>60</sup> Udlændinge- og integrationsministerens svar af 27. oktober 2017 på spg. nr. 80 fra Indfødsretsudvalget.

<sup>61</sup> Udlændinge- og integrationsministerens svar af 9. oktober 2019 på spg. nr. 20 fra Indfødsretsudvalget.

<sup>62</sup> Berlingske: ”Nye Borgerlige-profil: Folk fra muslimske lande skal ikke have dansk statsborgerskab”, 16. august 2019.

<sup>63</sup> Refugees.dk: ”Muslimer udelukkes fra statsborgerskab”, 20. august 2019.

allerede førend de har fået en konkret sag ihænde, konsekvent har besluttet sig for at stemme ”nej” uden undtagelse, indikerer, at medlemmerne ikke iagttager de internationale regler og de rammer og grænser, som disse sætter for behandlingen i form af diskriminationsforbud. Baseres et afslag direkte på en ansøgers ophav eller religiøse overbevisning for i øvrigt at varetage en personlig agenda om et ”nedbringe antallet af muslimer med dansk statsborgerskab”, er der ikke tale om forskelsbehandling, som baseres på objektive og saglige hensyn, som varetager et legitimt formål. Forskelsbehandlingen er med andre ord ikke baseret på hensyn, som er en forudsætning for, at denne kan konstateres at være lovlig.

### 5.3. Sammenfattende om den manglende begrundelse

Når det kan konstateres, at afgørelserne om dispensation til dansk statsborgerskab i et vist omfang er underlagt visse internationale regler, som Danmark har forpligtet sig til at overholde – og således ikke er frie politiske skøn – er der et behov for, at der iagttages visse processuelle garantier.

Der er oven for angivet flere praktiske belæg for, at procedurens konstruktion medfører flere udfordringer i form af: uforudsigelige og vilkårlige afgørelser, hvorved to sammenlignelige sager risikerer at blive afgjort med forskellige resultater og afgørelser, hvorved der er øget risiko for, at der varetages usaglige og konventionsstridige hensyn. Der er herved et reelt behov for at styrke ansøgernes retssikkerhed.

Specialet har ikke til formål at fremkomme med løsninger på, hvorledes de retssikkerhedsmæssige udfordringer kan afhjælpes. I litteraturen har flere peget på, at de processuelle garantier kan skabes ved at foretage en reformation af den danske indfødsretlovgivning, og der må henvises til denne litteratur<sup>64</sup> for en større udførlig gennemgang heraf. Specialet vil dog pege på nogle mindre vidtgående måder at sikre garantier i proceduren.

En mulighed ville være, at Indfødsretsudvalget anerkendte deres begrundelsespligt efter EKS art. 11. En begrundelse for afslagene ville føre til større saglighed, idet udvalgsmedlemmerne ville blive påtvunget en større grundighed i forhold til deres overvejelser og baggrunde for deres afstemning. Endvidere ville begrundelser for afslagene medføre, at der i større grad kunne skabes en oversigt over dispensationspraksis, og på denne vis ville både ansøger – som praktiker - have større mulighed for at kunne forudsige udfaldet af en dispensationssag.

Alternativt kunne det i større grad blive henlagt til Indfødsretskontoret at sagsbehandle sagerne. Det er allerede vedtaget, at de forvaltningsretlige principper gælder for kontorets behandling – og herved gælder også kravet om begrundelse. Der er ikke noget i GRL § 44, som ville være til hinder for en sådan henlæggelse, hvis der i naturalisationscirkulæret blev vedtaget nogle faste retningslinjer for behandlingen af dispensationssagerne. Med faste retningslinjer ville der ikke være overladt noget skøn til Indfødsretskontoret i forhold til sagens udfald, og henlæggelsen ville således ikke stride mod GRL § 44.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Se eks. Eva Ersbøll: Dansk indfødsret i international og historisk belysning, (2008), s. 721-737 og Ida Elisabeth Koch: ”Retssikkerhed i forbindelse med erhvervelse af indfødsret ved lov – retlige og/eller politiske hindringer” (1999).

<sup>65</sup> I Udlændinge- og Integrationsministerens svar af 22. september 2015 på spg. 10 fra Johanne Schmidt-Nielsen, bekræftes det, at en sådan henlæggelse er mulig.

## 6. Procedurens konstruktion - forøget risiko for, at Danmark vil blive dømt for at krænke internationale forpligtelser?

### 6.1. Indledende

I indeværende afs. 6 vil det andet led af, hvilke konsekvenser procedurerens konstruktion medfører være i fokus. Det undersøges, om konstruktionen eventuelt i sig selv medfører en forøget risiko for, at Danmark vil blive dømt for at overtræde internationale forpligtelser ved de internationale klageorganer. Specialet har i denne henseende primært EMD som klageorgan i fokus jf. afs. 1.3., for den valgte afgrænsning.

I det følgende gøres der først nogle generelle bemærkninger omkring EMD's kontrolfunktion og subsidiaritetsprincippet for at klarlægge forholdet mellem EMD og myndighederne i medlemsstaterne (afs. 6.2.1.). Herefter analyseres EMD's praksis for at belyse, hvilken hensyn der konkret ligger bag, at EMD i nogle sager indtager en "subsidiær rolle" i forhold til medlemsstaterne og herved i nogle tilfælde er tilbageholdende med at underkende den nationale vurdering af en påstået krænkelse (afs. 6.2.2.). På baggrund af analysen foretages til sidst en sammenfattende vurdering af, hvorledes EMD, i en eventuel klagesag mod Danmark, ville vurdere en sag om afslag på dispensation. (6.2.3.).

Specialet vil efterfølgende inddrage en udtalelse fra FN's Menneskerettighedskomité på baggrund af udtalelsens funktion, som fortolkningsbidrag for EMD (afs. 6.3.). Til sidst foretages en sammenfattende konklusion på problemstillingen (afs. 6.4)

### 6.2. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD)

#### 6.2.1. EMD's kontrolfunktion og subsidiaritetsprincippet

EMD er EMRKs juridiske kontrolorgan, og EMD indtager en helt central rolle, som det organ der autoritativt fortolker og anvender EMRK.<sup>66</sup> I forhold til de nationale myndigheder indtager EMD dog en subsidiær kontrolfunktion, hvilket særligt kommer til udtryk ved to helt centrale principper, som EMD benytter ved fortolkning af konventionen – herved proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet (staternes skønsmargin).

Den subsidiære rolle skal ses på baggrund af, at det primære ansvar for at overholde konventionens rettigheder og pligter påhviler staterne.<sup>67</sup> Den subsidiære funktion er fastslået i såvel praksis, men også direkte i selve konventionsteksten. Det fremgår eksempelvis af EMRK art. 1, hvorved: "*De høje kontraherende parter skal sikre enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, som er nævnt i denne konventions afsnit I*" og af EMRK art. 19, hvorefter EMD skal "*sikre opfyldelsen af medlemsstaternes forpligtelser*". Bestemmelserne indikerer, at det er medlemsstaterne, som er pligtssubjekt i forhold til at sikre rettighederne i EMRK – og der er i denne anledning overladt staterne en vis skønsmargin i forhold til, hvordan de vil efterleve konventionens forpligtelser. Derudover fremgår den subsidiære funktion også af EMRK art. 35, stk. 1, hvorefter klageren skal have udtømt sine nationale retsmidler, inden sagen indbringes for EMD.

<sup>66</sup> Jens Elo Rytter: "*Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret*", 2. udg. (2006), s. 57.

<sup>67</sup> Peer Lorenzen m.fl.: "*Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – art. 1-9*", 3. udg. (2011), s. 32.

Medlemsstaten har herved det primære ansvar for at prøve den konkrete sag og herved ansvaret for, at rettigheder efter EMRK ikke er krænket. EMD's prøvelsesfunktion er på denne vis et supplement til den nationale prøvelse og er ikke en slags "fjerde instans", der kan omgøre nationale domme.<sup>68</sup>

De nævnte bestemmelser i EMRK udtrykker det, der i EMD's praksis er beskrevet som den grundlæggende subsidiære natur af det internationale konventionssystem, der er etableret med EMRK.<sup>69</sup> Bestemmelserne beskriver de to helt centrale marginer af skøn, som staterne er overladt: 1) Skønnet, som er overladt i forbindelse med selve implementeringen af EMRK, og som er helt uafhængig af EMD's prøvelse i de konkrete sager, og 2) Skønnet, som staterne er tildelt i de enkelte sager, som er en følge af EMD's subsidiære prøvelse.

Doktrinen om staternes skønsmargin og det heraf særligt afledte subsidiaritetsprincip har fået en særlig betydning efter, at medlemsstaterne vedtog den såkaldte Brighton-erklæring i 2012. Dette skifte i subsidiaritetsprincippet vægt i afgørelserne beskrives af den islandske dommer og retspræsident for EMD, Robert Spano, som "The age of subsidiarity".<sup>70</sup> Brighton-erklæringen blev den første nedskrevne stadfæstelse af doktrinen om staternes skønsmargin og subsidiaritetsprincippet, idet medlemsstaterne tilkendegav, at EMD blev opfordret til særligt at lægge vægt på og konsekvent anvende disse principper i dens domme.<sup>71</sup> Senest den 13. april 2018 blev der vedtaget den såkaldte Københavnererklæringen, hvori det om EMD's retspraksis om subsidiaritetsprincippet blev gjort klart, at der tilkommer staterne en skønsmargin ved fortolkningen og anvendelsen af konventionen, og at marginen afhænger af både de konkrete omstændigheder i sagen og af hvilke rettigheder, der er på spil. Det specificeres udtrykkeligt i Københavnererklæringens præmis 28c, at

*"The Court's jurisprudence on the margin of appreciation recognises that in applying certain Convention provisions, such as Articles 8-11, there may be a range of different but legitimate solutions which could each be compatible with the Convention depending on the context. This may be relevant when assessing the proportionality of measures restricting the exercise of rights or freedoms under the Convention. Where a balancing exercise has been undertaken at the national level in conformity with the criteria laid down in the Court's jurisprudence, the Court has generally indicated that it will not substitute its own assessment for that of the domestic courts, unless there are strong reasons for doing so."*<sup>72</sup>

Første del af citatet konstaterer det oven for nævnte skøn nr. 1, som overlades i forbindelse med implementeringen, idet der henvises til, at der ofte vil være flere forskellige løsninger, der kan udgøre lovlige indgreb i de relative rettigheder i EMRK art. 8-11.

Dernæst fremgår det af citatet, at dette valg af løsninger, er relevant i forhold til at undersøge *proportionaliteten* af midlerne. Denne del henviser til det oven for nævnte skøn nr. 2, som staterne er tildelt i de enkelte sager, idet der henvises til, at medlemsstaterne ikke alene er overladt et skøn i forhold til valget af flere løsninger, men også i forhold til deres vurdering af, hvorvidt den valgte løsning kan

<sup>68</sup> Peer Lorenzen m.fl.: "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – art. 1-9", 3, udg. (2011), s. 32.

<sup>69</sup> Oddný Mjöll Arnardóttir: "Rethinking the two margins of appreciation" (2016), s. 39.

<sup>70</sup> Robert Spano: "Universality or Diversity of Human Rights? Strasbourg in the Age of Subsidiarity" (2014), s. 491.

<sup>71</sup> Brighton declaration, 20. april 2012, præmis 12a.

<sup>72</sup> Copenhagen declaration, 13. april 2018, præmis 28c.

siges at være legitim og proportionel ("nødvendig"). Er der således lovhjemmel for indgrebet i national lovgivning, og kan indgrebet konstateres at varetage et legitimt formål, er det centrale for EMD at vurdere, om indgrebet er proportionelt. Det er særligt i anledning af denne vurdering, at begrundelsen for indgrebet og hensynene bag bliver afgørende. Har medlemsstaterne foretaget en afvejning af hensyn på nationalt niveau, som er i overensstemmelse med "the criteria laid down in the Court's jurisprudence", vil EMD være tilbageholdende med at sætte sin egen vurdering i stedet for de nationale domstoles.

På baggrund af disse momenter er det det sidstnævnte skøn (skønnet, som er overladt i forbindelse med de enkelte sager), som er central for specialets videre undersøgelse<sup>73</sup>. Omfanget og indholdet af marginen for skønnet kan variere fra sag til sag alt afhængig af, om der i det konkrete tilfælde foreligger et bagvedstående hensyn, som taler for eller imod, at EMD skal udvise tilbageholdenhed. Klarlæggelsen af disse hensyn er herved altafgørende for den i sidste ende vurdering af, om der i en dispensationssag ville være et sådant bagvedliggende hensyn som ville tale for at lade den danske nationale vurdering stå ved magt – eller om EMD formentlig ville underkende vurderingen og statuere krænkelse af EMRK.

#### 6.2.2. Hensynene bag "den subsidiære rolle"

At EMD alene skal varetage en subsidiær kontrolfunktion er hovedsageligt forudsat på baggrund af fire bagvedstående hensyn, som sætter rammerne for, om og hvornår staterne er tildelt en udvidet skønsmargin.

*Først og fremmest* kan udvidelsen af skønsmarginen være af hensyn til mere normative overvejelser. EMD anerkender, at de nationale myndigheder har et bedre kendskab til samfundsmoralen i staten, og at de således er bedre til at afgøre, hvilken modvægt den folkelige moral har over for en mulig krænkelse. I sagen *Handyside v. the united kingdom* blev det blandt andet slået fast, at staterne har en vis skønsmargin, navnlig hvor det: "In particular, (...) is not possible to find in the domestic law of the various Contracting States a uniform European conception of morals."<sup>74</sup> I sagen *E.S v. Austria* udtalte EMD endvidere, at: "The absence of a uniform European conception (...) broadens the Contracting States' margin of appreciation (...)"<sup>75</sup> Det er således centralt for en udvidelse af skønsmarginen, at der ikke er en europæisk konsensus om forholdet.

*Dernæst* kan udvidelsen af skønsmarginen være af hensyn til, at man anser de nationale myndigheder som bedre egnet til at foretage en prøvelse af de bevismæssige og faktiske forhold. EMD henviser blandt andet til, at de nationale myndigheder på grund af deres "direct and continuous contact with the vital forces of their countries"<sup>76</sup> er bedre i stand til at vurdere de lokale behov og forhold.

*Herudover* kan udvidelsen af skønsmarginen være af hensyn til den nationale beslutningstagers legitimitet. EMD påpeger i flere domme, at det som udgangspunkt er medlemsstaterne selv, der fastlægger sin politiske linje ud fra et hensyn til, at medlemsstaternes folkevalgte politikere har en direkte

---

<sup>73</sup> Når der henvises til det "overladte skøn" fremadrettet i specialet, er det dette skøn, der refereres til.

<sup>74</sup> *Handyside v. the united kingdom*, præmis 48.

<sup>75</sup> *E.S v. Austria*, præmis 44.

<sup>76</sup> *Handyside v. the united kingdom*, præmis 48.



demokratisk legitimitet, og af denne grund må anses som bedre egnet til at foretage en politisk afvejning. EMD udtaler eksempelvis i dommen *Hatton v. the united kingdom*, at: ”*In matters of general policy, on which opinions within a democratic society may reasonably differ widely, the role of the domestic policy-maker should be given special weight*”.<sup>77</sup>

*Til sidst* kan udvidelsen af skønsmarginen være af hensyn til den nationale beslutningsproces. Træffes beslutninger i overensstemmelse med passende retssikkerhedsmæssige garantier er EMD mere tilbageholdende med at underkende den nationale vurdering, end hvis beslutningen fremstår mangelfuld og overfladisk.

Særligt sidstnævnte hensyn er således relevant at vurdere nærmere i forhold til en sag om afslag på dispensation, idet Danmark netop har denne særlige procedure, som er konstateret ikke at være uden retssikkerhedsmæssige udfordringer, særligt på grund af den manglende begrundelse, jf. afs. 5.2.3.

#### ”Nærmere om hensynet til den nationale beslutningsproces”

Subsidiaritetsprincippet spiller efter dette hensyn en særlig rolle – og tillægges en særlig vægt – når kvaliteten af den nationale beslutningsproces er høj, henholdsvis lav. For at eksemplificere, hvordan skønsmarginen varierer afhængigt af kvaliteten, vil der blive redegjort for nogle udvalgte domme fra EMD – som respektivt illustrerer, hvornår EMD har været tilbageholdende og ikke har været tilbageholdende i forhold til at underkende den nationale vurdering.

Sagen *Animal Defenders International v. the United Kingdom* omhandlede den ikke-statslige organisation ”Animal Defenders International” (ADI), som ønskede at bringe en reklame i fjernsynet, som ville sætte fokus på misbrug af chimpanser i underholdningsbranchen. Myndighederne i staten forbød reklamen med henvisning til, at den overtrådte en national lovbestemmelse, som forbød reklamer af politisk karakter. ADI appellerede beslutningen og gjorde gældende, at forbuddet udgjorde en krænkelse af EMRK art. 10. Spørgsmålet for EMD blev, hvorvidt man kunne anse indgrebet som nødvendigt i et demokratisk samfund. EMD havde en balanceret tilgang til afklaring af nødvendigheden og herved proportionaliteten i dette, hvortil særligt to hensyn stod over for hinanden. 1) “(...) *the applicant NGO’s right to impart information and ideas of general interest which the public is entitled to receive with*”, og 2) “(...) *the authorities’ desire to protect the democratic debate and process from distortion by powerful financial groups with advantageous access to influential media.*”<sup>78</sup> EMD udtaler, at for at kunne vurdere proportionaliteten i indgrebet, skal den primært vurdere den lovgivningsmæssige baggrund for den nationale lovbestemmelse. Hertil udtales, at: ”*The quality of the parliamentary and judicial review of the necessity of the measure is of particular importance in this respect, including to the operation of the relevant margin of appreciation.*”<sup>79</sup> Med denne udtalelse slår EMD fast, at staternes skønsmargin ikke alene påvirkes af domstolenes afvejning, men af hele den nationale beslutningsproces som helhed. I sagen fandt EMD, at de begrundelser og hensyn, som lå til grund for det lovgivningsmæssige valg, var relevante og tilstrækkelige, hvorfor EMD ikke fandt, at der var sket en krænkelse af klagerens rettigheder efter EMRK.

<sup>77</sup> *Hatton v. the united kingdom*, præmis 97.

<sup>78</sup> *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, præmis 112.

<sup>79</sup> *Ibid.*, præmis 108.



Sagen *Animal Defenders International v. the United Kingdom* viser, at hvis den nationale beslutningsproces har taget stilling til de forskellige hensyn og afvejet disse foruden en beslutning, er EMD tilbageholdende med at statuere krænkelser. De nationale myndigheders begrundelse for indgrebet bliver herved helt central i forhold til, om EMD er tilbageholdende med at statuere krænkelser eller ej begrundet i doktrinen om staternes skønsmargin. EMD udtrykker også dette princip klart i dommens præmis 105, hvortil den udtaler: ” (...) *it is not the Court’s task to take the place of the national authorities but it must review, in the light of the case as a whole, those authorities’ decisions taken pursuant to their margin of appreciation*”.

Omvendt følger det dog, hvis beslutningsprocessen er utilstrækkelig og mangelfuld, kan dette medføre, at staternes skønsmargin indskrænkes.

Sagen *Hirst v. the United Kingdom* omhandlede en person, som havde erklæret sig skyldig i manddrab, og på denne baggrund var blevet dømt og fængslet. Den indsatte ønskede at stemme til det nationale parlamentsvalg, men dette havde han ikke mulighed for på baggrund af national lovgivning, som ikke tillod indsatte stemmeret. Den indsatte gjorde gældende, at dette var et brud på menneskerettighederne, mere specifikt et brud på tillægsprotokol 1, art. 3 om retten til frie valg. EMD lagde vægt på, at selvom der var kategorier af kriminelle, som ikke var berørt af den nationale lovgivning, så berørte den alligevel en bred vifte af disse uden at differentiere mellem dem.<sup>80</sup> EMD undersøgte i sagen, hvad de nationale myndigheder anførte som begrundelse for beslutningen og hvilke hensyn, der lå bag. EMD anerkendte udtrykkeligt de formål, som myndighederne havde lagt vægt på som baggrunden for udelukkelsen af stemmeret for de indsatte, hvilket omfattede følgende ”(...) *the aim of preventing crime by sanctioning the conduct of convicted prisoners and also of enhancing civic responsibility and respect for the rule of law*”.<sup>81</sup> På trods heraf finder EMD:

”*Such a general, automatic and indiscriminate restriction on a vitally important Convention right must be seen as falling outside any acceptable margin of appreciation, however wide that margin might be (...)*”<sup>82</sup>

Til dette anfører EMD, at der ikke var noget bevis for, at parlamentet på nogen vis havde søgt at afveje de konkurrerende interesser eller søgt at vurdere proportionaliteten af et fuldstændigt forbud mod fængselsdømtes ret til at stemme.<sup>83</sup> På denne baggrund slår EMD fast, at der er sket en krænkelser af klagerens rettigheder efter tillægsprotokol 1, art. 3.

Sagen *Hirst v. the United Kingdom* viser herved, at det er den konkrete lovgivning og den lovgivningsproces, som ligger bag, der i sagen fører til EMD’s resultat. EMD påpegede, at loven ikke havde været underlagt nogen: ” (...) *substantive debate by members of the legislature on the continued justification in light of modern-day penal policy and of current human rights standards for maintaining such a general restriction on the right of prisoners to vote*”.<sup>84</sup> Havde vurderingen, som lå bag, således været mere velovervejet og veldiskuteret, kunne sagen måske have fået et andet udfald.

---

<sup>80</sup> *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)*, præmis 77.

<sup>81</sup> *Ibid.*, præmis 74.

<sup>82</sup> *Ibid.*, præmis 82.

<sup>83</sup> *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)*, præmis 79.

<sup>84</sup> *Ibid.*, præmis 79.

Et nyere eksempel ses også i sagen *Savva Terentyev v. Russia* fra 2018. Sagen omhandlede en mand, Hr. Savva Terentyev (Terentyev), som havde indsendt en kommentar på en offentlig blog, der kritiserede politimisbrug. Kommentaren blev indsendt som svar på en pressemeddelelse, der rapporterede om en politisk motiveret politiaktion i en avis' lokaler i en valgperiode. Kommentaren henviste blandt andet til politiet som "grise" og "gangstere" og henviste til, at de skulle afbrændes "som i Auschwitz". Terentyev blev dømt et års betinget fængsel for kommentaren, hvilket han gjorde gældende stred imod EMRK art. 10 om retten til ytringsfrihed. Et særligt spørgsmål for EMD i sagen var, om indgrebet kunne anses for "nødvendigt i et demokratisk samfund", og en afgørende faktor for denne vurdering var, hvilke grunde og hensyn de russiske domstole have lagt til grund for at kunne retfærdiggøre indgrebet,<sup>85</sup> og om disse kunne siges at være relevante og tilstrækkelige – og herved være proportionelle.<sup>86</sup> Ved vurderingen af hensynene bemærkede EMD, at særligt overlevende fra Holocaust kunne blive berørt af kommentaren. Imidlertid udtalte EMD, at beskyttelsen af disse overlevendes rettigheder aldrig var blevet fremført af den russiske domstol eller regeringen som årsag for den dømtes dom. EMD udtaler: "(...) *no arguments were advanced either by the national courts or by the Government, which would reveal the reasons for which Russian police officers could have considered themselves affected by such a reference.*"<sup>87</sup> EMD går herved direkte ind og kritiserer, at et specifikt hensyn slet ikke er blevet gjort gældende af de nationale myndigheder. Mere generelt om hele den russiske domstols begrundelse udtaler EMD:

*"(...) the Court observes that they focused on the nature of the wording used by the applicant, limiting their findings to the form and tenor of the speech. They did not try to analyse the impugned statements in the context of the relevant discussion and to find out which idea they sought to impart. Whilst holding that that the applicant's offence was particularly "blatant and dangerous for national security" as running against "the fundamentals of the constitutional system and State security", the courts provided no explanation for the reasons for that conclusion (...)"*<sup>88</sup>

På denne baggrund slår EMD fast, at i forhold til sagens udfald fejler den russiske domstol i at tage hensyn til alle faktiske omstændigheder og relevante faktorer. Begrundelsen og hensynene bag kan således ikke betragtes som relevante og tilstrækkelige til at retfærdiggøre et indgreb i ansøgerens ytringsfrihed, og på baggrund heraf statuerer EMD krænkelse af EMRK art. 10.

Sagerne viser, at for at EMD indtager en subsidiær og tilbageholdende rolle i forhold til at underkende den nationale vurdering, kræver det, at processen ved de nationale myndigheder (hertil gælder hele den nationale beslutningsproces og ikke kun den nationale domstols udfald) har været grundig og er udtryk for en velovervejbet beslutning på baggrund af en demokratisk debat, hvor samtlige hensyn er blevet taget stilling til og er blevet afvejet over for hinanden. Er den konkrete beslutning og lovgivning ikke udtryk for en sådan overvejelse, vil EMD i højere grad være tilbøjelig til at idømme krænkelse af EMRK, end hvis omstændighederne er det modsatte.

---

<sup>85</sup> *Savva Terentyev v. Russia*, præmis 66.

<sup>86</sup> *Ibid.*, præmis 64.

<sup>87</sup> *Ibid.*, præmis 73.

<sup>88</sup> *Ibid.*, præmis 82.

### *”Et proces-baseret tilsyn?”*

Robert Spano introducerede som tidligere nævnt begrebet ”The Age of Subsidiarity” i 2014, som et udtryk for den nye prøvelsestilgang (vægten af subsidiaritetsprincippet i afgørelser) for EMD, som blev vedtaget i forbindelse med Brighton-erklæringen. Det er siden blevet bekræftet kvantitativt af et studie foretaget af Mikael Rask Madsen fra 2017, at der rent faktisk skete en stigning af EMD’s anvendelse af begreberne - ”margin of appreciation” og ”principle of subsidiarity” efter erklæringens vedtagelse.<sup>89</sup>

På den baggrund peger Robert Spano i en nyere artikel *”The Future of the European Court of Human Rights—Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law”* (2018) på, at der generelt er sket en udvikling i EMD’s praksis imod et mere proces-baseret tilsyn. Han mener herved, at det ovennævnte hensyn til ”den nationale beslutningsproces” har udviklet sig til at være selve fokuset for EMD’s tilsyn, såfremt at der ikke er europæisk konsensus på området, og indgrebet er hjemlet og varetager et legitimt formål.

Han beskriver, at betydningen af denne procesbaseret tilgang ligger i EMD’s skifte af dens primære metodiske fokus fra dens egen uafhængige vurdering af *”The ‘Conventionality’ of the domestic measure”* til en undersøgelse af, om spørgsmålet er blevet korrekt analyseret af de nationale beslutningstagere i overensstemmelse med *”already embedded principles and the States’ obligations to secure Convention rights to peoples within their jurisdictions”*.<sup>90</sup> Fokuset flyttes herved fra en prøvelse af selve restriktionens lovlighed efter EMRK mod en prøvelse af den nationale undersøgelsesproces. Han beskriver, at det proces-baserede tilsyn med andre ord, er en praktisk manifestering af subsidiaritetsprincippet.<sup>91</sup>

I overensstemmelse med de gjorte betragtninger til de oven for medtagne domme fra EMD, fremhæver Spano udtrykkeligt, at virkningen af en mere proces-baseret tilgang går begge veje.

Han fremhæver:

*”(...) the Court has developed this methodology in more depth by finding violations of the Convention or example, in cases brought under Articles 8, 10 and 11, primarily on the basis that the domestic courts in these cases failed to assess the Convention issue in question in the light of the principles established in the Court’s case law”*.<sup>92</sup>

Han præciserer herefter, at det faktum, at et indgreb i en rettighed efter EMRK ikke er bevist at være vurderet korrekt på nationalt plan eller ikke foretaget i overensstemmelse med principperne fastlagt efter EMD’s retspraksis, er tilstrækkeligt for EMD til at finde EMRK overtrådt med den begrundelse, at myndighederne ikke har bevist indgrebets nødvendighed over for EMD.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Mikael Rask Madsen: *”Rebalancing European Human Rights: Has the Brighton Declaration Engendered a New Deal on Human Rights in Europe?”* (2018), s. 222.

<sup>90</sup> Robert Spano: *”The Future of the European Court of Human Rights - Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law”* (2018), s. 480.

<sup>91</sup> *Ibid.*, s. 481.

<sup>92</sup> Robert Spano: *”The Future of the European Court of Human Rights - Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law”* (2018), s. 488.

<sup>93</sup> *Ibid.*, s. 488.

Spano konkluderer i sin artikel omkring det procesbaseret tilsyn, at:

*“(…) national decision-makers have to be structurally capable of fulfilling the task of effectively securing human rights. This means that the foundations of the domestic legal order have to be intact. States that do not respect the rule of law cannot expect to be afforded deference under process-based review in the age of subsidiarity.”<sup>94</sup>*

### 6.2.3. Vurdering af EMD's behandling af eventuel sag om afslag på dispensation

På baggrund af ovenstående praksis og terminologi kan det udledes, at udviklingen mod et mere procesbaseret tilsyn medfører, at der generelt stilles øgede krav til den nationale proces i medlemsstaterne.

Det centrale for at udvide skønsmarginen for staterne, og herved for at EMD skal udvise tilbageholdenhed i forhold til at underkende den nationale vurdering (indtage en subsidiær rolle), er, at alle centrale og konkurrerende hensyn er medtaget og afvejet forud for en myndigheds beslutning (værende sig domstol eller anden myndighed). Er en beslutning foretaget på et informeret og debatteret grundlag, kan EMD vurdere relevansen og tilstrækkeligheden af hensynene, som lægger til grund for begrundelsen – og kan herved afgøre, om indgrebet er proportionelt baseret på de hensyn, de nationale myndigheder har fundet afgørende. Har staten fejlet i at varetage og afveje disse hensyn, har EMD været tilbøjelig til at underkende den nationale vurdering og statuere krænkelse af EMRK, jf. *Savva Terentyev v. Russia* og *Hirst v. the United Kingdom*.

Ender en sag om afslag på dispensation til pådømmelse ved EMD med en påstået krænkelse af EMRK, jf. art. 8, jf. art. 14 på grund af afslagets mulige indvirkning på privatlivet, jf. afs. 2.1., vil EMD ud fra ovenstående betragtninger spørge Danmark, hvad begrundelsen er for ikke at tage hensyn til eksempelvis ansøgerens handicap, ved at nægte dispensation til sprog- og videnskravet og/eller selvforsørgelseskravet. EMD vil formentlig i sagen kunne se dokumenterede læge- og speciallægeerklæringer (er et krav for at opnå dispensation, jf. afs. 3.3.1), som vil konkludere, at vedkommende på grund af handicappet vil være for syg til at kunne opfylde kravet/kravene - eksempelvis som i sagen *AZIZ THAMER AL-EBRAH vs. DENMARK*, jf. afs. 4.2.2.

I dette tilfælde kan Danmark ikke redegøre for, hvilke hensyn Indfødsretsudvalget har lagt vægt på ved deres afgørelse. Foreligger en tidligere dom fra de nationale domstole - eksempelvis som i sagen *AZIZ THAMER AL-EBRAH vs. DENMARK* - kan EMD se de danske domstoles vurdering af afslaget - herved om de fandt, at det udgjorde en eventuel ulovlig diskrimination jf. EMRK art. 8, jf. art. 14. EMD vil dog aldrig få mulighed for at betragte den nationale beslutningsproces, som en helhed, idet dette de facto ikke vil være muligt, da ingen udover de enkelte medlemmer i Indfødsretsudvalget kan vide, hvilke oprindelige hensyn, der har lagt til grund for afgørelsen.

EMD vil stå i en situation, hvor den ikke vil være i stand til at vurdere, om hensynene bag indgrebet i rettigheden har været tilstrækkelige og relevante – og hermed proportionelle - da den ikke har noget vurderingsgrundlag ved ikke at kunne blive oplyst om selve hensynene. EMD kan ikke vide, hvad der reelt har lagt til grund for beslutningen og været afgørende for denne. Det vil ikke være muligt at konstatere, om processen har været grundig og udtryk for en velovervejet

---

<sup>94</sup> Ibid., s. 473 og s. 493.

beslutning på baggrund af en demokratisk debat, hvor samtlige hensyn er blevet taget stilling til og er blevet afvejet over for hinanden på grund af procedurens konstruktion - ved særligt ikke at give nogen begrundelse for afslaget.

Med disse momenter in mente vil EMD i en pådømmelse af en eventuel sag om afslag på dispensation til dansk statsborgerskab formentlig underkende den danske nationale vurdering af sagen og være tilbøjelig til at statuere krænkelse af EMRK art. 8, jf. art. 14 som følge af proceduren.

### 6.3. Udtalelse fra FN's Menneskerettighedskomité

#### 6.3.1. Udtalelser fra internationale organer som fortolkningsbidrag til EMD

EMD's afgørelser har sammenholdt med udtalelser fra FN-komitéerne en større interesse i almindelighed, både rent praktisk, men også teoretisk, idet dens afgørelser, som nævnt i afs. 1.3, og 1.4.2., har bindende virkning for medlemsstaterne. FN's Menneskerettighedskomité (herefter benævnt *Menneskerettighedskomitéen*) og FN's Handicapkomité (herefter benævnt *Handicapkomitéen*) er som tidligere nævnt ikke egentlige domstole, og deres udtalelser har ikke bindende virkning og af samme grund har udtalelserne ikke været af samme relevans for juridiske studier.

Udtalelser fra FN-komitéerne kan dog på trods af den ellers sparsomme interesse være af betydelig relevans for den endelige besvarelse af problemstillingen, jf. afs. 6.4., idet EMD ved fortolkning af EMRK ofte inddrager andre konventioner og folkeretlige retskilder i øvrigt.<sup>95</sup> Det følger af Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten, at der ved fortolkning af traktater blandt andet skal tages hensyn til enhver relevant folkeretlig retsregel, som finder anvendelse i forholdet mellem deltagerne, jf. art. 31, litra c. Denne inddragelse omfatter også udtalelser fra internationale organer,<sup>96</sup> herunder fra Menneskerettighedskomitéen og Handicapkomitéen.<sup>97</sup> En udtalelse fra disse kan på denne vis blive af betydelig relevans, som et fortolkningsbidrag for EMD, hvis en eventuel klagesag om dispensation skulle blive forelagt EMD. I april 2015 forholdt Menneskerettighedskomitéen sig direkte til en sag om afslag på dispensation til dansk statsborgerskab i sagen benævnt *Q vs. Denmark*. Resultatet af udtalelsen vil herfor være det centrale for det følgende.

Det bør dog bemærkes, at EMD ikke formelt er bundet af at følge udtalelserne, men det bestræbes at inddrage dem, da der er tale om specialiserede organer, som har en særlig indsigt i nogle af de områder, som EMD behandler, hvorfor det forekommer naturligt og hensigtsmæssigt, at denne indsigt som det pågældende organ besidder, udnyttes.<sup>98</sup>

#### “*Q vs. Denmark*”

“*Q vs. Denmark*” omhandlede en irakisk flygtning, kaldet Q, som havde boet i Danmark siden 1998 og i 2005 søgte om dansk statsborgerskab. I forbindelse med ansøgningen anmodede Q om at blive undtaget fra sprogkravet af lægefaglige grunde, da han kunne dokumentere at lide af bla. alvorlig psykose med aurale hallucinationer, paranoide vrangforestillinger, organisk hjerneskade, moderat til

<sup>95</sup> Jon Fridrik Kjølbro: “*Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*”, 5. udg. (2020), s. 27.

<sup>96</sup> Se eks. inddragelse af udtalelser fra Menneskerettighedskomitéen i: *Harkins og Edwards mod Storbritannien*, dom af 17. januar 2012, præmis 127, *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet*, dom af 4. februar 2005, præmis 124.

<sup>97</sup> Jon Fridrik Kjølbro: “*Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*”, udg. 5 (2020), s. 31-32.

<sup>98</sup> Jon Fridrik Kjølbro: “*Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*”, udg. 5 (2020), s. 31-32.

svær depressiv periode, posttraumatisk stresslidelse, der involverede personlighedsændringer, samt forskellige fysiske lidelser. De psykiske lidelser var en følgevirkning af, at han var blevet fængslet, tortureret og forhørt i Irak. I 2008 modtog Q et afslag på dispensation i henhold til dagældende cirkulæreskrivelse § 24, stk. 3<sup>99</sup> – uden medfølgende begrundelse. Q indbragte sin sag for Menneskerettighedskomitéen og påstod, at afslaget var diskriminerende i henhold til ICCPR art. 26.

Ved sagens forelæggelse bemærker Menneskerettighedskomitéen, at hverken konventionen eller international ret præciserer specifikke kriterier for indrømmelse af statsborgerskab gennem naturalisation, og at det herved står staterne frit, hvilke kriterier der skal gælde for en indrømmelse af dette. Trods denne frihed bemærkes det dog, at staterne har forpligtet sig til at gennemføre de fornødne foranstaltninger for at sikre borgernes rettigheder nedfældet i konventionen. ICCPR art. 26 beskytter retten til at blive behandlet lige for loven og til at blive ligeligt beskyttet af loven – uden nogen forskelsbehandling være sig på grund af race, hudfarve, religion m.v. Skal en forskelsbehandling efter ICCPR art. 26 være lovlig, kræves en objektiv og rimelig begrundelse som varetager et legitimt formål.<sup>100</sup>

På baggrund af disse bemærkninger konstaterer Menneskerettighedskomitéen, at Danmark:

*” (...) has failed to demonstrate that the refusal to grant the exemption was based on reasonable and objective grounds. The Ministry was unable to give details about the reasons for the Naturalization Committee’s decision to deny the author’s request since the Committee proceedings were confidential. (...)”*<sup>101</sup>

Menneskerettighedskomitéen påpeger udtrykkeligt i sammenhæng hermed, at det faktum, at Indfødsretsudvalget er en del af lovgivningsmagten, ikke fritager Danmark fra at træffe foranstaltninger om at underrette ansøgeren om de materielle grunde, som lægger til grund for beslutningen.<sup>102</sup> Udover kritikken af, at Danmark ikke har kunnet bevise, at beslutningen var baseret på objektive og rimelige hensyn, kritiserer Menneskerettighedskomitéen mere generelt det retssikkerhedsmæssige aspekt omkring proceduren. Det påpeges udtrykkeligt, at:

*“(...) the lack of motivation for the decision and transparency of the procedure makes it very difficult for the author to submit further documentation in order to support his request, as he does not know the real reasons for the refusal and the general trends regarding decisions of the Naturalization Committee (...)”*<sup>103</sup>

Menneskerettighedskomitéen konkluderer på baggrund heraf, at ansøgerens ret til at blive behandlet lige for loven og nyde lige beskyttelse af loven efter ICCPR art. 26 er krænket.

---

<sup>99</sup> Cirkulæreskrivelse af 2008. Det bør særligt bemærkes, at selvom sagen henviser til en tidligere dispensationsbestemmelse i et forhenværende cirkulære, er præmisserne stadig aktuelle, da de hovedsageligt vedrører selve den danske procedure, som er uændret.

<sup>100</sup> *Q vs. Denmark*, pkt. 7.3.

<sup>101</sup> *Ibid.*, pkt. 7.5.

<sup>102</sup> *Q vs. Denmark*, pkt. 7.5.

<sup>103</sup> *Ibid.*, pkt. 7.5.

#### 6.4. Sammenfattende om risikoen ved procedurens konstruktion

På baggrund af en analyse af EMD's praksis og herved subsidiaritetsprincippet udviklende vægt i afgørelserne kan det konkluderes, at hvis en dispensationssag bliver forelagt EMD til en vurdering af afslagets overensstemmelse med EMRK, vil EMD formentligt underkende den danske nationale vurdering i lyset af EMD værende et procesbaseret tilsyn - og hermed statuere krænkelse af EMRK art. 8, jf. art. 14. Denne konklusion bestyrkes endvidere af, at udtalelsen *Q vs. Denmark* i en sådan forelæggelse vil kunne blive inddraget som fortolkningsbidrag. I udtalelsen forholder Menneskerettighedskomitéen sig direkte til den danske procedure, og procedurens konstruktion, og særligt den manglende begrundelse er direkte årsag til, at der i sagen bliver statueret krænkelse af ICCPR art. 26. Udtalelsen udgør herved en bidragende faktor til, at EMD vil statuere krænkelse af EMRK art. 8, jf. art. 14.

På denne baggrund kan det konkluderes på specialets problemstilling, at Danmark har konstrueret en procedure i forhold til behandling af dispensationsansøgninger, som medfører, at Danmark på forhånd er i forøget risiko for at blive dømt for at krænke de internationale konventioner ved de internationale klageorganer – særligt ved ikke at give en begrundelse for afslagene.

### 7. Konklusion

GRL § 44 medfører, at tildelingen af dansk statsborgerskab ved naturalisation i Danmark foregår ved en helt særlig procedure, hvorved det er lovgivningsmagten - nærmere bestemt Indfødsretsudvalget - og ikke forvaltningen, som forestår behandlingen. Denne særlige konstruktion af proceduren medfører, at de garantier som almindeligvis er til stede i medfør af blandt andet forvaltningsloven - for at sikre borgernes retssikkerhed - i princippet ikke gælder for behandlingen af sagerne. Principielt står det Indfødsretsudvalget frit, om de vil tildele statsborgerskab – herunder også om de vil tildele en ansøger dispensation.

Danmark har dog forpligtet sig til at overholde flere internationale regelsæt, og det centrale for specialet har været at se behandlingen af dispensationsansøgninger i lyset af disse, navnlig på baggrund af det indledningsnævnte citat fremsat af Eva Ersbøll om, at der er noget, som tyder på, at de internationale regler ikke iagttages.

Det er i specialet blevet fastlagt, at selve behandlingen af dispensationsansøgninger foregår ved, at ansøgerne som udgangspunkt skal opfylde de af Indfødsretsudvalget otte fastsatte krav i medfør naturalisationscirkulæret-2018 for at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Hertil gælder dog to mulige dispensationsadgange: Den generelle adgang, hvortil alene kræves, at særlige forhold taler herfor jf. naturalisationscirkulærets-2018 § 25 og den konkrete adgang til dispensation fra

sprog- og videnskrevet, som er udarbejdet i overensstemmelse med CRPD, jf. naturalisationscirkulærets-2018 § 24, stk. 4-8.

På baggrund af en analyse af dansk retspraksis kan det konkluderes, at Danmarks internationale forpligtelser - særligt reglerne: CRPD art. 5 og 18, EMRK art. 8, jf. art. 14 samt ICCPR art. 26 sætter flere rammer og grænser for behandling af dispensationsansøgninger og herved for Indfødsretsudvalgets skønsudøvelse.

Rammerne og grænserne udgøres af, at reglerne fastsætter diskriminationsforbud, som såvel omfatter forbud mod direkte som indirekte diskrimination. Dog varierer disse dog alt efter de konkrete omstændigheder i sagen, idet en forskelsbehandling konkret kan være lovlig, hvis der eksempelvis kan begrundes objektivt og rimeligt herfor, og som varetager et lovligt formål. Statsborgerskabet er ikke et retskrav, men ansøgerne har et retskrav på ikke at blive ulovligt forskelsbehandlet.

Specialet konkluderer endvidere, at selve procedurens konstruktion – særligt med fokus på, at Indfødsretsudvalget ikke skal begrunde deres afgørelser – medfører flere konsekvenser.

Konstruktionen medfører først og fremmest udfordringer i forhold til ansøgenes retssikkerhed. Specialet konkluderer, at Indfødsretsudvalgets beslutninger i et vist omfang er retligt normeret af internationale regler. Hermed øges behovet for, at proceduren indeholder visse retsgarantier for at sikre, at de internationale regler iagttages ved behandlingen. Der er i specialet angivet flere praktiske belæg for, at procedurens konstruktion medfører udfordringer i form af: uforudsigelige og vilkårlige afgørelser, hvorved to sammenlignelige sager risikerer at blive afgjort med forskellige resultater og afgørelser, hvori der er øget risiko for at blive varetaget usagligt og konventionsstridige hensyn.

Herudover medfører konstruktionen af proceduren i sig selv en forøget risiko for, at Danmark på forhånd vil blive dømt for at krænke de internationale konventioner ved de internationale klageorganer. Det er i specialet statueret, at særligt subsidiaritetsprincippet i de senere år har fået en betydelig vægt i EMD's praksis, når der ikke foreligger europæisk konsensus på området – og i terminologien peges der på, at EMD direkte er blevet et ”procesbaseret tilsyn”. Udviklingen indebærer, at der overlades de nationale stater et betydeligt skøn i forhold til inddragelse- og afvejning af hensyn til vurdering af lovgivning, men også i forhold til vurdering i konkrete sager. Omvendt indebærer et procesbaseret tilsyn øget krav til de begrundelser, som staterne angiver for et indgreb i en borgers rettighed efter EMRK. En begrundelse, som ville være ikke-eksisterende i tilfælde af, at EMD skulle vurdere en sag om afslag på dispensation fra Danmark. Den danske beslutningsproces vil herved som konsekvens af procedurens konstruktion være direkte årsag til, at EMD formentlig vil statuere krænkelse af EMRK, hvis sagen ender på EMD's bord.



## 8. Litteraturliste

### Juridisk litteratur:

- Birgit Kleis og Niels Beckman: *"Indfødsretsloven med kommentarer"*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag (2004).
- Eva Ersbøll, Gunnar Homann, Eddie Omar Rosenberg Khawaja, Niels Henrik Larsen, Ulla Iben Nørgaard, Bettina Spang og Jens Vedsted-Hansen: *"Udlændingeret – Erhverv og uddannelse, Tidsbegrænset opholdstilladelse, Statsborgerskab, Inddragelse og bortfald, Udvisning, Udsendelse (Bind 2)"*, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag (2020).
- Eva Ersbøll: *"Dansk indfødsret i international og historisk belysning"*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag (2008).
- Jens Elo Rytter: *"Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret"*, 2. udgave, forlaget Thomsen A/S, København (2006).
- Jens Evald: *"Juridisk teori, metode og videnskab"*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag (2016).
- Jon Fridrik Kjølbro: *"Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere"*, 5. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag (2020).
- Peer Lorenzen, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Vedel Kessing, Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen: *"Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – art. 1-9"*, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag (2011).
- Peter Germer: *"Folkeretten"*, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag (2010)

### Juridiske artikler:

- Ida Elisabeth Koch: ”Retssikkerhed i forbindelse med erhvervelse af indfødsret ved lov – retlige og/eller politiske hindringer”, Juristen nr. 1, 1999.
- Mikael Rask Madsen: ”Rebalancing European Human Rights: Has the Brighton Declaration Engendered a New Deal on Human Rights in Europe?” I: Journal of International Dispute Settlement nr. 9, 2018.
- Oddný Mjöll Arnardóttir: ”Rethinking the two margins of appreciation”. I: European Constitutional Law Review, vol. 12 nr. 1, 2016.
- Robert Spano: ”The Future of the European Court of Human Rights - Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law”. I: Human Rights Law Review vol. 18 nr. 3, 19.05.2018.
- Robert Spano: ”Universality or Diversity of Human Rights?: Strasbourg in the Age of Subsidiarity”, Human Rights Law review, vol. 14, 2014.

#### Nyhedsartikler fra internettet:

- Michala Clante Bendixen: ”Muslimer udelukkes fra statsborgerskab”. Refugees, den 20. august 2019.  
Link: <http://refugees.dk/aktuelt/2019/august/muslimer-udelukkes-fra-statsborgerskab/> (senest tilgået den 24. maj 2021)
- Morten Skærbæk: ”Menneskerettighedsdomstol går ind i sag”. Politiken, den 2. november 2019.  
Link: <https://politiken.dk/indland/art7457115/Menneskerettighedsdomstol-gaar-ind-i-sag-om-dansk-statsborgerskab> (senest tilgået den 24. maj 2021).
- Philip Sune Dam: ”Nye Borgerlige-profil: folk fra muslimske lande skal ikke have dansk statsborgerskab”. Berlingske, den 16. august 2019.  
Link: <https://www.berlingske.dk/samfund/nye-borgerlige-profil-folk-fra-muslimske-lande-skal-ikke-have-dansk> (senest tilgået d. 24. maj 2021)
- Ritzau Fokus: ”Retarderede brødre får hver sit svar på statsborgerskab”. Avisen.dk, den 18. november 2015.  
Link: [https://www.avisen.dk/retarderede-broedre-faar-hvert-sit-svar-paa-statsbor\\_356001.aspx](https://www.avisen.dk/retarderede-broedre-faar-hvert-sit-svar-paa-statsbor_356001.aspx) (senest tilgået den 24. maj 2021).
- Ulrik Dahlin: ”Kun én procent af handicappede ansøgere får dispensation til dansk statsborgerskab”. Information, den 14. november 2019.  
Link: <https://www.information.dk/indland/2019/11/kun-procent-handicappede-ansoegere-faar-dispensation-statsborgerskab> (senest tilgået den 24. maj 2021)

#### Betænkning:

- Betænkning nr. 1546 fra 2014 om: ”Inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet” afgivet af Justitsministeriet (Citeret som: *Betænkning nr. 1546/2014*)

#### Rapporter:

- Institut for Menneskerettigheder – statusrapport: ”Gennemførelse af menneskeretten”, 2014-2015.
- Institut for Menneskerettigheder - rapport: ”Statsborgerskab – status”, 2018.

- Jakob Mchangama - Internationale menneskerettighedskonventioner og dansk ret: ”En rapport om konsekvenserne af Danmarks mulige inkorporering af internationale menneskerettighedskonventioner og anerkendelse af klageadgang til menneskerettighedsorganer”, 2013-2014.

#### **Praksis fra EMD:**

- *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, dom af 22. april 2003, ansøgningsnummer: 4876/08
- *AZIZ THAMER AL-EBRAH vs. DENMARK*, indgivet den 6. juli 2018, ansøgningsnummer: 32834/18
- *E.S v. Austria*, dom af 25 oktober 2018, ansøgningsnummer: 38450/12
- *Genovese mod Malta*, dom af 11. oktober 2011, ansøgningsnummer: 53124/09
- *Handyside v. the United Kingdom*, dom af 7. december 1976, ansøgningsnummer: 5493/72
- *Hatton v. the United Kingdom*, dom af 8 juli 2003, ansøgningsnummer: 36022/97
- *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)*, dom af 6. oktober 2005, ansøgningsnummer: 74025/01
- *Savva Terentyev v. Russia*, dom af 28. august 2018, ansøgningsnummer: 10692/09

#### **Udtalelse fra FN's menneskerettighedskomiteé:**

- *Q vs. Denmark*, afsagt den 1. april 2015, Communication No. 2001/2010,

#### **Danske domme:**

- U 2013.3328 H – Højesteretsdom af 13. september 2013.
- Københavns Byrets dom af 25. september 2017, sag nr. BR 28B-2468/2016 (citeret: *Dom fra Københavns Byret*).
- U 2017.2469 H – Højesteretsdom af 9. maj 2017 (citeret: ”*De tre afviste sager*”)
- Vestre Landsrets dom 5. januar 2018, sag nr. BS-20/2016-VLR (citeret: *Dom fra Vestre Landsret – ”en del af lovgivningsprocessen*”)
- U 2020.1753 V – Dom fra Vestre Landsret af 7. februar 2020 (citeret: ”*Førtidspensionist vs. Fleksjobber*”).
  - Tilhørende sagen: Institut for Menneskerettigheder - *Biinterventionsindlæg*, 26. marts 2019., sagsnr. 18/02768

#### **Svar fra Udlændinge- og integrationsminister:**

- Udlændinge- og integrationsministerens svar af 27. oktober 2017 på spg. nr. 80 fra Indfødsretsudvalget. Sagsnr. 2017-14104. Akt-id 296521
- Udlændinge- og integrationsministerens svar af 9. oktober 2019 på spg. nr. 20 fra Indfødsretsudvalget, FT 2019-20
- Udlændinge- og Integrationsministerens svar af 22. september 2015 på spg.nr. 10 fra Johanne Schmidt-Nielsen. Ref.-nr. 2015-0032/10-0041

#### **Deklarationer:**

- *Brighton Declaration*, 20. april 2012.  
Link: [https://www.echr.coe.int/Documents/2012\\_Brighton\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf)
- *Copenhagen Declaration*, 13. april 2018.  
Link: <https://www.regeringen.dk/media/5101/kobenhavn-erklaering-13-4.pdf>

#### **Lov og cirkulæreskrivelser:**

- LOV nr. 169 af 05/06/1953, Grundloven
- Udlændinge- og Integrationsministeriet: *Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018, som ændret ved cirkulæreskrivelse nr. 9043 af 28. januar 2020* (citeret: *naturalisationscirkulæret-2018*).  
Tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9779>
- Udlændinge- og Integrationsministeriet: *Cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6 maj. 2013* (citeret: *naturalisationscirkulæret-2013*).
- Udlændinge- og Integrationsministeriet: *Cirkulæreskrivelse nr. 120873 af 13 oktober 2015 om naturalisation, ændret ved cirkulæreskrivelse af 9248 af 16. marts 2016* (citeret: *naturalisationscirkulæret-2015*)

#### **Tv fra Folketinget**

- Videoklip fra Folketinget, ”Høring i Indfødsretsudvalget om tildeling af dansk statsborgerskab i dispensationssager”, sendt den 29. marts 2017  
Link: <https://www.ft.dk/aktuelt/webtv/video/20161/ifu/tv.3791.aspx?from=29-03-2017&to=29-03-2017&selectedMeetingType=&committee=&as=1#player> (senest tilgået den 24. maj 2021)

- **Dokumentation for anslag:**

