

U.2020.1753

U.2020.1753

**Indirekte forskelsbehandling på grund af handicap at nægte indfødsret til en person med handicap, som ikke opfyldte selvforsørgelseskravet i naturalisationscirkulæret, fordi han havde været i fleksjob og var blevet uforskyldt ledig. Godtgørelsen fastsat til 10.000 kr.**

*Erstatning uden for kontraktforhold 3.9 - International ret 1 og 3 - Menneskerettigheder 1.7 og 2 - Retspleje 23.2 - Statsforfatningsret 2.2 - Udlændinge 7.1.*

En tyrkisk statsborger, A, der var handicappet, blev med virkning fra den 1. oktober 2008 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, hvor ansættelsesforholdet 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. A var i 2015 optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, som blev fremsat i april 2015, men forslaget bortfaldt, da der blev udskrevet valgt til Folketinget. Den 28. oktober 2015 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at A ikke kunne blive dansk statsborger nu, idet det var en betingelse i § 23 i den dagældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation, at A var selvforsørgende. Ministeriet anførte, at kravet om selvforsørgelse betød, at A ikke måtte have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven inden for det seneste år forud for fremsættelsen af et lovforslag om indfødsrets meddelelse, jf. § 23, stk. 1, hvilket A havde i perioden fra den 2. juli 2015 til den 31. august 2015. Ministeriet anførte endvidere, at Indfødsretsudvalget havde vurderet, at der ikke kunne dispenseres fra kravet om selvforsørgelse, jf. § 25, stk. 1. A anlagde sag mod Udlændinge- og Integrationsministeriet med påstand om betaling af 25.000 kr. i godtgørelse og gjorde til støtte herfor gældende, at han var blevet forskelsbehandlet på grund af sit handicap. Landsretten anførte, at en ansøger, der ikke er medtaget på et lovforslag om indfødsret, kan få prøvet ved domstolene, om folkeretlige forpligtelser er krænkede, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse, jf. U 2013.3328 H. Det var ubestridt, at A på tidspunktet for Indfødsretsudvalgets beslutning i oktober 2015 om ikke at dispensere fra kravet om selvforsørgelse var handicappet, jf. artikel 1 i handicapkonventionen. Det var endvidere ubestridt, at han ikke opfyldte kravet om selvforsørgelse for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i § 23, stk. 1, i den dagældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation, idet ledighedsydelse - i modsætning til dagpenge - er en forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik og derfor medfører, at § 23, stk. 1, ikke er opfyldt. Det blev lagt til grund, at A, der i 2008 var tilkendt førtidspension, som førtidspensionist ville have opfyldt kravet om selvforsørgelse i § 23, stk. 1. Han havde imidlertid ønsket at arbejde i det omfang, det var muligt, og i 2014 var han visiteret til et fleksjob. Han var på baggrund af sit handicap alene i stand til at arbejde i et fleksjob, og han var dermed i tilfælde af uforskyldt ledighed ikke berettiget til at opnå arbejdsløshedsdagpenge, uanset om han havde været medlem af en arbejdsløshedskasse. I modsætning hertil ville en person uden handicap, der var i arbejde, have været berettiget til at modtage arbejdsløshedsdagpenge ved uforskyldt arbejdsløshed, såfremt personen var medlem af en arbejdsløshedskasse, og § 23, stk. 1, i cirkulæreskrivelsen ville i den situation ikke være til hinder for opnåelse af dansk indfødsret, idet dagpenge i modsætning til ledighedsydelse ikke er forsørgelse efter lov om aktiv

socialpolitik. På den anførte baggrund fandt landsretten, at A var blevet indirekte forskelsbehandlet som følge af sit handicap i forhold til personer uden handicap i relation til selvforsørgelseskravet efter cirkulæreskrivelsens § 23, stk. 1. Forskelsbehandlingen kunne ikke anses for objektivt og rimeligt begrundet og var derfor i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 og FN's Handicapkonventions artikel 18. Landsretten lagde til grund, at A's mulighed for at få indfødsret i hvert fald var blevet forsinket, fordi hans ansøgning ikke var blevet behandlet i overensstemmelse med de internationale konventioner, og det måtte i øvrigt anses for uvist, om han, der havde en datter i Danmark, ville kunne opfylde de nugældende betingelser for indfødsret. A havde derfor krav på en godtgørelse efter princippet i erstatningsansvarslovens § 26. Med henvisning til Højesterets dom af 20. juni

1754

2018 (U 2018.3230) fandtes godtgørelsen passende at kunne fastsættes til 10.000 kr.

**V.L.D. 7. februar 2020 i anke 5. afsl. BS-42623/2018-VLR**

(Linda Hangaard, Annette Dellgren og Chris Olesen).

*A (adv. Helle Holm Thomsen, Aarhus)*

*Biintervenient til støtte for A: Institut for Menneskerettigheder mod*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet (adv. Flemming Orth, Kbh.)*

**Retten i Aarhus' dom 9. oktober 2018, BS 11-2138/2016**

**Sagens baggrund og parternes påstande**

Sagsøgeren, A, var oprindeligt optaget på lovforslag nr. L 188 om indfødsrets meddelelse, som blev fremsat i Folketinget den 16. april 2015. Lovforslaget bortfaldt som følge af folketingsvalget den 18. juni 2015. Den 28. oktober 2015 fik A af sagsøgte, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (nu Udlændinge- og Integrationsministeriet), meddelelse om, at han ikke kunne blive dansk statsborger nu, fordi han ikke længere opfyldte kravet om selvforsørgelse, og Folketingets Indfødsretsudvalg havde vurderet, at han ikke kunne få dispensation fra kravet herom, jf. § 23 i tidligere gældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation.

Sagen angår spørgsmålet om, hvorvidt behandlingen af A's ansøgning om statsborgerskab udgør en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser, og - hvis dette er tilfældet - om A har krav på godtgørelse.

A's påstand er, at Udlændinge- og Integrationsministeriet skal betale 25.000 kr. med tillæg af den til enhver tid gældende procesrente fra den 15. november 2016, subsidiært et af retten skønsmæssigt fastsat mindre beløb.

Udlændinge- og Integrationsministeriets påstand er frifindelse, subsidiært frifindelse mod betaling af et mindre beløb end påståvnt.

**Oplysningerne i sagen**

Denne dom indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218 a, stk. 2.

Sagen er anlagt den 15. november 2016. Retten har den 25. august 2017 besluttet, at sagen ikke behandles efter reglerne om småsager, jf. retsplejelovens § 400, stk. 2.

A, som er tyrkisk statsborger, blev i september 2000 gift med en dansk kvinde og i november 2000 familiesammenført med hende i Danmark. A har siden da boet i Danmark.

A søgte første gang om dansk statsborgerskab i 2003, men fik afslag ved afgørelse af 27. april 2005, fordi han ikke opfyldte opholdskravet. Den 27. april 2006 meddelte det daværende Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, at A tidligst kunne blive dansk statsborger i november 2009, idet han i mellemtiden var blevet separeret fra sin ægtefælle.

A blev tilkendt førtidspension med virkning fra den 1. oktober 2008.

I 2009 anmodede A om genoptagelse af sagen om dansk statsborgerskab. Den 15. september 2009 fik han atter afslag, idet Folketingets Indfødsretsudvalg havde vurderet, at han ikke kunne få dispensation fra kravet om dansk kundskaber i § 24 i cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation. A søgte igen om dansk statsborgerskab i 2012 og fik den 8. februar 2013 på ny afslag under henvisning til, at der ikke var grundlag for at dispensere fra kravet om dansk kundskaber. Den 7. juni 2013 bestod A indfødsretsprøven, hvorefter sagen blev genoptaget. Den 24. november 2014 fik A meddelelse om, at han ville blive optaget på det lovforslag, som forventedes fremsat i Folketinget i april 2015. Lovforslaget bortfaldt imidlertid som følge af folketingsvalget den 18. juni 2015.

Ved brev af 16. september 2015 til A meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at man var blevet opmærksom på, at han havde modtaget ydelser efter aktivloven siden oktober 2014, og den 28. oktober 2015 fik A afslag på dansk indfødsret.

I et brev af 28. oktober 2015 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til A's juridiske rådgiver er anført blandt andet:

»...

A var optaget på lovforslag nr. L 188 om indfødsrets meddelelse, der blev fremsat i Folketinget den 16. april 2015. Lovforslaget bortfaldt som følge af folketingsvalget den 18. juni 2015.

I forbindelse med færdiggørelsen af det kommende lovforslag om indfødsrets meddelelse er det imidlertid konstateret, at A ikke opfylder kravet om selvforsørgelse.

A kan derfor ikke blive dansk statsborger nu.

For at være omfattet af et lovforslag om indfødsrets meddelelse er det en betingelse, at A er selvforsørgende. Der henvises til § 23 i tidligere gældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation, der finder anvendelse for behandlingen af A's ansøgning.

Kravet om selvforsørgelse betyder, at en ansøger ikke må have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller selvforsørgelse *inden for det seneste år* forud for fremsættelse af et lovforslag om indfødsrets meddelelse, jf. cirkulæreskrivelsens § 23, stk. 1. Dette gælder dog ikke hjælp i form af enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke er direkte relateret til forsørgelse, eller ydelser, der må sidestilles med løn eller pension eller træder i stedet herfor.

### 1755

Det er endvidere en betingelse, at ansøgeren ikke inden for de seneste 5 år forud for fremsættelse af et lovforslag om indfødsrets meddelelse har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven i en periode på sammenlagt mere end 2 år og 6 måneder, jf. cirkulæreskrivelsens § 23, stk. 2.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har lagt til grund, at A har modtaget ledighedsydelse efter lov om aktiv social politik i perioden fra den 2. juli 2015 til den 31. august 2015.

Ved brev af 16. september 2015 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anmodet A om at komme med eventuelle bemærkninger hertil.

Ved telefonisk henvendelse den 21. september 2015 har A oplyst, at han har været i fleksjob siden oktober 2014, og at han siden juli 2015 har modtaget ledighedsydelse.

Ved e-mail af 25. september 2015 har De indsendt en fuldmagt fra A samt Deres bemærkninger til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets brev af 16. september 2015. De har i Deres henvendelse gjort gældende, at ledighedsydelse må sidestilles med løn eller pension.

Ved telefonisk henvendelse til Aarhus Kommune den 30. september 2015 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fået oplyst, at A blev visiteret til fleksjob den 1. oktober 2014, og at han har været ansat i et fleksjob indtil den 2. juli 2015, hvor ansættelsesforholdet blev opsagt af arbejdsgiveren. Aarhus Kommune har endvidere oplyst, at A siden den 2. juli 2015 har modtaget ledighedsydelse, og at han fortsat er visiteret til et fleksjob, men at det ikke har været muligt at finde et nyt fleksjob til ham.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har på den baggrund forelagt A's sag for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan dispenseres fra kravet om selvforsørgelse.

Indfødsretsudvalget har behandlet A's sag på møde den 8. oktober 2015. Indfødsretsudvalget har vurderet, at der i A's tilfælde ikke kan dispenseres fra kravet om selvforsørgelse, jf. cirkulæreskrivelsens § 23, stk. 1.

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

Da forhandlingerne i Folketingets Indfødsretsudvalg er fortrolige, kan Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ikke oplyse nærmere om udvalgets behandling af A's sag.

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

...«

Den 24. maj 2016 blev A efter egen ansøgning frakendt førtidspension med virkning fra den 1. juni 2016.

A har permanent opholdstilladelse i Danmark.

### Forklaring

A har forklaret, at han er tyrkisk statsborger. I 2000 blev han familiesammenført i Danmark med sin danske ægtefælle, som han havde mødt i Tyrkiet. De er senere blevet separeret og skilt, men har sammen en datter, som skal konfirmeres næste år, og han har fortsat tæt kontakt både med sin datter og sin ekshustru.

Han har haft forskellige jobs i Danmark, blandt andet som postbud, pædagogmedhjælper i en SFO og rengøringsmedarbejder på et trykkeri. Før 2008 var han medlem af en A-kasse. Han har også været medlem af en fagforening, mens han var i fleksjob.

I dag arbejder han 2 timer om ugen i et fleksjob. Arbejdet består i rengøring og oprydning for ... Foreningen. Hans helbred er blevet dårligere siden det forrige fleksjob. Hans rygskaade er blevet værre, og psykisk har han det også dårligere. Der skal ikke meget til, før han får negative tanker og angst.

Han blev bevilget førtidspension med virkning fra 1. oktober 2008 på grund af svær depression, angst og dårlig ryg, men i 2014 valgte han at overgå til et fleksjob, fordi det belaster ham meget, hvis han ikke kan bidrage til samfundet. I fleksjobbet arbejdede han 5-6 timer om ugen i en kantine i .... Firmaet flyttede imidlertid til ..., og det var ikke muligt at komme til firmaets nye adresse med offentlig trafik. Han prøvede en måneds tid, men det gik ikke, og derfor blev han sagt op. Han havde en dialog med en kommunal sagsbehandler, som sagde, at han altid kunne vende tilbage til førtidspensionen, som var sat i bero, men det sagde han nej til. Han følte stadig, at han burde yde en indsats for samfundet. Han forsøgte selv at skaffe et fleksjob ved at spørge rundt omkring, og konsulenterne ledte også, men uden held.

Han fik sit nuværende fleksjob i februar 2018. Han har også haft et fleksjob på ..., men han blev opsagt efter en måned, fordi han ikke kunne leve op til arbejdsgiverens forventninger med hensyn til det antal timer, han er i stand til at arbejde. Han har også kortvarigt haft et andet fleksjob på en restaurant.

Han er mange gange blevet tilbudt at komme tilbage til førtidspensionen, men han ønsker ikke at modtage pension.

I 2014 blev han indstillet til statsborgerskab, men sagsbehandlingstiden blev forlænget, fordi der blev udskrevet valg, og i mellemtiden mistede han sit job og overgik til ledighedsydelse. Folk på fleksjob har ikke mulighed for at få dagpenge, så han havde ikke andre muligheder.

Selv om han nu har et job, kan han ikke regne med, at han senere får statsborgerskab. Reglerne bliver jo hele tiden ændret. Det betyder meget for ham at få dansk statsborgerskab. Hans datter er dansk statsborger,

#### 1756

og han har med sin nuværende alder, 40 år, boet næsten halvdelen af sit liv i Danmark. Så længe han ikke er dansk statsborger, kan han ikke deltage i det danske demokrati. Han er politisk interesseret og medlem af et politisk parti, men han kan ikke stemme. Han kan f.eks. heller ikke rejse til England uden visum. Han har i det hele taget ikke den frihed, som et dansk statsborgerskab giver. Utrygheden påvirker ham hele tiden. Mange spørger ham, hvorfor han ikke er dansk statsborger. Det påvirker ham meget.

#### Parternes synspunkter

A har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med sit påstandsdokument, hvori det er er anført:

»Til støtte for den nedlagte påstand gøres det gældende, at sagsøgtets behandling af sagsøgers ansøgning om statsborgerskab er i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det gøres gældende, at sagsøger som følge heraf har krav på godtgørelse efter princippet i erstatningsansvarslovens § 26.

Det følger af den dagældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om nye retningslinjer for naturalisation § 23, stk. 1, at det er en betingelse for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren er selvforsørgende, det vil sige, at ansøgeren ikke har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven inden for det seneste år forud for lovforslagets fremsættelse. Det følger videre af § 23, stk. 2, at ansøgeren ikke inden for de seneste 5 år må have modtaget den ovennævnte hjælp i en periode på sammenlagt mere end 2 år og 6 måneder.

Det følger af § 25, stk. 1, at der ved ansøgning kan ske forelægning for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om ansøgeren vil kunne meddeles dispensation fra en eller flere af betingelserne i aftalen. Sagsøgers ansøgning blev forelagt Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på stillingtagen til, hvorvidt der kunne meddeles sagsøger dispensation.

Det følger af forarbejderne til indfødsretsloven, at Danmarks internationale forpligtelser forudsættes efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk statsborgerskab skal meddeles en ansøger, jf. lovforslag L 69, af 28. oktober 1998, hvoraf det fremgår, at:

»Folketinget og på tingets vegne Folketingets Indfødsretsudvalg er ikke en del af den offentlige forvaltning, og da naturalisation udelukkende er et lovgivningsanliggende, er Folketinget og Indfødsretsudvalget ikke bundet af de sædvanlige forvaltningsretlige principper, der gælder for myndigheder i den offentlige forvaltning. Det betyder bl.a., at der som udgangspunkt ikke gælder begrænsninger med hensyn til Folketingets og udvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles. Det forudsættes dog, at

skønnet udøves inden for rammerne af de internationale konventioner m.v., som Danmark har tilsluttet sig.«

Det bemærkes endvidere, at Højesteret i afgørelse af 13. september 2013 (U 2013.3328 H) anerkender, at der er adgang til at få prøvet afslag på statsborgerskab, i forhold til hvorvidt det er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Det fremgår af dommen;

»En ansøger, der ikke er blevet medtaget i en lov om indfødsret, kan derfor ved domstolene få prøvet om folkeretlige forpligtelser er krænket, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse.«

Det gøres gældende, at sagsøgtets nægtelse af at meddele sagsøger dispensation fra kravet om selvforsørgelse, som følger af cirkulæreskrivelsens § 23, stk. 1, udgør usaglig forskelsbehandling begrundet i sagsøgers psykiske, intellektuelle og fysiske funktionsnedsættelse i strid med Danmarks internationale forpligtelser i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 sammenholdt med artikel 14, ICCPR artikel 26 og FN's Handicapkonventions artikel 5 sammenholdt med artikel 18.

At EMRK artikel 14 i kombination med artikel 8 finder anvendelse i relation til dispensationssager om statsborgerskab, er også blevet fastslået i højesterets praksis jf. højesterets dom af 9. maj 2017 (U.2017.2469H). I dommen udtaler højesteret, at:

»Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 forbyder forskelsbehandling på grund af bl.a. handicap, når forskelsbehandlingen vedrører et forhold, der falder inden for området af en af konventionens øvrige bestemmelser, herunder artikel 8 om retten til privatliv og familieliv.«

Herefter oplyser højesteret to bestemmelser om forskelsbehandling efter henholdsvis FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap, og konkluderer på denne baggrund, at:

»De tre nævnte konventioner gælder for Danmark, og som anført foran forudsættes konventionerne også efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger. Handicapkonventionen trådte i kraft for Danmark den 23. august 2009, og konventionen har i denne sag derfor kun direkte betydning for de afslag på indfødsret, der blev meddelt B.

Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap efter de nævnte konventioner indebærer på indfødsretsområdet bl.a., at der skal dispenseres fra sprogkravet mv., hvis ansøgeren har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse og som følge heraf ikke er i stand til eller har rimelig udsigt til at kunne opfylde sprogkravet mv.«

Højesteret har hermed ved den ovenfor citerede dom udtrykkeligt fastslået, at afslag på dispensation ved

#### 1757

ansøgning om statsborgerskab kan udgøre en krænkelse af EMRK art. 14 i kombination med art. 8 samt endvidere af FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap. Dette ses endvidere anerkendt af sagsøgte i duplik af 27. oktober 2017.

Ved vurderingen af om der efter EMRK art. 14, samt efter FN's Handicapkonvention art. 18 og FN's Konvention om Borgerlige og Civile Rettigheder art. 26 er sket en krænkelse, følger det af fast praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), at vurderingen skal tage udgangspunkt i, om der (1) er sket en forskelsbehandling af sammenlignelige situationer og (2) om forskelsbehandlingen er sagligt begrundet og proportionel. I relation til sagsøger gøres det i forhold hertil gældende, at sagsøger for det første er blevet usagligt forskelsbehandlet på baggrund af sit handicap, og for det andet er blevet usagligt forskelsbehandlet på baggrund af sit ønske om at arbejde.

### *Forskelsbehandling på baggrund af sagsøgers handicap*

Det fremgår bl.a. af Glor mod Schweiz § 80, at der skal foretages en vurdering af, om forskelsbehandlingen kan anses at være objektivt begrundet, der har følgende ordlyd:

»80. *The Court considers that this case presents a dual example of differential treatment of people in comparable situations. As the list of grounds of distinction given in Article 14 is not exhaustive (»or other status«; see Stec and Others, cited above, § 50), there is no doubt that the scope of this provision includes discrimination based on disability. It remains to be seen whether the reasons for the difference of treatment were objective and reasonable.«*

Sagsøger har tidligere modtaget førtidspension på baggrund af sin helbredsmæssige tilstand. Da sagsøger i stedet ønskede at arbejde, i det omfang det var muligt, blev sagsøger i stedet visiteret til fleksjobordningen, og han opnåede fleksjob.

Både personer på fleksjob og personer der modtager førtidspension opfylder selvforsørgelseskravet efter cirkulæret om naturalisation § 23, da de ikke modtager forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik. Dette var også begrundelsen for, at ansøger først var indstillet til at blive optaget på lovforslag om meddelelse af indfødsret.

Sagsøger mistede desværre sit arbejde, inden lovforslaget blev vedtaget, og som fleksjobarbejder var han alene berettiget til ledighedsydelse. Han kunne derimod ikke oppebære dagpenge, uanset om han havde været medlem af en A-kasse, hvilket alene kan oppebæres af personer under sædvanlige ansættelsesvilkår. I modsætning til dagpenge er ledighedsydelse en forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik og medfører på denne baggrund, at cirkulæret om naturalisations § 23 ikke er opfyldt, uanset at den opnås som følge af uforskyldt arbejdsløshed. Det bemærkes, at ledighedsydelse har tænkt at have et beskæftigelsesfremmende sigte. Reglerne om naturalisation modvirker derfor hensynet til beskæftigelse, idet det ville have været bedre for sagsøger at forblive førtidspensionist.

Højesteret har i afgørelsen U 2017.973 H udtalt, at:

»Ved vurderingen af, om en person med handicap er udsat for en forskelsbehandling i strid med artikel 14, skal det i første række vurderes, om personen behandles ringere end personer uden handicap, der befinder sig i en lignende eller sammenlignelig situation.«

I overensstemmelse hermed er vurderingen, der skal foretages, om sagsøger, da han mister sit arbejde, behandles anderledes end en ikke-handicappet person ville være blevet.

På baggrund af sit handicap er sagsøger alene i stand til at arbejde i fleksjob, og er dermed ikke berettiget til arbejdsløshedsdagpenge, uanfægtet om han havde været medlem af en A-kasse eller ej. I modsætning hertil ville en ikke-handicappet lønmodtager have været berettiget til at modtage arbejdsløshedsdagpenge ved en afskedigelse, såfremt han havde været medlem af en A-kasse.

Det gøres gældende, at dette er udtryk for en forskelsbehandling af sammenlignelige situationer i EMRK art. 14's forstand, idet sagsøger ikke har et alternativ til at komme på offentlig forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik.

Spørgsmålet er hernæst om denne forskelsbehandling er sagligt begrundet og proportionel.

Spørgsmålet om saglighed er blevet vurderet i Cam mod Tyrkiet § 54 no. 51500/08, som også omhandler spørgsmålet om diskrimination af handicappede, og som har følgende ordlyd:

»54. *As regards the prohibition of discrimination, the Court reiterates that discrimination means treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in similar situations, and that »no objective and reasonable justification« means that the distinction in issue does not pursue a »legitimate aim« or that there is not a »reasonable relationship of proportionality between*

*the means employed and the aim sought to be realised« (see Sejdic and Finci, cited above, § 42). However, Article 14 of the Convention does not prohibit a member State from treating groups differently in order to correct »factual inequalities« between them; indeed in certain circumstances a failure to attempt to correct inequality through different treatment may in itself give rise to a breach of the Article (see, among other authorities, D.H. and Others v. the Czech Republic [GCJ, no. 57325/00, § 175, ECHR 2007-IV). The Contracting State enjoys a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in*

### **1758**

*otherwise similar situations justify a different treatment (see Vallianatos and Others v. Greece [GCJ, nos. 29381/09 and 32684/09, § 76, ECHR 2013 (extracts)).«*

Der påhviler på denne baggrund staterne en pligt til at tage højde for handicappedes særlige situation, og på denne baggrund søge at modarbejde den naturlige ulighed, der er mellem handicappede og ikke-handicappede.

Det fastholdes således, at det ikke kan anses for rimeligt, at sagsøgers retsstilling forværres ved at han påtager sig arbejde, ligesom kriteriet heller ikke er objektivt, da sagsøger, der er visiteret til fleksjob, stilles ringere end andre uden handicap ved sin fratrædelse.

Selvforsørgelseskravet kendes også fra området for familiesammenføringer jf. udlændingelovens § 9, stk. 5. Udlændingenævnet har i fire sager fra den 15. januar 2014 (FAM/2014/1, FAM2014/2, FAM2014/3 og FAM2014/4 fra Udlændingenævnet hjemmeside) taget stilling til forhold mellem en manglende adgang til arbejdsløshedsdagpenge og Danmarks internationale forpligtelser. I FAM/2014/4 skriver Udlændingenævnet i forhold her imellem følgende:

»Udlændingenævnet lagde vægt på, at en person, der er visiteret til fleksjob, er afskåret fra at modtage arbejdsløshedsdagpenge, uanset at den pågældende måtte være medlem af en A-kasse, at ledighedsydelsen har et beskæftigelsesfremmende sigte, og at reglerne om familiesammenføring derfor modvirker hensynet til beskæftigelse. Udlændingenævnet fandt derfor, at det vil være bedst stemmende med Danmarks internationale forpligtelser ikke at meddele ansøgeren afslag på opholdstilladelse på baggrund af ægteskab under henvisning til, at ansøgerens herboende ægtefælle har modtaget ledighedsydelse, jf. udlændinge lovens § 9, stk. 1, nr. 1, jf. § 9, stk. 5.«

I overensstemmelse hermed er afslaget på statsborgerskab til sagsøger ikke rimeligt eller objektivt velbegrundet. Tilsvarende som på området for familiesammenføring, modvirker reglerne om indfødsret hensynet til beskæftigelse, idet ledighedsydelsen som har et beskæftigelsesfremmende sigte, udgør en hindring for opnåelse af statsborgerskab, og bevirker, at det ville have været mere fordelagtigt for sagsøger, at være blevet på førtidspension fremfor at påtage sig det arbejde, som det var muligt for ham at påtage.

Det gøres gældende, at der foreligger en forskelsbehandling på baggrund af handicap, der ikke kan anses for at være saglig og proportionel velbegrundet. Sagsøger er derved blevet diskrimineret efter EMRK art. 14 i kombination med art. 8, ICCPR art. 26 samt af FN's Handicapkonvention art. 18.

*Forskelsbehandling på baggrund af sagsøgers ønske om at arbejde som handicappet*

Med henvisning til ledighedsydelsens beskæftigelsesfremmende sigte gøres det gældende, at der er tale om usaglig forskelsbehandling at en person, som ønsker at gøre en beskæftigelsesmæssig indsats, men som derved ikke har samme mulighed for at opnå statsborgerskab, som en person på førtidspension, uanset sagsøger også opfylder betingelserne for at oppebære førtidspension.

Det bemærkes, at sagsøger ved afgørelse af 1. oktober 2008 blev tilkendt førtidspension. Ansøger blev tilkendt førtidspension, idet det blev vurderet, at han lider af depression i svær grad, og tidligere har haft flere depressioner. Samtidig er det skønnet af overlægerne ... og ..., jf. bilag 5, at sagsøgers intelligensniveau svarer til sinkestadiet, svarende til 80-85 IQ-point. Det er også vurderet, at han er skæv i ryggen og plaget af rygsmerter, og derfor ikke kan tåle rygbelastende og stående arbejde.

Det gøres på baggrund af lægejournalerne gældende, at sagsøger må anses at være omfattet af handicapkonventionen, idet han har en varig psykisk, fysisk og intellektuel funktionsnedsættelse, og som har bevirket, at han bliver tilkendt førtidspension, idet han ikke vurderes at have nogen betydelig resterhvervsevne. Efterfølgende har sagsøger på eget initiativ ønsket at bidrage med sin beskedne resterhvervsevne, og er således blevet visiteret til fleksjob, men som nævnt mister han sit fleksjob og kommer på ledighedsydelse.

Det gøres gældende, at der er tale om ulovlig diskrimination af ansøger i forhold til andre førtidspensionister, som kan opnå statsborgerskab, hvilket ansøger ikke kan alene med begrundelsen om, at han ønsker at arbejde i fleksjob, og hvilket han opnår, men da han mister det, får han en ydelse, som forhindrer statsborgerskab, uanset han er i samme situation, som andre førtidspensionister, eftersom han er anerkendt som førtidspensionist. Det gøres gældende, at sagsøger derved ikke sikres lige ret til at opnå statsborgerskab, som følge af sit ønske om at arbejde.

Som tidligere fremhævet, havde sagsøger forud for og under sin ansøgning om statsborgerskab tidligere modtaget førtidspension. Som førtidspensionist opfyldte sagsøger selvforsørgelseskravet.

Sagsøger befinder sig altså i en sammenlignelig situation med andre førtidspensionister, idet han opfylder betingelserne for at blive tilkendt førtidspension og for at opnå denne ydelse.

Sagsøger vælger imidlertid at frasige sig førtidspensionen for i stedet at arbejde, idet han i det omfang som han er i stand til, hvilket er meget begrænset, og hvilket er årsagen til, at han nu ikke kan finde sig et nyt fleksjob, ønsker at arbejde. Som følge af sagsøgers ønske om at arbejde, gøres det gældende, at sagsøger er blevet negativt forskelsbehandlet i forhold til andre førtidspensionister i relation til selvforsørgelseskravet efter cirkulæreskrivelsens § 23 i strid med EMRK art. 14.

Det følger af EMD's afgørelse Fabian mod Ungarn no. 78117/13 §§ 25-34 at EMRK art. 14 finder anvendelse i

### 1759

situationer, hvor forskelsbehandlingen er sket på arbejdsmæssig status, der omhandler forskelsbehandling i adgangen til pension på baggrund af, om man har været offentlig eller privat ansat. I den pågældende sag blev der fastslået en krænkelse af art. 14 sammenholdt med art. 1. Sagen er dog viderebragt af staten til Storkammeret. Det gøres gældende, at der foreligger sammenlignelige situationer, og der er sket en forskelsbehandling af sagsøger. Spørgsmålet er dernæst, om denne forskelsbehandling er sagligt begrundet. Selvforsørgelseskravet i cirkulæreskrivelsens § 23 må være ud fra et beskæftigelsesfremmende hensyn, samt ud fra en formodning for at der skabes god integration gennem arbejde. Eftersom det ikke er alle, der er pålagt selvforsørgelseskravet anerkendes det dog, at det ikke er rimeligt at kræve af alle, at de opfylder dette krav.

I sagsøgers tilfælde får det en negativ konsekvens på ansøgningen om statsborgerskab, at sagsøger har ønsket at arbejde frem for at være på førtidspension. En sådan forskelsbehandling er i strid med formålet bag selvforsørgelseskravet, og er derfor udtryk for en usaglig forskelsbehandling, der ikke forfølger et legitime formål jf. EMRK artikel 14 i kombination med artikel 8.

*Forholdet til FN's Handicapkonvention*

Det ses ikke bestridt, at sagsøger er omfattet af handicapkonventionen.

I henhold til Handicapkonventionens art. 18 skal en person med handicap have mulighed for at erhverve statsborgerskab på lige fod med personer, som ikke er omfattet af konventionen.

Som redegjort for ovenfor stilles ansøger ikke som en rask person, idet han ikke har muligheden for at modtage arbejdsløshedspenge ved uforskyldt arbejdsløshed fra et fleksjob, idet han i en sådan situation vil modtage ledighedsydelse, som er omfattet af lov om aktiv socialpolitik. Det gøres gældende, at ansøger derved har påvist, at han ikke sikres mulighed for at erhverve statsborgerskab på lige fod med personer, som ikke er omfattet af konventionen.

Det bestrides, at sagsøger ved at blive meddelt dispensation bliver stillet bedre end andre raske personer i forhold til deres muligheder for at opnå statsborgerskab.

Det fastholdes derfor, at der ved den manglende meddelelse af dispensation fra selvforsørgelseskravet i cirkulæreskrivelse § 23 er sket en krænkelse af handicapkonventionens art. 18.

*Forholdet til erstatningsansvarslovens regler om tort*

Idet det gøres gældende, at Folketingets Indfødsretsudvalgs behandling af sagsøgers ansøgning om statsborgerskab og den manglende dispensation fra selvforsørgelseskravet i cirkulæreskrivelse § 23 udgør en krænkelse og tilsidesættelse af Danmarks internationale forpligtelser, fastholdes det, at betingelserne for at meddeles sagsøger tortgodtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26.

Det bemærkes, at erstatningsansvarslovens § 26 skal fortolkes i lyset af EMRK art. 13 (adgangen til effektive retsmidler) sammenholdt med EMRK art. 41, som fastslår, at der kan tilkendes en passende erstatning i tilfælde af, at der er sket en krænkelse af EMRK, jf. nærmere herom, også i Højesterets dom som er gengivet i U2011.2695H.

Det bemærkes i øvrigt også, at uanset sagsøger ikke har lidt et økonomisk tab, så er der også hjemmel for at give godtgørelse af ikke-økonomisk skade, hvilket bl.a. kan ses i EMD afgørelsen Peck mod Storbritannien no. 44647/98 § 118, hvor det fremgår;

*»The court observes that some forms of non-pecuniary damage, including emotional distress, by their very nature cannot always be object of concrete proof. However, this does not prevent the Court from making an award if it considers that it is reasonable to assume that an applicant has suffered injury requiring financial compensation...«*

Det bestrides, at der er tale om en krænkelse af meget ringe intensitet og betydning, idet det for sagsøger har haft stor betydning, at han først blev stillet i udsigt, at han ville blive meddelt statsborgerskab, for derefter at blive frataget muligheden igen, idet man ikke tog hensyn til, at han havde modtaget ydelsen som følge af sit handicap.

Det gøres gældende, at størrelsen af godtgørelsen, som er fastsat skønsmæssigt, derfor er passende og i overensstemmelse med niveauet i dansk og international retspraksis i sager, hvor der foreligger en krænkelse af de internationale menneskerettigheder.«

*Udlændinge- og Integrationsministeriet* har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med påstandsdokumentet, hvori det er anført:

*»Til støtte for påstanden om frifindelse gøres det gældende, at sagsøgeren, som i det hele har bevisbyrden for at være berettiget til godtgørelse, ikke har påvist et ansvarsgrundlag efter dansk rets almindelige erstatningsretlige regler, herunder således som disse må forstås i relation til Danmarks internationale forpligtelser.*

Det er i sagen ubestridt, at sagsøgeren ikke opfyldte betingelserne for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i dagældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation § 23, stk. 1. Sagens spørgsmål er derfor alene, om Folketingets Indføds-

retsudvalg har været forpligtet til at meddele dispensation fra disse betingelser.

*Forholdet til dansk statsborgerskabsret.*

Det følger af grundlovens § 44, stk. 1, at ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. Det er således Folketinget, der træffer beslutning om tildeling af dansk indfødsret. Bestemmelsen indebærer, at det ikke kan

### 1760

overlades til administrative myndigheder eller til domstolene at træffe afgørelse om tildeling af dansk indfødsret til udenlandske statsborgere og statsløse personer.

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

Personer, der er omfattet af indfødsretslovens § 6, stk. 1, har således intet retskrav på at erhverve dansk indfødsret, men kan alene opnå dette gennem den almindelige lovgivningsproces. Dette er også tilfældet for sagsøgeren i denne sag.

Cirkulæreskrivelsen om naturalisation beskriver bl.a. de betingelser, der skal være opfyldt for, at udlændinge- og integrationsministeren uden forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg kan optage en ansøger på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, samt de situationer, hvor ansøgeren skal forelægges udvalget med henblik på stillingtagen til, om der skal gives dispensation fra betingelserne.

Personer, der er optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, vil således opfylde betingelserne i cirkulæreskrivelsen eller være optaget på lovforslaget efter forelæggelse for Indfødsretsudvalget. Det er alene Indfødsretsudvalget, der kan beslutte, om der skal gives dispensation fra betingelserne for erhvervelse af dansk indfødsret.

Hvor særlige forhold taler herfor, vil en ansøgning herudover kunne forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om ansøgeren vil kunne meddeles dispensation fra en eller flere betingelser i cirkulæreskrivelsen, jf. dagældende cirkulæreskrivelses § 25, stk. 1.

Af note 8 til dagældende cirkulæreskrivelses § 25, stk. 1, fremgår, at en ansøgning eksempelvis vil kunne forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg i tilfælde, hvor ansøgeren af helt særlige grunde i en periode ikke opfylder kravet om selvforsørgelse, jf. cirkulæreskrivelses § 23.

Det fremgår af dagældende cirkulæreskrivelses § 25, stk. 2, at en forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan dispenseres fra en eller flere betingelser, ikke er ensbetydende med, at ansøgeren meddeles dispensation.

Generelt gælder det i overensstemmelse med delegationsforbuddet i grundlovens § 44, stk. 1, at Udlændinge- og Integrationsministeriets forelæggelse for Indfødsretsudvalget sker uden indstilling om, hvorvidt de pågældende ansøgere bør meddeles dispensation.

Det bestrides, at der i forhold til de af sagsøgeren påberåbte konventioner findes omstændigheder, hvorunder Folketinget har pligt til at vedtage en lov med et bestemt indhold, herunder at meddele bestemte personer eller grupper indfødsret. Generelle betragtninger om ligebehandling, bistand til syge og handicappede mv. kan ikke føre til, at Folketinget eller dets flertal er forpligtet til ved lov at imødekomme en ansøgning om statsborgerskab, jf. tillige princippet i Grundlovens § 56.

*Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). FN's konvention om civile og politiske rettigheder samt FN's handicapkonvention.*

De pågældende konventioner finder anvendelse som beskrevet i præmisserne til Højesterets dom af 9. maj 2017, U.2017.2469H:

*De tre nævnte konventioner gælder for Danmark, og som anført foran forudsættes konventionerne også efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger.*

Det bestrides, at der med det meddelte afslag til sagsøgeren på dispensation fra kravene i cirkulæreskrivelses § 23, er sket diskrimination af sagsøgeren på grund af handicap i strid med konventionerne.

Vedrørende EMRK bestrides det tillige, at der i denne sag foreligger spørgsmål om indgreb i henhold til konventionens artikel 8, idet sagsøgeren ikke har påvist, at manglende opnåelse af dansk statsborgerskab på nogen måde påvirker hans familieliv, endsiges hindrer dette i en forstand, der ville være omfattet af artikel 8.

Særligt om forholdet til FN's konvention om civile og politiske rettigheder gøres det gældende, at lovgivningsmagten i medlemslandene tillagt et vidt skøn ved valget af de kriterier, der skal gælde for ansøgere om dansk statsborgerskab ved naturalisation, så længe disse er »reasonable and objective« som statueret i afgørelsen *Vjateslav v. Estonia*. Disse kriterier er opfyldt ved anvendelsen af cirkulæreskrivelses § 23.

Vedrørende FN's handicapkonvention gøres det gældende, at konventionen forpligter medlemsstaterne til at sikre, at handicappede personer kan nyde deres rettigheder på lige fod med andre, uanset at de pågældende har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som hindrer de pågældende i at opfylde en eller flere betingelser for erhvervelse af dansk indfødsret.

Handicapkonventionens artikel 5 indeholder således et generelt forbud mod enhver form for diskrimination af personer med langvarige funktionsnedsættelser, og artikel 18 forpligter bl.a. medlemsstaterne til at anerkende retten for personer med handicap til indfødsret på lige fod med andre.

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

### 1761

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

Ansøgere om dansk indfødsret, som på baggrund af relevant lægelig dokumentation konstateres at lide af en langvarig funktionsnedsættelse, og hvor en eller flere af betingelserne for erhvervelse af dansk indfødsret - sammenholdt med den langvarige funktionsnedsættelse - ikke ses opfyldt, har mulighed for at få deres sag forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets vurdering.

Højesteret har i dom af 22. december 2016, U.2017.973H, taget stilling til, hvorvidt det udgjorde diskrimination i strid med EMRK eller handicapkonventionen, at en udenlandsk ægtefælle til en herboende person med handicap ikke kunne opnå familiesammenføring med den begrundelse, at den herboende havde modtaget ydelse efter lov om aktiv socialpolitik, jf. udlændingelovens § 9, stk. 5.

Højesteret frifandt udlændingemyndighederne og udtalte i præmisserne bl.a.:

*I den foreliggende sag skal der tages stilling til, om den situation, [den herboende person med handicap] befandt sig i, da Udlændin-*

genævnet traf afgørelse, er sammenlignelig med situationen for personer uden handicap, der inden for de seneste tre år har modtaget kontanthjælp, eller med situationen for personer uden handicap, der ikke inden for de seneste tre år har modtaget kontanthjælp. [...]

Som anført er der i lovens ordning taget hensyn til, at der er personer, som på grund af handicap ikke kan opfylde et krav om at være i arbejde. Personer, der modtager førtidspension, er således ikke afskåret fra familiesammenføring, og personer, der på grund af handicap har en nedsat erhvervsevne, har mulighed for at opfylde kravet i § 9, stk. 5, gennem arbejde i fleksjob. Endvidere må det anses for forudsat i forarbejderne, at der skal bortses fra kravet, hvis en person ikke er i stand til at opfylde det på grund af sit handicap.

De personer, der på grund af bestemmelsen i § 9, stk. 5, i en periode vil være afskåret fra at få familiesammenføring, vil således være personer, der - uanset om de har et handicap eller ej - antages at have mulighed for at komme i arbejde, herunder i form af fleksjob, og dermed opfylde betingelsen om ikke at have modtaget kontanthjælp i de seneste tre år.

På tidspunktet for Udlændingenævnets afgørelse var [den herboende], der har et handicap som følge af en hjerneskade efter en trafikulykke, i gang med et udredningsforløb med henblik på videre muligheder i forhold til arbejde og uddannelse. Uanset at [den herboendes] handicap formentlig indebærer, at han ikke kan opnå beskæftigelse på normale vilkår, lægger Højesteret til grund, at han som følge af muligheden for fleksjob havde rimelig udsigt til at opfylde selvforsørgelseskravet i udlændingelovens § 9, stk. 5.

På den anførte baggrund finder Højesteret, at [den herboende], da Udlændingenævnet traf afgørelse, befandt sig i en situation, der er sammenlignelig med den situation, som personer uden handicap, der inden for de seneste tre år har modtaget kontanthjælp, befinder sig i. Da han er stillet på samme måde som disse personer, finder Højesteret, at han ikke har været udsat for forskelsbehandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8. Af de samme grunde finder Højesteret, at [den herboende] heller ikke har været udsat for forskelsbehandling i strid med FN's Handicapkonvention.

Det gøres gældende, at helt tilsvarende betragtninger om udstrækningen af diskriminationsforbuddet er anvendelige i denne sag. Sagsøgeren er ikke ved sin midlertidige modtagelse af ledighedsydelse anderledes eller ringere stillet end lønmodtagere uden funktionsindskrænkninger, der midlertidigt bliver arbejdsløse og i den forbindelse modtager ydelser (f.eks. kontanthjælp) efter lov om aktiv socialpolitik.

Forholdene i denne sag er således fuldstændigt sammenlignelige med omstændighederne i Vestre Landsrets dom af 5. januar 2018. Sagen omhandlede en ansøger med varig funktionsnedsættelse, som fik afslag på optagelse på forslag til lov om indfødsrets meddelelse, fordi hun ikke opfyldte selvforsørgelseskravet. På ansøgningstidspunktet var ansøgeren i et ressourceforløb, som eventuelt kunne munde ud i tilkendelse af fleksjob. Landsretten fandt på den baggrund, at hun befandt sig i en situation, der var sammenlignelig med den situation, som personer uden handicap, der som hun ikke opfyldte selvforsørgelseskravet, befandt sig i, hvorfor hun ikke havde været udsat for diskrimination.

Sagsøgerens betragtninger om, at ledighedsydelse i relation til opnåelse af indfødsret må sidestilles med fleksjobydelse eller førtidspension, savner ethvert holdepunkt i lovgivningen og har ej heller støtte i Højesterets ovennævnte præmisser, hvor der tværtimod sondres tydeligt mellem fleksjobydelse og førtidspension på den ene side og ydelser efter lov om aktiv socialpolitik på den anden side.

*Spørgsmålet om eventuel godtgørelse.*

Til støtte for den nedlagte påstand om frifindelse for den af sagsøgeren nedlagte betalingspåstand gøres det yderligere gældende, at selv hvis retten måtte finde, at afslaget på sagsøgerens ansøgning om dansk indfødsret

## 1762

er ansvarspådragende, er der alligevel ikke grundlag for at tilkende sagsøgeren tortgodtgørelse.

Det følger af erstatningsansvarslovens § 26, stk. 1, at tortgodtgørelse skal betales af den, der er ansvarlig for en retsstridig krænkelse af en andens frihed, fred, ære eller person. Det bestrides, at nægtelse af dansk indfødsret kan udgøre en sådan krænkelse, uanset om nægtelsen måtte være retsstridig.

Retspraksis om anvendelse af erstatningsansvarslovens § 26 omhandler i altovervejende grad sager om grove fysiske krænkelse af voldelig og/eller seksuel karakter. Tortgodtgørelse forudsætter således en krænkelse af betydelig intensitet, og det bestrides, at afslaget på dansk indfødsret kan udgøre en sådan. Sagsøgeren havde på tidspunktet for afslagets meddelelse permanent opholdstilladelse i Danmark med deraf følgende adgang til sociale ydelser mv. Dermed er sagsøgeren ikke udsat for daglig usikkerhed for udvisning mv. forbundet med ikke at være dansk statsborger.

Højesteret har i dom af 21. juni 2017, U.2017.2929H, afgjort en sag om krav på godtgørelse i anledning af en konstateret krænkelse af EMRK's bestemmelser som bevægelsesfrihed for en udvist udlænding, som under tålt ophold i Danmark var pålagt opholds- og meldepligt i et asylcenter. Højesteret udtalte bl.a.:

*Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er det ikke enhver krænkelse af konventionen, der medfører krav på godtgørelse. Det følger således af Domstolens dom af 18. september 2009 i sag 16064/90 (Varnava og andre mod Tyrkiet), at der må sondres mellem de tilfælde, hvor krænkelse har medført bl.a. »evident trauma, whether physical or psychological, pain and suffering, distress, anxiety, frustration, feelings of injustice or humiliation, prolonged uncertainty, disruption of life«, og de tilfælde, hvor en anerkendelse af den krænkelse, som er overgået klageren, er »a powerful form of redress in itself«. Det fremgår endvidere, at i mange tilfælde, hvor en lov, procedure eller praksis ikke lever op til konventionen, er en konstatering heraf tilstrækkelig til at rette op på forholdet, mens krænkelsen i andre tilfælde har haft en sådan påvirkning af klagerens »moral well-being«, at der er behov for yderligere oprejsning, herunder i form af en godtgørelse.*

Højesteret frifandt herefter de sagsøgte myndigheder for at betale godtgørelse med følgende begrundelse:

*Uanset om indgrebet i [udlændingens] bevægelsesfrihed i en kortere periode forud for dommen af 1. juni 2012 ikke længere opfyldte proportionalitetsbetingelsen, finder vi på den anførte baggrund, at det udgjorde et tilstrækkeligt effektivt retsmiddel efter konventionens artikel 13, at Højesteret konstaterede krænkelsen og fik den bragt til ophør.*

Det gøres gældende, at det i denne sag, såfremt retten finder sagsøgerens rettigheder efter de ovennævnte konventioner krænkede, vil udgøre tilstrækkelig oprejsning til sagsøgeren, at bemærkning herom optages i dommen, uden at der udmales en godtgørelse.

Sagsøgeren, der har permanent opholdstilladelse og modtager sociale ydelser, er således ikke ved afslaget på optagelse på forslag til lov om indfødsrets meddelelse påført nogen form for traume, ængstelighed, usikkerhed eller lignende.

Det bestrides derfor, at der er grundlag for at tilkende sagsøgeren økonomisk godtgørelse.

Til støtte for den subsidiære påstand gøres det med henvisning til ovenstående gældende, at en eventuel godtgørelse, retten måtte finde grundlag for at udmåle, alene kan andrage et symbolsk beløb.«

## Rettens begrundelse og afgørelse

Det følger af forarbejderne til indfødsretsloven, at Danmarks internationale forpligtelser forudsættes efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger. Som fastslået ved Højesterets domme af 13. september 2013 (U2013.3328) og af 9. maj 2017 (U2017.2469) kan en ansøger, som ikke er blevet medtaget i en lov om indfødsret, få prøvet ved domstolene, om folkeretlige forpligtelser er krænkede, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse, idet en sådan prøvelse ikke vil være i strid med regeringens eller Folketingets kompetence efter grundlovens § 21, § 41, stk. 1 og § 44.

Parterne er enige om, at det kan lægges til grund, at A er handicappet, jf. herved definitionen i FN's handicapkonventions artikel 1, hvorefter personer med handicap omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

Det er ubestridt, at A på tidspunktet for Folketingets Indfødsretsudvalgs beslutning i oktober 2015 ikke opfyldte kravet om selvforsørgelse for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, jf. dagældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation § 23, stk. 1. Spørgsmålet er, om Folketingets Indfødsretsudvalgs nægtelse af at meddele A dispensation fra kravet om selvforsørgelse udgør usaglig forskelsbehandling begrundet i A's handicap i strid med Danmarks Internationale forpligtelser i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 sammenholdt med artikel 14, FN's konvention om civile og politiske rettigheder artikel 14 og FN's handicapkonventions artikel 5 sammenholdt med artikel 18.

A har permanent opholdstilladelse i Danmark og blev med virkning fra den 1. oktober 2008 tilkendt førtidspension efter lov om social pension § 16 og § 20, stk. 1. Pensionen blev gjort hvilende, da A efter eget ønske

### 1763

kom i fleksjob og blev selvforsørgende fra den 1. oktober 2014.

Da Folketingets Indfødsretsudvalg traf beslutning om ikke at meddele A dansk indfødsret, var A ledig efter fleksjob og modtog ledighedsydelse, jf. § 74 i lov om aktiv socialpolitik, idet han fortsat stod til rådighed i forhold til fleksjob. A er aktuelt i fleksjob igen. Retten finder på denne baggrund, at A befandt sig i en situation, som er sammenlignelig med den situation, som lønmodtagere uden handicap befinder sig i, når de pågældende midlertidigt bliver arbejdsløse og i den forbindelse modtager ydelser efter lov om aktiv socialpolitik, f.eks. kontanthjælp. A var ikke anderledes stillet end disse personer, og han blev derfor ikke udsat for forskelsbehandling på grund af handicap. Der foreligger således ikke en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, sammenholdt med artikel 8, FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder artikel 26 og/eller FN's Handicapkonvention artikel 5 sammenholdt med artikel 18.

A ønskede at arbejde og valgte derfor (fortsat) at frasige sig førtidspension, da han blev ledig efter fleksjob. Uanset at A som en konsekvens af dette valg sammenholdt med selvforsørgelseskravet i § 23, stk. 1 i dagældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 ikke havde samme mulighed for at opnå statsborgerskab, som han ville have haft, hvis han havde modtaget førtidspension, finder retten heller ikke på denne baggrund, at A var udsat for negativ forskelsbehandling i strid med EMRK artikel 14.

Retten tager derfor Udlændinge- og Integrationsministeriets påstand om frifindelse til følge.

...

## Vestre Landsrets dom

Retten i Aarhus har den 9. oktober 2018 afsagt dom i 1. instans (...).

Landsdommerne Linda Hangaard, Annette Dellgren og Chris Olesen har deltaget i ankesagens afgørelse.

### Påstande

*Appellanten, A*, har gentaget sine påstande for byretten.

*Indstævnte, Udlændinge- og Integrationsministeriet*, har påstået dommen stadfæstet.

### Supplerende sagsfremstilling

Institut for Menneskerettigheder har indleveret et interventionsindlæg og har i den forbindelse fremlagt følgende tabel: »Ledige, der er jobklar, blandt personer, der er visiteret til et fleksjob. Hele landet, oktober 2015«, hvor bl.a. Jobindsats.dk er angivet som kilde. Det er anført i tabellen, at »Antal ledige visiteret til fleksjobordningen, som modtager ledighedsydelse efter aktivloven og er jobklar« er 13 %. »Totalt antal af personer, der modtager ydelser efter aktivloven og integrationsloven og som er jobklar eller uddannelsesparate« er angivet til 1,1 %.

### Forklaring

A har afgivet supplerende forklaring.

A har forklaret, at han fortsat arbejder for ... -foreningen. Han arbejder 3 timer om ugen fordelt på 2 dage. Det er meget vigtigt for ham at få dansk indfødsret, bl.a. for at kunne stemme. Han er fortsat medlem af et politisk parti. Han oplever at blive chikaneret, fordi han ikke er dansk statsborger. Efter byrettens dom har han haft det meget dårligt psykisk. Han er utryk og bange for stort set alt. Hans datter har også sagt, at hun er bange for, at han ikke kan blive i Danmark, fordi han er udlænding. Han betragter Danmark som sit land.

### Anbringender

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender for byretten.

A har yderligere anført, at selvforsørgelseskravet rammer gruppen af ledige personer med handicap uforholdsmæssigt hårdt sammenlignet med andre ledige uden handicap.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet* har bestridt dette og har anført, at det ikke er dokumenteret.

### Landsrettens begrundelse og resultat

A blev med virkning fra den 1. oktober 2008 tilkendt førtidspension. Den 1. oktober 2014 blev han visiteret til et fleksjob, og han var efter det oplyste ansat i et fleksjob indtil den 2. juli 2015, hvor ansættelsesforholdet 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.

A var optaget på lovforslag nr. L 188 om indfødsrets meddelelse, som blev fremsat i Folketinget den 16. april 2015, men lovforslaget bortfaldt på grund af udskrivelse af valg til Folketinget.

Den 28. oktober 2015 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at A ikke kunne blive dansk statsborger nu, idet det var en betingelse i § 23 i den dagældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation, at A var selvforsørgende. Ministeriet anførte, at kravet om selvforsørgelse betød, at ansøger ikke måtte have modtaget hjælp efter aktiv socialpolitik eller integrationsloven inden for det seneste år forud for fremsættelse af et lovforslag om indfødsrets meddelelse, jf. § 23, stk. 1, hvilket A havde i perioden fra den 2. juli 2015 til den 31. august 2015. Ministeriet anførte endvidere, at Indfødsretsudvalget havde vurderet, at



der ikke kunne dispenseres fra kravet om selvforsørgelse, jf. § 25, stk. 1.

Som det fremgår af Højesterets dom af 13. september 2013 (UfR 2013.3328), kan Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og en række andre internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, have betydning for behandlingen af ansøgninger om eller for

#### 1764

tildeling af statsborgerskab (indfødsret). Danmark har herved påtaget sig folkeretlige forpligtelser, som også i forarbejderne til indfødsretsloven forudsættes efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger. Højesteret fastslog herefter, at en ansøger, der ikke er medtaget på et lovforslag om indfødsret, kan få prøvet ved domstolene, om folkeretlige forpligtelser er krænkede, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 forbyder forskelsbehandling på grund af bl.a. handicap, når forskelsbehandlingen vedrører et forhold, der falder inden for området af en af konventionens øvrige bestemmelser, herunder artikel 8 om retten til privatliv og familieliv.

Efter artikel 26 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder er alle mennesker lige for loven og berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling, og loven skal forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder handicap.

FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap forbyder også diskrimination på grund af handicap, jf. artikel 1, sammenholdt med artiklerne 2, 4 og 5. Det fremgår endvidere af artikel 18, at deltagerstaterne skal anerkende retten for personer med handicap til at erhverve og skifte statsborgerskab på lige fod med andre.

De tre nævnte konventioner gælder for Danmark, og som anført forudsættes konventionerne også efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger.

Det er ubestridt, at A på tidspunktet for Indfødsretsudvalgets beslutning i oktober 2015 om ikke at dispensere fra kravet om selvforsørgelse var handicappet, jf. artikel 1 i handicapkonventionen. Det er endvidere ubestridt, at han ikke opfyldte kravet om selvforsørgelse for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i § 23, stk. 1, i den dagældende cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation, idet ledighedsydelse - i modsætning til dagpenge - er en forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik og derfor medfører, at § 23, stk. 1, ikke er opfyldt.

Ved vurderingen af, om en person med handicap er udsat for forskelsbehandling i strid med artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, skal det i første række vurderes, om personen behandles ringere end personer uden handicap, der befinder sig i en lignende eller sammenlignelig situation, jf. Højesterets dom af 22. december 2016 (UfR 2017.973 H).

Det lægges til grund, at A, der i 2008 var tilkendt førtidspension, som førtidspensionist ville have opfyldt kravet om selvforsørgelse i § 23, stk. 1. Han ønskede imidlertid at arbejde i det omfang, det var muligt, og i 2014 blev han visiteret til et fleksjob. Han var på baggrund af sit handicap alene i stand til at arbejde i et fleksjob, og han var dermed i tilfælde af uforskyldt ledighed ikke berettiget til at opnå arbejdsløshedsdagpenge, uanset om han havde været medlem af en arbejdsløshedskasse. I modsætning hertil ville en person uden handicap, der var i arbejde, have været berettiget til at modtage arbejdsløshedsdagpenge ved uforskyldt arbejdsløshed, såfremt personen var medlem af en arbejdsløshedskasse, og § 23,

stk. 1, i cirkulæreskrivelse nr. 9253 ville i den situation ikke være til hinder for opnåelse af dansk indfødsret, idet dagpenge i modsætning til ledighedsydelse ikke er forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik.

På den anførte baggrund finder landsretten, at A blev indirekte forskelsbehandlet som følge af sit handicap i forhold til personer uden handicap i relation til forsørgelseskravet efter cirkulærets § 23, stk. 1. Forskelsbehandlingen kan ikke anses for objektivt og rimeligt begrundet, og er derfor i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 14 og FN's Handicapkonventions artikel 18.

Landsretten lægger til grund, at A's mulighed for at få indfødsret i hvert fald er blevet forsinket, fordi hans ansøgning ikke blev behandlet i overensstemmelse med de internationale konventioner, og det må i øvrigt anses for uvist, om han, der har en datter i Danmark, vil kunne opfylde de nugældende betingelser for indfødsret. Landsretten finder, at A herefter har krav på en godtgørelse efter princippet i erstatningsansvarslovens § 26. Med henvisning til Højesterets dom af 20. juni 2018 (UfR 2018.3230) findes godtgørelsen passende at kunne fastsættes til 10.000 kr.

Landsretten tager herefter A's påstand til følge med 10.000 kr. med procesrente som nedenfor bestemt.

Efter sagens udfald skal Udlændinge- og Integrationsministeriet i sagsomkostninger for begge retter til A betale 50.000 kr. inkl. moms til udgifter til advokatbistand, idet der er lagt vægt på sagens omfang og forløb.

#### Thi kendes for ret

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal inden 14 dage til A betale 10.000 kr. med procesrente fra den 15. november 2016.

I sagsomkostninger for begge retter skal Udlændinge- og Integrationsministeriet inden 14 dage betale 50.000 kr. til A. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.