

# Titelblad

<b>Uddannelsesinstitution:</b>	Aalborg Universitet
<b>Uddannelse:</b>	Jura, cand.jur.
<b>Vejleder:</b>	Jesper Lindholm
<b>Fremstilling:</b>	Kandidatspeciale
<b>Retsdisciplin:</b>	Udlændingeret
<b>Titel:</b>	Erhvervelse af dansk statsborgerskab, med fokus på dispensation for dansk kundskaber og statsborgerskabsprøven
<b>English title:</b>	Acquisition of Danish citizenship, with emphasis on the exemption from Danish language skills and citizenship test
<b>Antal anslag:</b>	138.105 svarende til ca. 57,5 sider
<b>Antal bilag:</b>	5
<b>Afleveringsdato:</b>	12. maj 2016

---

Priyanka Chandiran  
2011-5661

## **Forord**

Kandidatspecialet er udarbejdet i år 2016 på jurauddannelsen på Aalborg Universitet. Specialet omhandler erhvervelse af dansk statsborgerskab. Undertegnede retter stor tak til vejleder, Jesper Lindholm, for god vejledning under hele udarbejdelsesprocessen. Yderligere rettes en stor tak til familien og venner for støtte under hele forløbet.

Aalborg, maj 2016

*Priyanka Chandiran*

## Indholdsfortegnelse

1	English abstract.....	6
2	Indledning.....	8
3	Problemfelt.....	10
3.1	Introduktion.....	10
3.2	Emnebeskrivelse.....	10
3.3	Afgrænsning.....	10
3.4	Problemformulering.....	12
3.5	Fremstillingens opbygning.....	13
3.6	Metode.....	13
3.7	Retskilder.....	13
4	Dansk statsborgerskab.....	15
4.1	Introduktion.....	15
4.2	Begrebet statsborgerskab.....	15
4.3	Opnåelse af dansk statsborgerskab.....	16
4.3.1	Fødsel.....	16
4.3.2	Legitimation.....	17
4.3.3	Adoption.....	17
4.3.4	Erklæring.....	17
4.3.5	Naturalisation.....	18
4.4	Sammenfatning.....	19
5	Naturalisation.....	20
5.1	Introduktion.....	20
5.2	Begrebet naturalisation.....	20
5.3	Grundlovens § 44, stk. 1.....	20
5.4	Cirkulærebekendtgørelse om naturalisation.....	21
5.5	Kravene.....	21
5.5.1	Afgivelse af erklæring om tro og loyalitet.....	21
5.5.2	Ophold.....	22
5.5.3	Kriminalitet.....	23
5.5.4	Gæld til det offentlige.....	25
5.5.5	Selvforsørgelse.....	25
5.5.6	Danskkundskaber.....	26
5.5.7	Statsborgerskabsprøven af 2015.....	27
5.5.8	Dispensation for danskkundskaber samt statsborgerskabsprøven.....	27

5.6	Sammenfatning.....	29
6	Naturalisationsproceduren .....	31
6.1	Introduktion .....	31
6.2	Ansøgningsprocessen .....	31
6.3	Indfødsretskontoret.....	31
6.4	Indfødsretsudvalget .....	33
6.5	Folketingets behandling .....	33
6.6	Sammenfatning.....	34
7	Inkorporering .....	35
7.1	Introduktion.....	35
7.2	Danmarks retsopfattelse .....	35
7.3	Inkorporeringsreglerne .....	35
7.4	Konventioners retsstilling i dansk ret.....	36
7.5	FN Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR).....	37
7.6	Sammenfatning.....	38
8	Retspraksis omkring danskkundskaber og statsborgerskabsprøven .....	39
8.1	Indledning.....	39
8.2	Afgørelsen Communication No. 2001/2010 .....	39
8.2.1	Sagens fakta .....	39
8.2.2	A's påstand.....	40
8.2.3	D's påstand.....	40
8.2.4	Afgørelsen og begrundelse.....	40
8.3	Communication no. 1951/2010 Mr. Jomah Hussain Zenal vs. Danmark .....	41
8.3.1	Sagens forløb.....	41
8.3.2	J's påstand .....	42
8.3.3	Staten Danmarks påstand .....	43
8.3.4	Afgørelse .....	43
8.4	Diskrimination eller ej.....	43
8.4.1	Internationale forpligtelser vedrørende statsborgerskab .....	43
8.4.2	Dispensationsbestemmelsen.....	44
8.4.3	Diskrimination .....	47
8.5	Højesteretsdom.....	48
8.5.1	Sagens fakta .....	48
8.5.2	B's påstande: .....	48

8.5.3	Justitsministeriets påstande:.....	49
8.5.4	Landsrettens afgørelse.....	49
8.5.5	Højesterets dom.....	49
8.5.6	Højesterets begrundelse og resultat.....	49
8.6	Domstolsprøvelse af folkeretlige forpligtelser .....	50
8.7	Statistisk overblik .....	52
8.8	Sammenfatning.....	53
9	Konklusion.....	54
10	Litteraturliste.....	58

## 1 English abstract

The Danish Nationality Act specifies the conditions and procedure for acquiring Danish citizenship. Fundamentally, there are five various approaches with respect to acquire Danish citizenship, namely, through birth, legitimation, adoption, declaration, and naturalization. Appropriately, birth, legitimation, and adoption consider the perspective of children being conferred Danish citizenship that is predominated by the parents' citizenship. Conversely, declaration and naturalization are associated with adults' possibility of acquiring Danish citizenship. However, Nordic nationalities can acquire Danish citizenship through declaration, if the requirements stated in the Danish Nationality Act are fulfilled.

If none of the above mentioned acquisition opportunities are applicable, then the last way of acquiring Danish citizenship is through naturalization. In pursuance of section 44, paragraph 1 of the Danish Constitution, no aliens can acquire Danish citizenship by other means than through law; hereby, naturalization is the absolute prerogative of the legislature, which implies the fact that the Parliament decides who might be listed in the naturalization bill. The naturalization bill is prepared by The Ministry of Immigration, Integration and Housing Affairs. If any exceptional circumstances are prevailing, then those will be taken into account. Such cases are deemed to be discussed in the Naturalization Committee of the Danish Parliament. Later the bill will be debated and accepted by the Parliament; thereby, applicants mentioned in the naturalization bill will obtain Danish citizenship. The Ministry's assessment regarding the applications received is based upon the provisions of Circular Letter no. 10 873 of 13 October 2015 on Guidelines for Naturalization, which is agreed by the majority of the Danish Parliament. It is a necessity that the requirements defined in the Guidelines for Naturalization are met by each applicant consequent to the request of being included in the naturalization bill.

Firstly, these requirements concern allegiance and loyalty to Denmark cf. section 2 of the Circular Letter. This signifies that the applicant should observe and respect Danish legislation and the principles of Danish law. Secondly, the applicant must be resident in Denmark and, furthermore, have a permanent residence permit in Denmark, cf. section 5 of the Circular Letter. Refugees, who are applying for Danish citizenship via naturalization, can be included in the naturalization bill after eight years of continuous stay in Denmark. Whereas other aliens require nine years of continuous stay in Denmark, cf. section 7 of the Circular Letter. According to section 19 of the Circular Letter, the applicant may not have committed any criminal offences in relation to The Criminal Law Chapter 12 and 13. Some types of offenses completely exclude the probability of acquiring Danish citizenship. If the applicant has received a criminal penalty, then the applicant must not be included in the naturalization bill before the expiry of a waiting period.

According to section 22 of the Circular Letter, the applicant may not have certain types of overdue debt to the public, for example this comprises repayable benefits under Active Social Policy Act, daycare payments, and taxes. In addition, the applicant should satisfy the criteria of being able to self-support, namely that the applicant must not, within the last year before tabling of the naturalization bill, have received financial benefits under Active Social Policy Act or the Integration Act, cf. section 23 of the Circular Letter. Finally, the applicant must document Danish language skills, cf. section 24 paragraph 1 of the Circular Letter, by passing the Danish Exam 3 from the Danish language centers or one of the examinations mentioned in the annex 3 in the Guidelines for Naturalization. Likewise, the applicant must demonstrate knowledge about the Danish society, culture, and history, by passing the citizenship test from 2015 according to section 24 paragraph 3 of the Circular Letter. If the applicant does not satisfy the requirements, it will result in a rejection of the application. In general, a rejection does not mean that the applicant cannot acquire Danish citizenship in the future. If the applicant on a later stage fulfills all the requirements, then he or she can be listed in the naturalization bill after a reassessment made by the Ministry.

The requirements regarding the Danish language skills and the citizenship test<sup>1</sup> may be difficult for some group of people to accomplish, chiefly; this refers to people with disabilities. According to section 24 paragraph 4 of the Circular Letter, these applicants can be exempted for those requirements due to exceptional circumstances. However, it requires a medical certificate stating that the applicant is diagnosed with long-term physical, mental, sensory, or intellectual disability and, thus, as a result is incapable or has no reasonable prospect to fulfill the requirements expounded in section 24 paragraphs 1 and 3 of the Circular Letter. Essentially, it will be determined by the Naturalization Committee of the Danish Parliament whether an exemption should be granted or not for the requirement of Danish language skills and citizenship test. If the Naturalization Committee decides to grant the exemption, then the applicant would be listed in the naturalization bill. Even though the applicant documented that he or she suffers from physical or mental illness, however, the Naturalization Committee may evaluate it as an unjustified reason for not fulfilling the requirements of Danish language skills and citizenship test.

In accordance with the Naturalization Committee's decision of not to grant exemption, it can be concluded by this academic paper that it might be due to arbitrary and discriminating facts, since no proper justification is provided relatively to the rejection of the exemption. The applicant will hereby have access to justice regarding whether Denmark has violated international commitments that are ratified by Denmark and, as a result, further deliberation could be based on whether the applicant has been subject to discrimination.

---

<sup>11</sup> Section 24 paragraph 1 and 3 in the Circular letter on Naturalization

## 2 Indledning

Den danske stats befolkning består henholdsvis af danske statsborgere samt fastboende udlændinge.<sup>2</sup> Nationalt set medfører et dansk statsborgerskab særlige rettigheder sammenlignet med udlændinges rettigheder i den danske stat. Dette ses for eksempel i forbindelse med en ubetinget rettighed til ophold og indrejse i Danmark, stemmeret ved Folketingsvalg, opnåelse af visse topposter ved statsadministrationen samt diplomatisk beskyttelse.<sup>3</sup> Derfor kan det for udlændinge være vigtigt at opnå samme rettigheder som danske statsborgere, og derved blive ligestillet med disse. Dette kan således blive en realitet for udlændinge ved erhvervelse af et dansk statsborgerskab.<sup>4</sup>

Reglerne for erhvervelse af dansk statsborgerskab, også betegnet dansk indfødsret, findes i indfødsretsloven. Grundlæggende kan der erhverves dansk statsborgerskab på fem måder, henholdsvis ved fødsel, legitimation, adoption, erklæring og naturalisation. I forhold til fødsel, legitimation og adoption, vedrører dette børns mulighed for erhvervelse af dansk statsborgerskab.<sup>5</sup> Det afgørende for erhvervelsen er således forældrenes/adoptivforældrenes statsborgerskab. Derimod omhandler afgivelse af erklæring nordiske statsborgeres mulighed for erhvervelse af dansk statsborgerskab. Erklæringen indgives til statsforvaltningen, som herefter vurderer om betingelserne beskrevet i indfødsretsloven, er opfyldt eller ej.<sup>6</sup>

I de tilfælde, hvor der ikke kan erhverves dansk statsborgerskab, gennem de omtalte fire erhvervelsesmetoder, er den sidste mulighed således naturalisation. Denne erhvervelsesmulighed henvender sig primært til udlændinge, som udelukkende ved lov kan erhverve dansk statsborgerskab. Dette skyldes Grundlovens § 44, stk. 1, som bestemmer, at udlændinge ikke kan erhverve dansk statsborgerskab uden ved lov. Dette betyder derfor, at det er Folketinget, som ved lov behandler og vedtager hvilke udlændinge, der skal erhverve dansk statsborgerskab. Til brug for denne behandling har Folketinget, således fastsat nogle betingelser, som skal være opfyldt før udlændinge kan optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, og derved kan erhverve dansk statsborgerskab. Disse krav vedrører troskab og loyalitet over for Danmark, opholdskrav, kriminalitet, selvforsørgelse, gæld til det offentlige, dansk kundskaber samt beståelse af statsborgerskabsprøven af 2015.

I denne henseende kan det for særlige udsatte udlændinge være vanskeligt, at opfylde ovenstående krav. Dette kan eksempelvis være i forbindelse med funktionsnedsættelser. Derfor kan disse udlændinge anmode om dispensation for et eller flere krav. Hvis dispensationsanmodningen imødekommes af Folketingets Indfødsretsudvalget, som behandler dispensationssager, kan der ske optagelse

---

<sup>2</sup> Institut for Menneskerettigheder - *Rapport om statsborgerskab – Status 2014-2015*, side 6

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Kleis og Beckman: *Indfødsretsloven med kommentar* (2004), side 9

<sup>6</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 97



på lovforslaget om indfødsrets meddelelse. Hvis Folketingets Indfødsretsudvalg derimod meddeler afslag på dispensationsanmodningen, er dette ensbetydende med, at ansøgningen om dansk statsborgerskab ved naturalisation afvises.

Med afsæt i ovenstående afsnit, vil dette speciale tage udgangspunkt i de forhold, som gør sig gældende ved de betingelser, der stilles for erhvervelse af dansk statsborgerskab. Formål med specialet er således, at fastlægge retsstillingen for erhvervelse af dansk statsborgerskab ved naturalisation. Endvidere vil det blive belyst, hvorvidt Danmarks internationale retlige forpligtelser til fulde iagttages i forbindelse med behandlingen af dispensationsansøgninger.

## 3 Problemfelt

### 3.1 Introduktion

Dette kapitel fastlægger de overordnede rammer for specialet, med det formål at danne grundlaget for den videre behandling. Specialet vil således indledningsvis indeholde et afsnit, der beskriver emnet og efterfølgende indeholde en afgrænsning af problemfeltet. Dette vil dermed lede hen til udarbejdelsen af problemformuleringen. Herefter vil der være et metodeafsnit samt retskildeafsnit. Disse afsnit vil indeholde en beskrivelse af henholdsvis den valgte metode samt de i specialet anvendte retskilder.

### 3.2 Emnebeskrivelse

Ved begrebet statsborgerskab forstås en retlig relation, mellem et individ og en stat.<sup>7</sup> Et statsborgerskab vil, som tidligere nævnt, medfører visse rettigheder og forpligtelser i forhold til den pågældende stat.<sup>8</sup> Et dansk statsborgerskab kan erhverves gennem fødsel, legitimation, adoption, erklæring eller naturalisation. Ved naturalisation kræver erhvervelsen af dansk statsborgerskab, en formel ansøgning, hvorefter statsborgerskab tildeles af Folketinget.<sup>9</sup> For at kunne erhverve dansk statsborgerskab ved naturalisation, forudsætter det, at ansøgere opfylder 7 betingelser. Det er netop disse krav, som vil udgøre omdrejningspunktet i dette speciale. Formålet med specialet er derfor at beskrive og analysere retsstillingen for udlændinge, der søger at opnå dansk statsborgerskab gennem naturalisation, herunder fokus på dispensation for dansk kundskaber og statsborgerskabsprøven, for derved at vurdere hvorvidt, Danmark lever op til de internationale forpligtelser på området, herunder om der foreligger diskrimination i forbindelse med sagsbehandlingen.

### 3.3 Afgrænsning

Nærværende afsnit har til formål at afgrænse specialets fokusområde. Afsnittet vil derfor indeholde en redegørelse for de valg og fravalg i forhold til specialets behandling. Dette skal dermed danne rammerne for specialet viderebehandling.

Specialet er baseret på udlændingeretten, herunder statsborgerskabsreglerne. Statsborgerskab, betegner det særlige tilknytningsforhold mellem et individ og en stat, som yderligere medfører særlige rettigheder og pligter over denne.<sup>10</sup> Det er således statsborgerskabet, som danner fundamentet for dette speciale.

---

<sup>7</sup> Ersbøll, Dansk indfødsret i international og historisk belysning (2008), side 760

<sup>8</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret (2006), side 595 – en revidering af Udlændingeretten forventes at udkomme tidligst i efteråret 2016

<sup>9</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 109

<sup>10</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret (2006), side 596

Dansk statsborgerskab kan efter dansk lovgivning erhverves ved:

- Fødsel
- Legitimation
- Adoption
- Erklæring
- Naturalisation

Ved de første fire erhvervelsesmetoder er betingelserne for erhvervelse af dansk statsborgerskab beskrevet i indfødsretsloven. Hvorimod ved naturalisation, erhverves statsborgerskabet ved en selvstændig lov.<sup>11</sup> Disse erhvervelsesmetoder vil kort blive behandlet ud fra den betragtning, at give et overblik over erhvervelsesmetoderne i henhold til dansk statsborgerskab. Specialet vil dog primært fokusere på erhvervelsesmetoden, naturalisation, eftersom en behandling af alle erhvervelsesmetoder vil blive for omfattende.

Begrebet naturalisation betyder meddelelse af statsborgerskab til en udlænding.<sup>12</sup> I Danmark kan udlændinge erhverve dansk statsborgerskab ved lov. Dette skyldes Grundlovens § 44, stk. 1, som bestemmer at ingen udlændinge kan erhverve statsborgerskab uden ved lov.<sup>13</sup> Erhvervelsen af dansk statsborgerskab ved naturalisation omfatter således både børn, som ikke er født af en dansk mor eller far, statsløse født i Danmark samt udlændinge.<sup>14</sup> Specialet vil dog udelukkende behandle udlændinges krav for at blive naturaliseret, og vil derfor ikke behandle naturalisation vedrørende børn, omfattet af FN-børnekonvention samt statsløse født i Danmark omfattet af 1961-konventionen.

I forhold til naturalisation af udlændinge, har et flertal i Folketinget udarbejdet nogle retningslinjer<sup>15</sup>, som skal opfyldes før udlændinge kan optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse.

Disse krav vedrører:

- Troskab og loyalitet overfor Danmark
- Ophold
- Kriminalitet
- Gæld til det offentlige
- Selvforsørgelse
- Danskundskaber
- Beståelse af statsborgerskabsprøven af 2015

---

<sup>11</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret (2006), side 604

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup> Ibid

<sup>14</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 71

<sup>15</sup> Cirkulærebeskrivelse nr. 10 873 af 13.oktober 2015

Ansøgere, som opfylder ovenstående krav, optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse. Hvis ansøgere derimod ikke opfylder en eller flere af kravene, kan ansøgere, hvis særlige omstændigheder taler herfor, søge om dispensation.<sup>16</sup> Der kan i denne forbindelse dispenseres for kravene vedrørende kriminalitet, ophold, selvforsørgelse, danskkundskaber samt statsborgerskabsprøven. Specialet vil i denne henseende udelukkende rette fokus på dispensationsmuligheden i forbindelse med danskkundskaber og statsborgerskabsprøven af 2015.<sup>17</sup>

En dispensationsanmodning vedrørende danskkundskaber og statsborgerskabsprøven behandles af Folketingets Indfødsretsudvalg. Imødekommes dispensationsanmodningen, optages ansøgeren på lovforslaget om indfødsrets meddelelse. Afvises anmodningen derimod, meddeles der afslag på ansøgning om dansk statsborgerskab.<sup>18</sup> Det er i forbindelse med Indfødsretsudvalgets dispensationsbehandling af danskkundskaber og statsborgerskabsprøven, anden del af problemformulering tager sigte. I denne forbindelse hvorvidt, Danmark lever op til de internationale forpligtelser, og herunder overholdelse af diskriminationsforbuddet. Til belysning af ovenstående, findes det hensigtsmæssigt at inddrage både dansk retspraksis samt praksis fra FN's Menneskerettighedskomiteé. Netop FN's Menneskerettighedskomite har behandlet få sager omkring diskrimination i forbindelse med naturalisation, hvilket derimod kun er behandlet ved de danske domstole en gang. Retspraksis fra andre komitéer eller internationale domstole vil ikke blive inddraget i specialet. Dette grundet specialets størrelsesomfang.

Yderligere vil de øvrige krav vedrørende kriminalitet, ophold og selvforsørgelse ligeledes ikke blive behandlet i forhold til at fastslå, om der forekommer diskrimination ved Indfødsretsudvalgets dispensationsbehandling. Det falder endvidere uden for specialets område, at belyse den historiske udvikling for dansk indfødsret, fortabelse af dansk statsborgerskab, dobbelt statsborgerskab, samt generhvervelses af dansk statsborgerskab.

### **3.4 Problemformulering**

Med udgangspunkt i specialets afgrænsning er følgende problemformulering blevet udarbejdet og søges besvaret.

*Fastlæggelse af retsstillingen for erhvervelse af dansk statsborgerskab ved naturalisation, og herunder fokus på, om Danmark lever op til internationale forpligtelser i forbindelse med dispensationsbehandling for danskkundskaber samt statsborgerskabsprøven, for derved at vurdere om der foreligger diskrimination.*

---

<sup>16</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015) side 114

<sup>17</sup> § 24, stk. 1 og § 24, stk. 3 i cirkulærebekendtgørelse nr. 10 873 af 13.oktober 2015

<sup>18</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side. 115

### 3.5 Fremstillingens opbygning

Det centrale for dette speciale er besvarelse af overstående problemformulering. For at kunne besvare problemformuleringen på den mest overskuelige måde, er specialet derfor inddelt i forskellige kapitler, der hver vil afspejle de hovedpunkter, som søges behandlet.

Specialets tre første kapitler, English abstract, indledning samt fastlæggelse af problemfeltet, indeholder de generelle bemærkninger vedrørende specialet, og har til formål at beskrive de overordnede rammer for specialet. Kapitel 4 vil kort indeholde en beskrivelse af erhvervsesmetoderne i henhold til dansk statsborgerskab. Dette for at give et overblik over, hvorledes dansk statsborgerskab kan erhverves. Dette kapitel vil være efterfulgt af kapitel 5, som beskriver, hvorledes der kan erhverves dansk statsborgerskab ved naturalisation samt kravene herfor. Herefter vil ansøgningsprocessen og behandlingsprocessen blive beskrevet i kapitel 6. Kapitel 7 beskriver forholdet mellem dansk og international ret. Dette vil dermed skabe et overblik over internationale konventioners retsstilling i Danmark. Det efterfølgende kapitel vil indeholde en domsanalyse af dansk retspraksis og international praksis. Afslutningsvis vil specialet indeholde en konklusion, som vil være baseret på specialets undersøgelse.

### 3.6 Metode

Eftersom specialets formål er, at fastslå retsstillingen i forbindelse med erhvervelse af dansk statsborgerskab anvendes den retsdogmatiske metode for udarbejdelsen af specialet. Denne metode indebærer beskrivelse, analyse samt fortolkning af gældende ret.<sup>19</sup> Dette vil derfor blive anvendt i specialet, i form af en beskrivelse af gældende lovgivning og fortolkning samt analyse af retspraksis fra de danske domstole og praksis fra FN Menneskerettighedsdomstolen.

### 3.7 Retskilder

I forhold til belysning af erhvervelse af dansk statsborgerskab og Indfødsretsudvalgets behandling af dispensationssagerne, anvendes dansk lovgivning, herunder love, bekendtgørelser og cirkulæreskrivelser, samt dansk retspraksis. Men grundet de ganske få antal sager behandlet af de danske domstole om naturalisation, findes det nødvendigt, at inddrage international praksis i form af afgørelser fra FN Menneskerettighedskomité.

---

<sup>19</sup> Munk: Rettens Grund (2012), side 95

I forhold til dansk ret, skal dette stemme i overens med de internationale forpligtelser, Danmark har tiltrådt. Dette er ligeledes gældende for ikke inkorporeret internationale menneskerettighedskonventioner, hvormed Danmark skal overholde rettigheder beskrevet i konventionerne.<sup>20</sup> Dog kan de internationale forpligtelser, i nogle tilfælde, vige i forbindelse med klare danske retsregler, hvilket kan udledes af retspraksis.<sup>21</sup> Yderligere vil der i specialet blive inddraget juridisk litteratur. Selvom dette ikke anses for værende en retskilde, benytter forfatterne en korrekt tilgang i henhold til den juridiske metode, hvormed argumenterne kan anvendes.<sup>22</sup> Dermed vil det ovennævnte udgør specialets primære retskilder.

---

<sup>20</sup> Individets grundlæggende rettigheder, (2012), side 55

<sup>21</sup> UfR 2006.770H

<sup>22</sup> Blume: Juridisk metodelære (2009), s. 71

## 4 Dansk statsborgerskab

### 4.1 Introduktion

Eftersom specialet er baseret på dansk statsborgerskab, vil dette kapitel grundlæggende danne et overblik over, hvorledes der kan erhverves dansk statsborgerskab. Kapitlet vil indeholde en kort beskrivelse af de tidligere nævnte erhvervelsesmetoder med henvisning til indfødsretsloven. Kapitlet skal dermed danne baggrunden for specialets viderebehandling.

### 4.2 Begrebet statsborgerskab

Ved begrebet statsborgerskab skal dette forstås, som en særlig relation mellem en stat og et individ.<sup>23</sup> Dette kan være baseret på særlige tilknytningsforholde såsom afstamning, fødsel eller langvarig ophold i en stat.<sup>24</sup> Begrebets omfang skal ses både folkeretligt såvel som nationalt.<sup>25</sup> Folkeretligt gælder det, at enhver stat har personalhøjhed over dets egne statsborgere. Dette betyder således, at stater kan fastlægge regler i henhold til statens egne statsborgere. Imidlertid må reglerne ikke være i strid med folkeretten.<sup>26</sup> Disse retsregler vil være gældende både når statsborgerne befinder sig indenfor statens grænser som såvel udenfor.<sup>27</sup> Statsborgerskabet har yderligere betydning for en stat i relation til kompetencen til at yde judiciel eller diplomatisk beskyttelse.<sup>28</sup> I forhold til behandlingen af udenlandske statsborgere, gælder der en række mindstekrav, som skal overholdes.<sup>29</sup>

Nationalt medfører statsborgerskabet bestemte rettigheder og pligter.<sup>30</sup> Hvert land har national lovgivning angående reglerne for statsborgerskab. I nogle lande er det territorialprincippet, som er bærende. Hermed menes at personen skal være født i det pågældende land, for at opnå landets statsborgerskab.<sup>31</sup> I Danmark kan der således erhverves statsborgerskab automatisk i henhold til indfødsretsloven, hvormed det forudsætter at visse betingelser er opfyldte. Desuden kan der således også opnås dansk statsborgerskab ved naturalisation, hvilket betyder ved lov.<sup>32</sup> Det er endvidere vigtigt, at de danske regler omkring statsborgerskab stemmer i overens med internationale regler, før disse kan anvendes.<sup>33</sup>

---

<sup>23</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret (2006), side 595

<sup>24</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 9

<sup>25</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret (2006), side 595

<sup>26</sup> Germer: Indledning til folkeretten (2010), side 38

<sup>27</sup> Germer: Indledning til folkeretten (2010), side 35

<sup>28</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret (2006), side 596

<sup>29</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret (2006), side 595

<sup>30</sup> Ibid

<sup>31</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 9

<sup>32</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret (2006), side 604

<sup>33</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 10

### 4.3 Opnåelse af dansk statsborgerskab

De gældende regler for erhvervelse af dansk statsborgerskab findes i lovbekendtgørelse nr. 422 af 7.juni 2004 om dansk indfødsret. Som tidligere benævnt er der således fem måder, hvorpå der kan erhverves dansk statsborgerskab. Disse er følgende:<sup>34</sup>

- 1) Ved fødsel
- 2) Ved legitimation (indgåelse af ægteskab)
- 3) Ved adoption
- 4) Ved erklæring
- 5) Ved naturalisation

I henhold til de tre første erhvervelsesmetoder, skal det særligt bemærkes, at disse er gældende for børn.<sup>35</sup> Det afgørende for hvorvidt der kan erhverves dansk statsborgerskab, afhænger således af forældrenes/adoptivforældres statsborgerskab.<sup>36</sup> Erhvervelse af dansk statsborgerskab ved erklæring og naturalisation er derimod gældende for voksne, der enten har et andet eller intet statsborgerskab, og som nu ønsker at blive danske statsborgere.<sup>37</sup> Det er ikke ligegyldigt, hvilken af disse to metoder, der anvendes. Dette skyldes, at reglerne om dansk statsborgerskab ved erklæring kun er gældende for nordiske personer<sup>38</sup>, mens reglerne om dansk statsborgerskab ved naturalisation er gældende for de personer, som ikke kan opnå statsborgerskab gennem de øvrige erhvervelsesmetoder, og derfor kun kan erhverve dansk statsborgerskab ved lov.<sup>39</sup> Yderligere gælder det ved erhvervelse af dansk statsborgerskab ved erklæring og naturalisation, at ansøgerens børn samtidig kan erhverve dansk statsborgerskab.<sup>40</sup>

#### 4.3.1 Fødsel

Som tidligere beskrevet kan dansk statsborgerskab erhverves ved fødsel jf. Indfødsretslovens § 1. Af denne lov fremgår det, at et barn automatisk erhverver dansk statsborgerskab ved fødsel, hvis barnets fader, moder eller medmoderen har dansk statsborgerskab.<sup>41</sup> Dette er uafhængigt om barnets forældre er gifte eller ej.<sup>42</sup> Det afgørende for erhvervelse af dansk statsborgerskab ved fødsel er således forældrenes nationalitet ved fødselstidspunktet.<sup>43</sup> Hittebørn, som er fundet her i landet, anses efter indfødsretslovens § 1, stk. 2 også for værende danske statsborgere, indtil andre oplysninger gør sig gældende.

---

<sup>34</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret (2006), side 604

<sup>35</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 9

<sup>36</sup> Ibid

<sup>37</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar 2.pkt. (2004), side 10

<sup>38</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen (2015), Bind 1 – kapitel 2, side 97

<sup>39</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 604

<sup>40</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar, (2004), side 9

<sup>41</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2014), side 96 og Indfødsretslovens forarbejder

<sup>42</sup> Institut for Menneskerettigheder - *Rapport om statsborgerskab – Status 2014-2015*, side 16

<sup>43</sup> Indfødsretslovens forarbejder, § 1, note 2



### 4.3.2 Legitimation

En anden måde at erhverve dansk statsborgerskab er ved legitimation jf. Indfødsretslovens § 2.

Modsat ovenstående erhvervelsesmetode, hvor et barn automatisk opnår dansk statsborgerskab ved fødsel, omfatter § 2 den situation, hvor et barn af en dansk far og en udenlandsk mor, erhverver dansk statsborgerskab efter fødslen via forældrenes efterfølgende ægteskabsindgåelse.<sup>44</sup> Statsborgerskab ved legitimation anvendes kun i de tilfælde, hvor barnet ikke automatisk opnår dansk statsborgerskab ved fødslen.<sup>45</sup> For at barnet kan erhverve dansk statsborgerskab ved legitimation, forudsætter det endvidere, at barnet skal være under 18 år, når ægteskabet indgås, og ugift jf. Indfødsretsloven § 2, stk. 2. Forælderens indgåelse af ægteskab vil dog ikke have nogen betydning for moderens statsborgerskab, som stadig kun kan erhverve dansk statsborgerskab ved naturalisation.<sup>46</sup>

### 4.3.3 Adoption

Retsstillingen for adoptivbørn er således, at adoptivbørn under 12 år, som er adopteret ved en dansk adoptionsbevilling eller ved en udenlandsk afgørelse, erhverver dansk statsborgerskab ved adoptionen jf. Indfødsretslovens § 2a.<sup>47</sup> Dette forudsætter dog, at adoptivbarnet adopteres af en ugift dansk statsborger eller af et ægtepar, hvor mindst en part er dansk statsborger.<sup>48</sup> Andre adoptivbørn, som ikke er omfattet af ovenstående, vil udelukkende erhverve dansk statsborgerskab ved naturalisation.<sup>49</sup>

### 4.3.4 Erklæring

Nordiske statsborgere kan efter indfødsretslovens § 3 erhverve dansk statsborgerskab. Dette kan ske ved afgivelse af en skriftlig erklæring ved enten statsforvaltningen eller ved Rigsombudsmanden på Færøerne eller i Grønland.<sup>50</sup> Dog forudsætter dette, at en række betingelser er opfyldt herfor.<sup>51</sup>

Er der tale om nordiske statsborgere under 23 år, gælder det således, at ansøgeren skal være fyldt 18 år, dog ikke fyldt 23 år jf. § 3, stk. 2, nr. 1 samt have bopæl i Danmark ved ansøgningstidspunktet jf. § 3, stk. 2, nr. 2. Yderligere skal ansøgeren have haft bopæl i Danmark i mindst ti år, hvoraf inden for de seneste seks år skal ansøgeren have haft bopæl i Danmark i fem år efter indfødsretslovens § 3, stk. 2, nr. 3.<sup>52</sup> Hertil gælder, at bopæl i et nordisk land sidestilles med bopæl i Danmark. Dog er dette begrænset til at ansøgeren kun må have haft bopæl i et nordisk land mindst fem år inden ansøgningstidspunktet og før ansøgeren fyldte 16 år jf. § 3, stk. 4.<sup>53</sup> Ansøgeren må endvidere ikke

---

<sup>44</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015) side 96

<sup>45</sup> Indfødsretslovens forarbejder § 2

<sup>46</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 604

<sup>47</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 605

<sup>48</sup> Ibid

<sup>49</sup> Ibid

<sup>50</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 97

<sup>51</sup> Ibid

<sup>52</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 605

<sup>53</sup> Ibid

være straffet, og må desuden ikke være idømt foranstaltninger eller være sigtet for lovovertrædelser efter indfødsretslovens § 3, stk. 2, nr. 4 og nr. 5.

Modsat reglerne i forhold til nordiske statsborgere under 23 år gælder det for nordiske statsborgere, som er fyldt 23 år, at disse kan erhverve dansk statsborgerskab, hvis de i de seneste syv år har haft bopæl i Danmark jf. Indfødsretsloven § 3, stk. 3, nr. 3. Disse må hellere ej være idømt frihedsstraffe eller foranstaltninger, som kan sidestilles med frihedsstraffe jf. § 3, stk. 3, nr. 4. Endelige forudsætter det efter indfødsretslovens § 3, stk. 3, nr. 1, at statsborgere fra Finland, Norge og Sverige ikke må have erhvervet statsborgerskab i deres respektive lande ved naturalisation.

#### 4.3.5 Naturalisation

Dansk statsborgerskab kan endvidere erhverves ved naturalisation. Denne erhvervelsesmetode kan anvendes af udlændinge.<sup>54</sup> Det særlige ved naturalisation er, at statsborgerskabet erhverves ved lov efter indfødsretslovens § 6, stk.1. Dette er således fastsat i Grundlovens § 44, stk. 1, hvorefter udlændinge kun kan erhverve indfødsret ved lov.<sup>55</sup> Eftersom Grundloven ikke indeholder bindinger i henhold til statsborgerskabet, kan lovgivningsmagten bestemme, hvad der skal være gældende lov her i landet.<sup>56</sup> Derfor vil lovgivningsmagten træffe afgørelse om tildeling af statsborgerskab for hver enkelt udlænding ud fra et frit skøn.<sup>57</sup> Afgørelsen om tildeling af statsborgerskab bliver truffet på baggrund af bestemte retningslinjer, som er udarbejdet af et flertal i Folketinget. Disse retningslinjer er beskrevet i cirkulæreskrivelsen<sup>58</sup> om naturalisation.<sup>59</sup> Cirkulæret indeholder en beskrivelse af de krav, som skal opfyldes af udlændinge, før disse kan erhverve dansk statsborgerskab. Disse krav vil blive beskrevet nærmere i det følgende kapitel.

---

<sup>54</sup> Beretning fra Statsløsekommissionen, Bind 1, kapitel 2, (2015), side 109

<sup>55</sup> Ibid

<sup>56</sup> Ibid

<sup>57</sup> Ibid

<sup>58</sup> Cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10 873 af 13. oktober 2015

<sup>59</sup> Ibid

#### 4.4 Sammenfatning

Til begrebet statsborgerskab, medhører der et særligt tilknytningsforhold mellem en stat og en person. Dette kan enten være i form af oprindelse, fødsel eller langvarig ophold i en stat. Hvert land har national lovgivning angående reglerne om erhvervelse af statsborgerskab. Dog skal disse regler stemme i overens med folkeretten. På baggrund af det ovenstående, kan det således sammenfattes, at dansk statsborgerskab kan erhverves gennem fødsel, legitimation, adoption, erklæring og naturalisation. Disse forskellige erhvervelsesmetoder forudsætter, at bestemte kriterier er opfyldt, alt efter hvilken måde statsborgerskabet erhverves på.

Det afgørende for erhvervelse af statsborgerskab ved fødsel, legitimation og adoption er således forældrenes statsborgerskabsstatus. Ved erklæring og naturalisation er det derimod borgere, som tidligere har haft et andet statsborgerskab, men nu ønsker at blive danske statsborger. Afgivelse af erklæring er udelukkende forbeholdt nordiske statsborgere. Hertil gælder, at disse skal opfylde nogle enkelte krav i forhold til alder, kriminalitet samt længden af opholdet. Erhvervelse af dansk statsborgerskab ved naturalisation, sker ved en selvstændig lov. Dette er således fastsat i Grundlovsbestemmelsen § 44, stk. 1. Endvidere forudsætter erhvervelse af statsborgerskab ved lov, at udlændinge opfylder kravene angivet i cirkulærebekendtgørelsen om naturalisation.

## 5 Naturalisation

### 5.1 Introduktion

Med afsæt i specialets problemformulering vil det følgende kapitel beskrive de essentielle krav, som skal være opfyldt før udlændinge kan erhverve dansk statsborgerskab ved naturalisation. Kapitlet vil indledningsvis indeholde en beskrivelse af Grundlovens § 44, stk.1, som danner rammen for naturalisation. I henhold til beskrivelsen af de påkrævede krav, vil dette ske med henvisning til cirkulærebekendtgørelsen om naturalisation. Formålet med kapitlet er således at danne et overblik over, hvorledes udlændinge kan optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse. Dette vil dermed skabe et teoretisk grundlag for den videre behandling.

### 5.2 Begrebet naturalisation

Begrebet naturalisation betyder i en international kontekst meddelelse af statsborgerret til udlændinge.<sup>60</sup> Dog omhandler naturalisation i dansk ret den situation, hvor en person får dansk statsborgerskab ved lov.<sup>61</sup> Det grundlæggende aspekt, herfor er Grundlovens § 44, stk. 1, som indebærer at *ingen udlændinge kan få indfødsret uden ved lov.*<sup>62</sup>

### 5.3 Grundlovens § 44, stk. 1

Efter indfødsretslovens § 6, stk. 1 kan dansk statsborgerskab erhverves ved naturalisation i henhold til Grundlovens § 44, stk. 1. Dette betyder derfor, som tidligere nævnt, at dette skal ske ved lov.<sup>63</sup> Grundlovsbestemmelsen udelukker dermed de administrative myndigheders kompetence til at træffe afgørelser omkring tildeling af dansk statsborgerskab.<sup>64</sup> Efter de danske regler, er det lovgivningsmagten som bestemmer, hvad der skal være lov i Danmark, medmindre Grundloven modstrider dette princip.<sup>65</sup> Dette anses dog ikke for værende tilfældet på statsborgerskabsområdet, og dermed ligger kompetencen for tildeling af dansk statsborgerskab til udlændinge således hos Folketinget. Denne kompetence medfører, at Folketinget afgør ud fra et frit skøn, hvilke udlændinge der kan erhverve dansk statsborgerskab.<sup>66</sup>

På tidspunktet for Grundlovens tilblivelse var antallet af dansk statsborgerskabssøgende begrænset, og derved har kravene for at blive naturaliseret næppe været vanskelige. Set i dagens lys er denne tilstand markant ændret, hvorved tusinde af udlændinge hvert år søger om dansk statsborgerskab ved naturalisation.<sup>67</sup> Selvom Grundlovens § 44, stk. 1 fastslår at udlændinge kun kan opnå dansk

---

<sup>60</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 105

<sup>61</sup> Ibid

<sup>62</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 109

<sup>63</sup> Ibid

<sup>64</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 607

<sup>65</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015) side 109

<sup>66</sup> Ibid

<sup>67</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), s. 31 og side 105

statsborgerskab ved lov, hindrer bestemmelsen ikke for, at der ved lov fastsættes bestemmelser i henhold til automatisk opnåelse af dansk statsborgerskab. Her tænkes der primært på ved fødsel, legitimation eller adoption.<sup>68</sup> Yderligere hindrer bestemmelsen hellere ej for, at der ved lov fastsættes nogle bestemte kriterier, som skal være opfyldt, før udlændinge kan erhverve dansk statsborgerskab. Dette ses for eksempel i forbindelse med afgivelse af erklæring<sup>69</sup> eller ved naturalisation.<sup>70</sup>

#### 5.4 Cirkulærebekræftelse om naturalisation

Kravene som udlændinge skal opfylde for at blive optaget på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, er som tidligere nævnt fastsat af et flertal i Folketinget i cirkulærebekræftelsen nr. 10 873 af 13. oktober 2015. Under hele naturalisationsprocessen, herunder behandlingen af ansøgningerne, vil cirkulærebekræftelsens regler danne grundlaget for, hvorvidt udlændinge kan optages på lovforslaget.<sup>71</sup> Både Indfødsretskontoret, Indfødsretsudvalget og Folketinget følger cirkulærets retningslinjer i forbindelse med deres behandling af ansøgningerne.<sup>72</sup> Cirkulæret er inddelt i 11 kapitler, hvoraf 7 kapitler omhandler de krav, udlændinge skal opfylde for at blive naturaliseret. Ansøgere, som opfylder kravene, bliver optaget på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, mens ansøgere, som ikke opfylder kravene, får et afslag.<sup>73</sup>

#### 5.5 Kravene

Efter cirkulærebekræftelsen skal udlændinge opfylde følgende 7 krav, før disse kan optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse:<sup>74</sup>

- a) Troskab og loyalitet
- b) Ophold
- c) Kriminalitet
- d) Gæld til det offentlige
- e) Selvforsørgelse
- f) Danskundskaber
- g) Statsborgerskabsprøven af 2015

##### 5.5.1 Afgivelse af erklæring om tro og loyalitet

For at blive optaget på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, er det som udgangspunkt en betingelse efter cirkulærets § 2, at ansøgeren underskriver en erklæring, hvori der lovedes troskab og loyalitet overfor Danmark og det danske samfund.<sup>75</sup> Dette indebærer, at ansøgeren lover at overholde

---

<sup>68</sup> Ibid

<sup>69</sup> Ibid

<sup>70</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 67

<sup>71</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 607

<sup>72</sup> Ibid

<sup>73</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 608

<sup>74</sup> Cirkulærebekræftelsen om naturalisation nr. 10 873 af 13. oktober 2015

<sup>75</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 113

dansk lovgivning, hvilket omfatter overholdelse af Danmarks Riges Grundlov.<sup>76</sup> Endvidere skal de danske retsprincipper, herunder det danske demokrati, også respekteres.<sup>77</sup>

### 5.5.2 Ophold

En yderligere betingelse for optagelse på lovforslaget om indfødsrets meddelelse er kravet vedrørende tidsubegrænset opholdstilladelse og bopæl i Danmark jf. cirkulærebeskrivelsens § 5.<sup>78</sup> Opholdskravet varierer dog alt efter, hvilken persongruppe ansøgeren tilhører. Opholdskravet for nordiske statsborgere er efter cirkulærebeskrivelsens § 7, 1. pkt., to års uafbrudt ophold i Danmark.<sup>79</sup> Hvorimod for personer med flygtningestatus eller statsløse personer er opholdskravet henholdsvis otte år, og for øvrige udlændinge er kravet ni års uafbrudt ophold i Danmark jf. § 7, 2.pkt og 3. pkt.<sup>80</sup> Efter cirkulærets § 6 beregnes opholdsperioden i Danmark fra det tidspunkt opholdstilladelsen er udstedt første gang.<sup>81</sup> I nogle tilfælde hvor ansøgeren har fået opholdstilladelse under ophold i udlandet, vil opholdsperioden således starte fra det tidspunkt, ansøgeren er registreret i det centrale personregister, som indrejst i Danmark.<sup>82</sup>

For personer, hvor deres ægtefælle er dansk statsborger, varierer opholdskravet alt efter ægteskabets længde.<sup>83</sup> Hvis ægteskabet har bestået i tre år, samt ægtefællen har været dansk i mindst tre år, gælder der et opholdskrav på seks år jf. cirkulærebeskrivelsens § 8, stk. 1, 1. pkt. Har ægteskabet derimod bestået i to år er opholdskravet syv år jf. § 8, stk. 1, 2. pkt. Ved et års ægteskab skal ansøgeren have haft uafbrudt ophold i Danmark i otte år jf. § 8, stk. 1, 2. pkt.<sup>84</sup> Samliv på op til et år ligestilles med ægteskab, indenfor den periode samlivet har bestået jf. § 8, stk. 2.

Er der tale om ansøgere, som grundet deres ægtefælles arbejde for danske interesser har bopæl i udlandet, gælder der således lempet opholdskrav efter cirkulærebeskrivelsens § 8, stk.4.<sup>85</sup> Hertil gælder dog, at ansøgeren sammenlagt skal opfylde opholdskravet på seks år jf. § 8, stk.1. I henhold til opgørelsen af ansøgerens samlede ophold efter § 8, stk. 1, vil ophold i udlandet ligestilles med ophold her i landet efter § 8, stk. 4, 2. pkt. Dog forudsætter dette, at ansøgeren har haft tre års uafbrudt ophold i Danmark før ægtefællens udstationering jf. cirkulærebeskrivelsens § 8, stk. 4, 2. pkt.

---

<sup>76</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 615

<sup>77</sup> Ibid

<sup>78</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 609

<sup>79</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 125

<sup>80</sup> Ibid

<sup>81</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 609

<sup>82</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 116-117

<sup>83</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 125

<sup>84</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 117

<sup>85</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 125

Opholdskravet er betinget af uafbrudt ophold i Danmark, dog kan der forekomme tilfælde, hvor opholdet bliver afbrudt, af forskellige årsager.<sup>86</sup> Hertil gælder, at ansøgeren kun kan optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, hvis ansøgerens sammenlagte ophold i Danmark har varighed af de nævnte perioder efter § 7<sup>87</sup> og § 8<sup>88</sup> samt at hensigten er, at blive i Danmark jf. cirkulærebekræftelsens § 9. Hvis opholdet i Danmark har været afbrudt, grundet ophold i udlandet, kan ansøgeren således kun optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, hvis opholdet har haft varighed af sammenlagt et år jf. § 9, nr. 1. Skyldes afbrydelsen besøg hos nærtstående familie grundet alvorlig sygdom, aftjening af værnepligt i staten hvor ansøgeren er statsborger eller uddannelse, må dette således kun have en varighed af to år jf. cirkulærebekræftelsens § 9, nr. 2.

For personer, som har haft en del af deres almindelige eller faglige uddannelse her i landet, gælder der et krav om ophold på fem år jf. cirkulærebekræftelsens § 11. Dette forudsætter dog, at uddannelsen skal have en varighed af mindst tre år, medmindre den er afsluttet med en prøve eller lignende. Endvidere skal uddannelsen være af dansk karakter, før ansøgere kan optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse.<sup>89</sup> Den såkaldte prinsesseregulering i § 12 henvender sig til personer, som er født i perioden 1. januar 1961 til 31. december 1978 af en dansk mor. Disse kunne i perioden 1. januar 1979 til 31. december 1981 erhverve dansk statsborgerskab, såfremt moderen indgav erklæring herom jf. § 2, stk. 2 i lov nr. 117 af 29. marts 1978. Denne regulering opstod i forbindelse med kongehusets udenlandske prinsessers erhvervelse af dansk statsborgerskab.<sup>90</sup> Cirkulærets § 12 giver således mulighed for optagelse på lovforslaget uafhængigt af opholdet i Danmark. Dog skal de øvrige betingelser for at blive naturaliseret være opfyldte.<sup>91</sup> Endvidere gælder der lempelige opholdskrav for personer, som tidligere har været danske statsborgere eller har dansk afstamning og for dansksindede sydslesvigere efter cirkulærebekræftelsens § 13.<sup>92</sup> Der henvises til bilag 1 punkt 1-4 for nærmere oplysninger.

### 5.5.3 Kriminalitet

Efter § 19, stk. 1 er det et krav, at ansøgeren erklærer, at denne ikke har begået kriminalitet, omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.<sup>93</sup> Dette kan, for eksempel være forbrydelser mod statens sikkerhed eller terrorisme. For at sikre, at dette ikke er tilfældet, kan ministeriet efter indfødsretslovens § 12, stk. 3 indhente oplysninger omkring ansøgerens kriminelle forhold i henhold til behandlingen af

---

<sup>86</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 610

<sup>87</sup> Opholdskrav på henholdsvis 2, 8 og 9 år

<sup>88</sup> Opholdskrav på henholdsvis 6, 7 og 8 år

<sup>89</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 118

<sup>90</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 610

<sup>91</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 119

<sup>92</sup> Ibid

<sup>93</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 122

ansøgningen.<sup>94</sup> Hvis der gives urigtige oplysninger omkring kriminelle forhold, medvirker dette endvidere til frakendelsen af retten til erhvervelse af dansk statsborgerskab efter indfødsretslovens § 8A.<sup>95</sup>

Er en ansøger idømt en ubetinget frihedsstraf, for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, på 60 dage eller derudover medfører dette, at ansøgeren ikke kan optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse efter § 19, stk. 2.<sup>96</sup> Desuden kan ansøgere idømt udvisning på bestandig, eller ansøgere idømt ubetinget frihedsstraf i halvandet år eller derover, således heller ikke optages på lovforslaget jf. § 19, stk.2. Efter cirkulærets § 19, stk. 3 kan personer, som i øvrigt er straffet, herunder for eksempel modtaget en strafferetlig sanktion, ikke optages på lovforslaget før udløbet af en vis fastsat karenstid.<sup>97</sup> Nedenfor vil karenstiderne for visse strafferetlige sanktioner blevet beskrevet, yderligere henvises til bilag 2 i cirkulærebekræftelsen for nærmere oplysninger herom.

#### **5.5.3.1 Bødestraf**

Modtager en ansøger en bøde på 3000 kr. eller derover, eller 20 dagsbøder eller derover for en overtrædelse af straffeloven, vil dette medføre at ansøgeren, ikke kan optages på lovforslaget i fire år og seks måneder fra gerningstidspunktet.<sup>98</sup> Yderligere er bøder for spiritus-, promillekørsel samt bøder for euforiserende stoffer til hinder for erhvervelse af dansk statsborgerskab i henholdsvis fire år og seks måneder og seks år.<sup>99</sup> Bøder modtaget i forbindelse med overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13, vil udelukke ansøgeren fra optagelse på lovforslaget i ni år fra gerningstidspunktet jf. bilag 2, nr. 4

#### **5.5.3.2 Betinget straffe**

Modtager ansøgeren derimod en betinget dom vedrørende samfundstjeneste, vil dette være en hindring for erhvervelse af dansk statsborgerskab i syv år og seks måneder fra dommen afsigelse/prøveløsladelsestidspunktet.<sup>100</sup> Andre betingede domme vil ligeledes være en hindring i seks år fra domsafsigelsen.<sup>101</sup>

#### **5.5.3.3 Frihedsstraffe**

Er ansøgeren derimod idømt en ubetinget frihedsstraf op til 60 dage, eller fra 60 dage og op til seks måneder, vil dette medføre, at ansøgeren ikke kan optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse. Dette vil være gældende i henholdsvis tolv år og femten år fra straffens udståelse.<sup>102</sup> En ubetin-

---

<sup>94</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar, (2004), side 125

<sup>95</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 122

<sup>96</sup> Ibid

<sup>97</sup> Ibid

<sup>98</sup> Ibid

<sup>99</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 126

<sup>100</sup> Bilag 2, punkt 12 i cirkulærebekræftelsen om naturalisation

<sup>101</sup> Ibid

<sup>102</sup> Bilag 2, punkt 5 og 6 i cirkulærebekræftelsen om naturalisation



get frihedsstraf for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 medfører en udelukkelse på 18 år jf. bilag 2, punkt 6. Hvis ansøgeren derimod har fået en ubetinget frihedsstraf fra seks måneder og op til et år, eller fra et år og op til halvandet år, vil dette også udelukke ansøgeren fra optagelse på lovforslaget. Udelukkelsen vil være gældende i henholdsvis 18 år og 27 år fra staffens afsigelse jf. bilag 2 punkt 8 og 9.

#### 5.5.3.4 *Gentagelsesvirkning*

Cirkulærebekræftelsens § 19, stk. 4 indeholder en særlig regel, nemlig gentagelsesvirkning, hvilket betyder, at hvis ansøger bliver straffet for ensartet kriminalitet bliver karenstiden forlænget med tre år.<sup>103</sup> Ensartet kriminalitet skal i denne anledning ses som overtrædelser af bestemmelser fra samme lov.<sup>104</sup> For eksempel anses vold eller trusler om vold i strafferetlige sammenhæng som ensartet jf. § 19, stk. 4, 2. pkt. Gentagelsesvirkning vil således kun have virkning, hvis sanktionen udløser en karenstid.<sup>105</sup> Er ansøgeren sigtet for lovovertrædelser, kan denne ikke optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse jf. § 19, stk. 5.

#### 5.5.4 *Gæld til det offentlige*

Endvidere gælder det for optagelse på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, at ansøgere ikke må have forfalden gæld til det offentlige.<sup>106</sup> Cirkulærets § 22 præciserer, hvilke former for gæld der er omfattet herfor. Dette kan for eksempel være gæld i henhold til tilbagebetaling efter enten service-loven eller lov om aktiv socialpolitik jf. § 22, nr. 1. Yderligere omfatter dette også forskudsudbetalt børnebidrag, daginstitutionsbetaling, boligindskudslån og for meget betalt boligstøtte.<sup>107</sup> Cirkulærets § 22, nr. 7 omfatter desuden også skattegæld og afgiftsgæld, hvilket dermed også vil være til hinder for optagelse på lovforslaget.<sup>108</sup> Dog skal det bemærkes at privat gæld, i form af bank lån, ingen betydning har for erhvervelse af statsborgerskab.<sup>109</sup> Relevante oplysninger vedrørende gæld, som skal anvendes i forbindelse med behandlingen af ansøgningerne, kan indhentes af ministeriet med hjemmel i indfødsretslovens § 12, stk. 3.

#### 5.5.5 *Selvforsørgelse*

Som ovenfor nævnt, vil gæld til det offentlige være en hindring for optagelse på lovforslaget om indfødsrets meddelelse. Yderligere vil det være en hindring for optagelse på lovforslaget, hvis ansøgeren ikke er selvforsørgende.<sup>110</sup> Kravet vedrørende selvforsørgelse indebærer, at ansøgeren inden for det seneste år før lovforslagets fremsættelse, ikke må have modtaget hjælp efter lov om ak-

<sup>103</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 611

<sup>104</sup> Cirkulærets § 19, stk. 4, 2. pkt.

<sup>105</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 127

<sup>106</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 613

<sup>107</sup> Ibid

<sup>108</sup> Ibid

<sup>109</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 129

<sup>110</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 124

tiv socialpolitik eller integrationsloven efter cirkulærbeskrivelsens § 23, 1. pkt. Dog vil enkeltstående ydelser, som ikke har en umiddelbar tilknytning til forsørgelsen, være undtaget fra § 23, stk. 1. pkt.<sup>111</sup> Dette kan for eksempel være ydelser i form af statens uddannelsesstøtte, førtidspension, folkepension eller forsørgelse af ægtefællen.<sup>112</sup> Endvidere må ansøgeren inden for de seneste fem år før lovforslagets fremsættelse, ikke have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven for en periode af mere end seks måneder jf. § 23, stk. 2.<sup>113</sup>

### 5.5.6 Danskundskaber

Endnu en væsentlig betingelse for optagelse på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, er kravet vedrørende dokumentation for ansøgerens danskundskaber jf. cirkulærets § 24, stk. 1. Dette kan således dokumenteres ved beståelse af Prøve i Dansk 3, eller ved bevis for de i bilag 3a i cirkulærbeskrivelsen nævnte prøver.<sup>114</sup> Dette kan for eksempel være færdiggørelse af Folkeskolens afsluttende 9. eller 10. klasse eksamen med et karaktergennemsnit på 02 i danskdisciplinerne jf. punkt 2 i bilag 3a.<sup>115</sup>

Dog er nogle persongrupper undtaget fra denne regel jf. bilag 3a, punkt 20-23. Dette omfatter ansøgere fra Færøerne og Grønland samt ansøgere fra Norge og Sverige, som ikke behøver at bestå en dansk prøve. I henhold til ansøgere fra Færøerne og Grønland er det tilstrækkelig dokumentation for danskundskaber, hvis politiet vurderer at ansøgeren ubesværligt kan deltage i en samtale på dansk jf. bilag 3.a punkt 20. Vedrørende ansøgere fra Norge eller Sverige skal grundskolens afgangsprøve være bestået fra henholdsvis begge land, hvilket dermed vil anses som værende tilstrækkelig dokumentation for danskundskaber jf. punkt 21. Endvidere er dansksindede sydslesvigere således også undtaget fra reglen om dokumentation for danskundskaber. Ansøgere som er født i Sydslesvig, og som enten helt eller delvist har haft sin skolegang på en dansk skole, og som har udvist tilknytning til danske forhold, behøver derfor heller ikke dokumentere deres danskundskaber. Ansøgere omfatter af den såkaldte prinsesseregul, § 12 i cirkulærbeskrivelsen, kan således også undtages fra at dokumentere danskundskaber. Dette kan lade sig gøre, hvis en dansk repræsentant i udlandet vurderer at ansøgeren ubesværligt kan deltage i en samtale på dansk jf. punkt 23.

En ansøger kan dog under visse omstændigheder opfylde kravet om danskundskaber jf. § 24, stk. 1 ved beståelse af Prøve i Dansk 2 eller en af prøverne nævnt i bilag 3.b. Dette forudsætter dog, at ansøgeren ikke har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven jf. § 23, stk. 1. Samtidigt må ansøgeren ikke i de seneste 9 år forinden fremsættelsen af lovforslaget om ind-

---

<sup>111</sup> Ibid

<sup>112</sup> Ibid

<sup>113</sup> Ibid

<sup>114</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 120

<sup>115</sup> Henvielse til bilag 3.a.

fødsrets meddelelse have modtaget offentlig hjælp jf. § 23, stk. 1 for en periode af mere end seks måneder jf. § 24, stk. 2.

### 5.5.7 Statsborgerskabsprøven af 2015

Det sidste krav ansøgere om dansk statsborgerskab ved naturalisation skal opfylde, er kravet vedrørende dokumentation for viden om de danske samfundsforhold, dansk kultur og historie.<sup>116</sup> Dette krav kan således opfyldes ved beståelse af statsborgerskabsprøven af 2015 jf. § 24, stk.3.<sup>117</sup> Det er dog kun udlændinge, som har ansøgt eller vil ansøge om dansk statsborgerskab, som er prøveberettiget efter § 7 i bekendtgørelsen om statsborgerskabsprøven 2015.

Prøven består af 40 spørgsmål. Fem spørgsmål ud af de 40 spørgsmål vil danne grundlag i aktuelle forhold eller begivenheder i det danske samfund jf. § 9, stk. 1. De resterende spørgsmål lægger sig op ad lærematerialet for statsborgerskabsprøven. For at bestå statsborgerskabsprøven skal 32 spørgsmål besvares korrekt. Prøvens varighed er af 45 minutter, og der må således ikke anvendes hjælpemidler.<sup>118</sup> Dog kan personer som lider af fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse eller lignende vanskeligheder undvige dette. Disse kan efter § 22 få tilladelse til anvendelse af hjælpemidler i henhold til § 23 og § 24, så længe prøvens faglighed er bevaret. Efter § 23 i bekendtgørelsen om indfødsretsprøven kan prøvedeltagere anvende praktiske foranstaltninger og brug af tekniske hjælpemidler jf. § 23, stk. 1, nr. 1. Der kan således også gives forlænget prøvetid eller være en hjælper tilstede, hvilket dog ikke må være deltagerens lærer efter § 23, stk. 1, nr. 3.

Kravet vedrørende beståelse af statsborgerskabsprøven kan fraviges, hvis der er tale om personer, som er omfattet af undtagelserne nævnt i bilag 4. Ansøgere med bopæl på Færøerne og Grønland er undtaget fra reglen jf. bilag 4, pkt. 3. Endvidere er svensk og norsk talende ansøgere tilsvarende undtaget fra denne regel jf. bilag 4, pkt. 4. Der henvises til bekendtgørelsen for yderligere undtaget persongrupper.<sup>119</sup>

### 5.5.8 Dispensation for danskkundskaber samt statsborgerskabsprøven

I forbindelse med opfyldelse af kravet om danskkundskaber jf. § 24, stk. 1 samt beståelse af statsborgerskabsprøven jf. § 24, stk. 3, kan dette medføre besværigheder for særlige udsatte persongrupper. Her tænkes primært på personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelser, hvorfor disse personer vil have et behov for at blive dispenseret for disse krav.<sup>120</sup> Derfor kan der under ganske særlige forhold, forelægges en sag for Folketingets Indfødsretsudvalget med henblik på di-

<sup>116</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 126

<sup>117</sup> De nærmere regler omkring statsborgerskabsprøven er fastsat i bekendtgørelse nr. 282 af 14. marts 2016.

<sup>118</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 126

<sup>119</sup> Kleis og Beckman: Indfødsretsloven med kommentar (2004), side 132

<sup>120</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 614

spensation for dansk kundskaber samt statsborgerskabsprøven af 2015.<sup>121</sup> Først efter en eventuel dispensation for dansk kundskaber og statsborgerskabsprøven er tildelt, kan disse ansøger optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse.<sup>122</sup>

En forelæggelse af en sag for Indfødsretsudvalget af ovenstående karakter medfører at følgende kriterier skal være til stede efter cirkulærbeskrivelsen om naturalisation § 24, stk. 4, 2. og 4. pkt.<sup>123</sup>:

- 1) At ansøgeren er lægeligt diagnosticeret med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse, og grundet dette er ansøgeren ikke i stand til eller der ikke er udsigt til beståelse af Prøve i Dansk 3 samt statsborgerskabsprøven af 2015, ved prøveafleggelse på særlige vilkår samt ved brug af hjælpemidler jf. cirkulærbeskrivelse om naturalisation § 24, stk. 4, 2. pkt.
- 2) At ansøgeren afgiver erklæring på tro og love om deltagelse i Danskuddannelse 1, 2 eller 3 samt har forsøgt aflæggelse af Prøve i Dansk 3 og statsborgerskabsprøven af 2015 jf. cirkulærbeskrivelse om naturalisation § 24, stk. 4, 3. pkt.
- 3) At ansøgeren skal hvis denne ikke har deltaget i Danskuddannelse 1, 2 eller 3 og ikke har forsøgt at tage Prøve i Dansk 3 samt statsborgerskabsprøven af 2015, herunder at tage prøverne under særlige vilkår samt ved anvendelse af hjælpemidler, dokumenterer at årsagen til manglende deltagelse i danskundervisningen og manglende forsøg på at tage prøve i Dansk 3 og statsborgerskabsprøven skyldes en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse jf. cirkulærbeskrivelse om naturalisation § 24, stk. 4, 4. pkt.

Efter cirkulærets § 24, stk. 6 skal der forelægge dokumentation i form af en erklæring fra en lægefaglig person.<sup>124</sup> Det skal blandt andet fremgå af erklæringen, om behandlingsmulighederne er udtømmende, om ansøgeren er ude af stand til beståelse af kravene angivet i stk. 1 og stk. 3, samt om der fremover er mulighed for ansøgeren at tilegne sig de påkrævede krav jf. cirkulærbeskrivelse om naturalisation § 24, stk. 6, 2. pkt. Det fremgår dog af note 6 til § 24, stk. 6 i cirkulærbeskrivelse om naturalisation, at der kan rejses tvivl omkring den lægefaglig persons erklæring vedrørende ansøgerens helbredsmæssige tilstand. Dette kan for eksempel være i tilfælde af, hvor den lægefaglig personligt engagerer sig i ansøgerens sag, og på eget initiativ anmoder om meddelelse af indfødsret til ansøgeren. Derfor kan der i disse situationer ses bort fra den lægefaglige erklæring, hvorefter ansøgeren henvises til indhentning af en ny erklæring fra en anden lægefaglig person.<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 114-115

<sup>122</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 114

<sup>123</sup> Link 1: [www.uibm.dk](http://www.uibm.dk)

<sup>124</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side. 614

<sup>125</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 614 og fodnote 6 i cirkulærbeskrivelse om naturalisation

Hvis ansøgeren derimod lider af en langvarig funktionsnedsættelse grundet en psykisk lidelse, for eksempel depression eller skizofreni, skal de forhold nævnt i § 24, stk. 4, 2. og 4. pkt., være dokumenteret med en erklæring fra en speciallæge i psykiatri. Dette kan således også være dokumenteret af en anden person med anden lægefaglig baggrund. Dog forudsætter dette, at der er udført en psykiatrisk undersøgelse af ansøgeren jf. cirkulærbeskrivelse om naturalisation § 24, stk. 7.<sup>126</sup> Det skal dog bemærkes, at en forelæggelse af en sag for Folketingets Indfødsretsudvalget som udgangspunkt ikke medfører meddelelse af dispensation for danskkundskaber samt statsborgerskabsprøven af 2015 jf. § 24, stk. 8 i cirkulærbeskrivelse om naturalisation.

## 5.6 Sammenfatning

Som omtalt i dette kapitel, kan udlændinge efter Grundlovens § 44, stk. 1 ikke erhverve dansk statsborgerskab uden ved lov. Dette betyder dermed at udlændinge kan erhverve dansk statsborgerskab ved naturalisation, hvilket indebærer optagelse på lovforslaget om indfødsrets meddelelse. Til brug for naturalisationsprocessen har et flertal i Folketinget fastsat retningslinjer, som Indfødsretskontoret, Indfødsretsudvalget samt Folketinget følger i forbindelse med behandling af ansøgningerne om dansk statsborgerskab. Kravene for optagelse på lovforslaget om indfødsrets meddelelse er yderligere beskrevet i cirkulærebeskrivelsen om naturalisation.<sup>127</sup> Disse krav vedrører blandt andet troskab og loyalitet overfor Danmark, opholdskrav i Danmark på mindst 8 år for flygtninge og 9 år for øvrige udlændinge. Ansøgere må derudover ikke have begået kriminalitet, og må ikke have gæld til det offentlige. Endvidere kræver det, at ansøgere er selvforsørgende, og må ikke have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik samt integrationsloven inden for det seneste år før fremsættelsen af lovforslaget om indfødsrets meddelelse. Endelige skal ansøgere dokumentere danskkundskaber, i form af beståelse af Prøve i Dansk 3, samt viden omkring danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ved beståelse af statsborgerskabsprøven af 2015. Alle disse krav skal være opfyldt før udlændinge kan optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse.

I forbindelse med naturalisationskravene kan der således dispenseres for et eller flere krav. Dog forudsætter dette, at ganske særlige forhold taler herfor.<sup>128</sup> Dette kan for eksempel være i forbindelse med danskkundskaber og statsborgerskabsprøven af 2015, hvor ansøgere grundet helbredsmæssige årsager, ikke kan opfylde ovenstående krav. Hvorvidt der kan dispensers for kravene, skal vurderes ved en forelæggelse af en sag ved Folketingets Indfødsretsudvalget. Hvis Indfødsretsudvalget finder det tilstrækkelig dokumenteret, at ansøgere grundet langvarig funktionsnedsættelse ikke er i stand til at opfylde danskkundskaber samt beståelse af statsborgerskabsprøven, vil der blive dispenseret for kravene. Dette vil dermed betyde at ansøgeren optages på lovforslaget. Hvis Indfødsrets-

---

<sup>126</sup> Link 2: [www.uibm.dk](http://www.uibm.dk)

<sup>127</sup> Cirkulærebeskrivelsen om naturalisation nr. 10 873 af 13. oktober 2015

<sup>128</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, Bind 1 – kapitel 2, (2015), side 114

udvalget kommer frem til det modsatte, nemlig at der ikke forelægger tilstrækkelig grundlag for dispensation for kravene, bliver anmodning om dispensation afvist, og ansøger bliver dermed ikke optaget på lovforslaget.

## 6 Naturalisationsproceduren

### 6.1 Introduktion

Dette kapitel vil beskrive, hvorledes processen for ansøgning om dansk statsborgerskab foregår. Kapitlet vil indledningsvis beskrive ansøgningsprocessen efterfulgt af en beskrivelse af behandlingsprocessen ved henholdsvis Indfødsretskontoret, Indfødsretsudvalget samt Folketinget. Dette skal dermed danne et overblik, over den samlede proces for ansøgning om dansk statsborgerskab.

### 6.2 Ansøgningsprocessen

Naturalisationsansøgninger, skulle tidligere indleveres hos politiet i den politikreds, hvor ansøgeren havde bopæl.<sup>129</sup> Dog er denne indleveringsproces ændret, således at der fra den 1. april 2016 gælder, at alle ansøgninger om naturalisation og anmodninger om genoptagelse skal indgives direkte til Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet ved digital selvbetjening på ministeriets hjemmeside jf. cirkulæreskrivelsen § 28. Ansøgninger, som bliver indleveret til politiet fra den 1. april 2016 vil fremover blive afvist, og politiet skal henvise til digital selvbetjening.<sup>130</sup> Ansøgeren skal ved ansøgningen betale et gebyr på 1200 kr. jf. Indfødsretslovens § 12, 1.pkt.<sup>131</sup>

### 6.3 Indfødsretskontoret

Behandling af naturalisationsansøgningerne foretages af Indfødsretskontoret, som fungerer som et sekretariat for Folketinget (Indfødsretsudvalget).<sup>132</sup> Indfødsretskontoret er en del af Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet, og er ledet af en kontorchef, samt en souschef og kontorfunktionærer. Yderligere er der tilknyttet et antal juridiske fuldmægtige.<sup>133</sup> Indfødsretskontorets arbejde består i sortering af ansøgningerne i henhold til de generelle retningslinjer, som er fastsat af Folketinget i cirkulæreskrivelsen om naturalisation.<sup>134</sup> Indfødsretskontoret vil som led i deres behandling af ansøgningerne, indhente oplysninger fra det offentlige register vedrørende for eksempel ophold, bopæl, kriminalitet m.fl.<sup>135</sup> Dokumentation vedrørende dansk kundskaber og statsborgerskabsprøven skal vedlægges ansøgningen.<sup>136</sup>

---

<sup>129</sup> Beretning afgivet af statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side 112

<sup>130</sup> Cirkulæreskrivelse om ændring af cirkulæreskrivelse nr. 10 873 om naturalisation (Overgang til obligatorisk digital selvbetjening ved ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation m.v.) – cirkulæreskrivelse nr. 9248 af 16. marts 2016

<sup>131</sup> Cirkulæreskrivelsen nr. 9248 § 28, stk. 4

<sup>132</sup> Beretning afgivet statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side 110

<sup>133</sup> Ibid

<sup>134</sup> Beretning afgivet statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side 111

<sup>135</sup> Beretning afgivet statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side 113

<sup>136</sup> Ibid

Selve behandlingen af naturalisationssager er udelukkende lovforberedende arbejde og dermed ikke forvaltningsvirksomhed. Dette betyder derfor at forvaltningslovens regler samt forvaltningsretlige principper, som udgangspunkt ikke er gældende ved Indfødsretskontorets sagsbehandling.<sup>137</sup> Dog fremgår det af cirkulærebekendtgørelsen, at det lovforberedende arbejde Indfødsretskontoret foretager minder i høj grad om den sagsbehandling, som foregår, ved den offentlige forvaltning.<sup>138</sup> Dette giver derfor anledning til, at forvaltningsloven samt de forvaltningsretlige principper, således også skal være gældende ved Indfødsretskontorets behandling af naturalisationssager jf. cirkulærebekendtgørelsen om naturalisation kapitel 1, Indledning.<sup>139</sup> Dette er således også gengivet i de officielle noter i den nuværende aftale om indfødsret, at god forvaltningsskik skal iagttages med henvisning til Folketingets vedtagelse af nr. V 36 af 15. januar 1998.<sup>140</sup>

Hvis ansøgeren opfylder kravene, eller har fået dispensation fra Indfødsretsudvalget, optages disse på lovforslaget om indfødsrets meddelelse.<sup>141</sup> I disse situationer vil Indfødsretskontoret udsende et brev til ansøgerne om optagelse på lovforslaget, samt hvornår Folketinget forventer at behandle forslaget.<sup>142</sup> Anses kravene vedrørende naturalisation derimod ikke for værende opfyldte, sendes et brev til ansøgeren med et afslag på ansøgningen om dansk statsborgerskab.<sup>143</sup> Årsagen til afslaget, hvilket i denne henseende betyder en angivelse af de manglende krav, og en vejledning om genoptagelse af sagen, hvis ansøgere senere opfylder kravene, vil blive sendt til ansøgeren.<sup>144</sup>

Det skal bemærkes at Indfødsretskontorets afgørelser ikke kan påklages til administrative myndigheder, eftersom sagsbehandlingen kun indebærer lovforberedende arbejde.<sup>145</sup> Hvis der dog forekommer klager omkring afslaget til ministeriet, vil dette i praksis blive besvaret af en medarbejder fra Indfødsretskontoret eller ministeren.<sup>146</sup> Yderligere vil et afslag på optagelse på lovforslaget om indfødsrets meddelelse ikke blive behandlet af domstolene.<sup>147</sup> En ansøger kan dog udelukkende indbringe sagen for domstolene med henblik på om, der er handlet i strid med folkeretlige principper, og derved hvorvidt ansøgeren er berettiget til erstatning eller godtgørelse.<sup>148</sup> Der henvises i denne sammenhæng til afsnit 8.5, som behandler sagen UfR.2013.3328 H, som netop tager stilling til ovenstående.

---

<sup>137</sup> Ibid

<sup>138</sup> Ibid

<sup>139</sup> Ibid

<sup>140</sup> Fodnote 1: *Der henvises til Folketingets vedtagelse nr. 36 af 15. januar 1998, hvoraf fremgår, at Folketinget lægger vægt på at sikre god forvaltningsskik under hele sagsforløbet.*

<sup>141</sup> Beretning afgivet statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side 115

<sup>142</sup> Ibid

<sup>143</sup> Beretning af statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side 114

<sup>144</sup> Ibid

<sup>145</sup> Ibid

<sup>146</sup> Ibid

<sup>147</sup> Beretning af statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side 114

<sup>148</sup> Ibid



## 6.4 Indfødsretsudvalget

I henhold til optagelse på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, skal kravene i cirkulærebekræftelsen være opfyldt. Hvis der i forbindelse med manglende opfyldelse af nogle eller flere af kravene, kan der tildeles dispensation herfor. Hvorvidt en sag skal forelægges for Indfødsretsudvalget sker efter en vurdering fra Indfødsretskontoret, og udelukkende i de sager der er tale om ganske særlige forhold.<sup>149</sup> Indfødsretsudvalget består af 17 medlemmer, som er Folketingspolitikere fra de respektive partier.<sup>150</sup> Indfødsretsudvalget arbejde består således i, at vurderer hvorvidt retningslinjerne kan fraviges og derved tildeles dispensation.<sup>151</sup> I henhold til Indfødsretsudvalgets behandling af dispensation for danskundskaber samt statsborgerskabsprøven henvises til afsnit 6.5.8, som fastlægger hvilke betingelser, der skal være opfyldte herfor. Indfødsretsudvalgets behandling er fortrolig og beslutningerne træffes ud fra et flertal.<sup>152</sup> Hvis Indfødsretsudvalget vurderer, at der kan dispenseres for kravene bliver ansøgere optaget på lovforslaget. Imødekommes dispensationsansøgningen derimod ikke afvises ansøgningen.<sup>153</sup> Det er dog vigtigt at bemærke, at afslag på dispensationsansøgninger ikke bliver begrundet fra Indfødsretsudvalget.<sup>154</sup>

## 6.5 Folketingets behandling

Som ovenfor nævnt, foregår første del af behandlingen af naturalisationsansøgningerne ved Indfødsretskontoret. er. Anden del foregår herefter hos Folketinget, som behandler lovforslaget om meddelelse af indfødsret. Lovforslaget bliver behandlet af Folketinget, ligesom alle andre lovforslag, hvorved der foretages 3 behandlinger henholdsvis i Folketingssalen, udvalgsbehandling samt fremsætning af ændringsforslag.<sup>155</sup> Efter lovforslagets fremsættelse sender ministeren en oversigt over ansøgerne fordelt efter nationalitet til Indfødsretsudvalget.<sup>156</sup> Dette skal eventuel bruges i forbindelse med et ændringsforslag, indtil lovforslaget vedtages, for eksempel hvis en ansøger ikke længere opfylder kravene beskrevet i cirkulæret.<sup>157</sup> Når lovforslaget har været igennem 3. behandling, bliver lovforslaget om indfødsrets meddelelse vedtaget. Senere stadfæstes det af dronningen og lovforslaget træder i kraft ugedagen efter stadfæstelsen. Hermed vil personerne omfattet af loven have erhvervet dansk statsborgerskab ved naturalisation.<sup>158</sup>

---

<sup>149</sup> Beretning afgivet af statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side 115

<sup>150</sup> Link 3: [www.ft.dk](http://www.ft.dk)

<sup>151</sup> Institut for Menneskerettigheder - *Rapport om statsborgerskab – Status 2014-2015*, side 33

<sup>152</sup> Ersbøll, Dansk indfødsret i international og historisk belysning (2008), side 771

<sup>153</sup> Christensen, m.fl.: Udlændingeret, (2006), side 605

<sup>154</sup> Ersbøll, Dansk indfødsret i international og historisk belysning (2008), side 771

<sup>155</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side. 116

<sup>156</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side. 117

<sup>157</sup> Ibid

<sup>158</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side 117

## 6.6 Sammenfatning

Efter indgivelse af ansøgning om dansk statsborgerskab ved naturalisation, behandles ansøgningen i to faser. Første behandling foretages af Indfødsretskontoret, som på baggrund af cirkulærebeskrivelsen om naturalisation sorterer ansøgningerne. Ansøgere, der opfylder kravene herfor, optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, hvorimod ansøgere med manglende opfyldelse af kravene vil få afslag på ansøgning om dansk statsborgerskab. Hvis Indfødsretskontoret vurderer, at en sag skal forelægges for Indfødsretsudvalget grundet ganske særlige forhold, vil sagen blive videresendt til stillingtagen for, hvorvidt der kan dispenseres for danskkundskaber samt statsborgerskabsprøven. Hvis Indfødsretsudvalget kommer frem til, at en dispensationsanmodning skal imødekommes grundet opfyldelse af cirkulærebeskrivelsens § 24, stk. 4, optages ansøgere på lovforslaget om indfødsrets meddelelse. Kommer Indfødsretsudvalget frem til det modsatte afvises dispensationsanmodningen, og der gives dermed afslag på ansøgningen om dansk statsborgerskab. Lovforslaget med de optagne ansøger sendes herefter til behandling hos Folketinget, som efter tre behandlinger vedtager lovforslaget. Efter stadfæstelse hos dronningen kan ansøgere, som er optaget på lovforslaget om indfødsrets meddelelse officielt blive danske statsborgere. Under hele behandlingsprocessen skal de forvaltningsretlige principper overholdelse, selvom sagsbehandlingen ved Indfødsretskontoret og Indfødsretsudvalget udelukkende består af lovforberedende arbejde. Yderligere kan afgørelser truffet af Indfødsretskontoret samt Indfødsretsudvalget ikke indbringes for domstolene, men ansøgere kan dog få prøvet hvorvidt, folkeretlige principper er overholdt i forbindelse med behandlingen af naturalisationsansøgningen.

## 7 Inkorporering

### 7.1 Introduktion

Eftersom der i specialet vil blive inddraget både national retspraksis og international praksis, ses det i denne forbindelse nødvendigt at beskrive forholdet mellem disse. Kapitlet vil derfor kort beskrive inkorporeringsreglerne, herunder hvorledes international ret bliver en del af national ret, samt hvorledes disse kan gøres gældende over for de danske domstole og retsudøvende myndigheder. I forbindelse med de inddragede sager, er disse baseret på FN Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder. Denne konventions virkning vil således også blive beskrevet. Kapitlets hensigt er dermed at danne et kort overblik over international rets virkning i Danmark.

### 7.2 Danmarks retsopfattelse

I forhold til de folkeretlige princippers betydning i en stat, skal der først og fremmest ses på hvilken retsopfattelse, der er gældende i landet. Her sondres der mellem den dualistiske retsopfattelse og den monistiske retsopfattelse.<sup>159</sup> I forhold til den dualistiske, hvilket er gældende i Danmark, bygger det således på en retsopfattelse, hvor national ret og folkeret udgør forskellige retssystemer. Dette betyder således, at internationale konventioner kun kan påberåbes og anvendes ved de danske domstole såfremt, der er sket inkorporering af internationale konventioner i dansk ret.<sup>160</sup> Modsætningsvis bygger den monistiske retsopfattelse på, at både national ret og folkeret indgår i samme retssystem, hvormed internationale konventioner kan påberåbes direkte ved domstolene.<sup>161</sup>

### 7.3 Inkorporeringsreglerne

I forhold til internationale konventioners virkning i Danmark, skal her ses på inkorporationsreglerne. I praksis fungerer det således, at de internationale konventioner, Danmark har tiltrådt, kan opfyldes på tre måde. Disse tre opfyldningsmetoder består af henholdsvis konstatering af normharmonisk omskrivning, inkorporering.<sup>162</sup> I forhold til normharmonisk konstateres, dette ud fra en sammenligning af konventionens materielle regler og den danske retstilstand. Forudsat, at dansk ret allerede stemmer i overens med konventionen, foreligger der normharmonisk.<sup>163</sup> Stemmer reglerne i konventionen derimod ikke i overens med dansk ret, skal reglerne ændres ved enten omskrivning eller inkorporering.<sup>164</sup> I forhold til omskrivning er det således kun de regler, som ikke allerede er gældende ved national lov, der omskrives. Dette kan enten ske ved ændring af en nationale bestemmelser, gennemførelse af nye bestemmelser, således det endelige resultat stemmer i overens med konventi-

---

<sup>159</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side. 152

<sup>160</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side 153

<sup>161</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side 152-153

<sup>162</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side. 155

<sup>163</sup> Ibid

<sup>164</sup> Ibid

onsforpligtelserne, eller der kan ske ophævelse af en bestemmelse.<sup>165</sup> Inkorporering er derimod, hvor konventionen bliver en del af national ret gennem lov eller bekendtgørelser. Inkorporering omfatter den situation, hvor staten skal tiltræde allerede vedtagne traktater, og som nu skal sikres gennem national ret. Det kan yderligere omfatte den situation, hvor det i national lov er fastsat, at en kommende traktat automatisk bliver en del af det pågældende rets område.<sup>166</sup>

#### 7.4 Konventioners retsstilling i dansk ret

I forhold til anvendelse og påberåbelsen af internationale konventioner, gør det sig gældende at konventioner, som er inkorporeret eller omskrevet i henhold til dansk ret, samt konventioner hvor der er konstateret normharmonisk, kan anvendes og påberåbes af de danske domstole og retsudøvende myndigheder.<sup>167</sup> I forhold til ikke-inkorporeret konventioner gør det sig gældende, at disse bliver henvist til fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglen i forbindelse med anvendelsen jf. juridisk litteratur.<sup>168</sup> Begreberne er med til, at beskrive retstilstanden i Danmark, hvorved der tilsigtes, at Danmark handler i overensstemmelse med internationale konventioner, og derved kan undgå et folkeretligt brud på konventionerne.<sup>169</sup>

Ved fortolkningsreglen gør det sig gældende, at hvis der opstår tvivl omkring fortolkningen af danske retsregler, skal disse fortolkes på en måde således, de stemmer i overens med de internationale forpligtelser Danmark har tiltrådt.<sup>170</sup> Ved anvendelse af formodningsreglen er udgangspunktet, at lovgiver har haft hensigten ikke at handle i strid med de folkeretlige forpligtelser, Danmark er undergivet. Derfor skal de danske domstole og retsudøvende myndigheder, anvende de danske regler således, dette ikke strider med internationale forpligtelser.<sup>171</sup> Det skal dog i denne anledning bemærkes, at både fortolkningsreglen og formodningsreglen er begrænset i forhold til fortolkning af almen lovgivning og reguleringer med hjemmel i lov. Dette medfører derfor, at reglerne ikke kan anvendes i forbindelse med en grundlovsfortolkning.<sup>172</sup> Dette kom til udtryk ved afgørelsen UfR.2010.1547H, hvor Grundlovens § 19, stk. 2 ikke kunne anses for værende en del af folkeretten, eftersom dette ville stride med den danske ordning af forholdet mellem national ret og international ret.<sup>173</sup> I forhold til instruktionsreglen fastlægges hvorledes, administrative myndigheder skal forholde sig til afgørelser truffet på baggrund af et skønsmæssigt grundlag.<sup>174</sup> De regler afgørelsen er

---

<sup>165</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side. 155

<sup>166</sup> Ibid

<sup>167</sup> Beretning afgivet af Statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side 156

<sup>168</sup> Betænkning om inkorporering mv. (2014), side 34

<sup>169</sup> Ibid

<sup>170</sup> Betænkning om inkorporering mv. (2014), side 35

<sup>171</sup> Ibid

<sup>172</sup> Betænkning om inkorporering mv. (2014), side 35

<sup>173</sup> Individets grundlæggende rettigheder, (2012), side 56 og Betænkning om inkorporering mv. (2014) side 35

<sup>174</sup> Betænkning om inkorporering mv. (2014), side 35-36

baseret på, skal fortolkes, således disse er i overensstemmelse med de folkeretlige forpligtelser, Danmark er undergivet.<sup>175</sup>

Grundlæggende kan det ud fra nyere retspraksis<sup>176</sup> fra Højesteret udledes, at ikke-inkorporeret internationale konventioner må vige for klare danske retsregler.<sup>177</sup> Dette var således tilfældet i U.2006.770H, hvor både Landsretten og Højesteret udtalte at: ”en klar dansk lovbestemmelse går forud for eventuelt modstridende bestemmelser i en ikke-inkorporeret international konvention”.<sup>178</sup> Dette giver derfor anledning til at internationale menneskerettighedskonventioner, som ikke er inkorporeret i dansk ret, skal afvige for både Grundloven samt klare danske lovbestemmelser.<sup>179</sup>

## 7.5 FN Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR)

Som udgangspunkt er Danmark forpligtet til overholdelse af de tiltrådte konventioner. Dette omfatter blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt tillægsprotokollerne til konventionen.<sup>180</sup> Yderligere har Danmark tiltrådt 4 menneskerettighedskonventioner, herunder FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder. Konventionen er ratificeret, men ikke inkorporeret i dansk ret.<sup>181</sup> Dette medfører dog stadig, at hvis der handles i strid med denne konvention, vil der være mulighed for klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité.<sup>182</sup> Netop Menneskerettighedskomitéen har behandlet problemstillingen om, hvorvidt der forekommer diskrimination i forbindelse med Indfødsretsudvalgets sagsbehandling af ansøgninger om dansk statsborgerskab ved naturalisation.<sup>183</sup>

ICCPR er kun påberåbt i ganske få sager ved de danske domstole, og bliver i de fleste tilfælde påberåbt i sammenhæng med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.<sup>184</sup> I de tilfælde hvor sagens parter påberåber både ICCPR sammenholdt med EMRK, forholder de danske domstole sig således kun til forholdet efter EMRK. Dette skyldes, at domstolene ikke finder det nødvendigt at behandle forhold, som strider med andre konventioner, hvis forholdet alligevel strider imod EMRK. Endvidere skyldes dette manglende inkorporering af ICCPR.<sup>185</sup> Når Menneskerettighedskomitéen tager stilling til en klage, modtager sagens parter en udtalelse. Dog vil denne ikke være retlig bin-

---

<sup>175</sup> Betænkning om inkorporering mv. (2014), side 36

<sup>176</sup> UfR.2010.1547H (Irak-krigen), hvor folkeretten ikke har grundlovskraft grundet forholdet mellem dansk og international ret

<sup>177</sup> Individets grundlæggende rettigheder, (2012), side 57

<sup>178</sup> Individets grundlæggende rettigheder, (2012), side 56

<sup>179</sup> Individets grundlæggende rettigheder, (2012), side 57

<sup>180</sup> Link 4: [www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)

<sup>181</sup> Betænkning om inkorporering mv. (2014) side 112

<sup>182</sup> Link 5: [www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)

<sup>183</sup> Henvisning til afsnit 9.2

<sup>184</sup> Internationale menneskerettigheders og dansk ret (2013), side 52

<sup>185</sup> Betænkning om inkorporering mv. (2014) side 75-76

dende for en stat, eftersom komitéen ikke er en domstol.<sup>186</sup> Imidlertid vil staterne, i de fleste tilfælde, efterleve Menneskerettighedskomitéens udtalelser, eftersom dette udgør en relevant retskilde, og derved hjælpe nationale domstole samt myndigheder med henblik på fortolkning af relevante internationale konventioner.<sup>187</sup>

## 7.6 Sammenfatning

Det kan således udledes fra ovenstående kapitel at, i Danmark er den dualistiske retsopfattelse gældende, hvilket betyder at national ret og folkeret er to forskellige retssystemer. Inkorporeret internationale konventioner kan gøres gældende ved de danske domstole. Hvorimod ikke-inkorporeret internationale menneskerettighedskonventioner, herunder FN Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder, ikke er retlig bindende for Danmark. Ud fra retspraksis på området, er retsstillingen således, at konventionerne må vige i forhold til klare danske lovbestemmelser samt for Grundloven. Yderligere er afgørelserne fra FN's Menneskerettighedskomité er hellere ej bindende for Danmark, men kan således bruges som fortolkningsfaktorer. Dog vil staterne normalt følge fortolkningen, for derved at undgå folkeretsbrud.

---

<sup>186</sup> Betænkning om inkorporering mv. (2014) side 289

<sup>187</sup> Betænkning om inkorporering mv. (2014) side 121

## 8 Retspraksis omkring dansk kundskaber og statsborgerskabsprøven

### 8.1 Indledning

Dette kapitel vil beskrive og analysere tre sager, henholdsvis 2 sager fra FN's Menneskerettighedskomitéen og en dom fra Højesteret. Dette ud fra en betragtning om, at vurdere hvorvidt Danmark lever op til sine folkeretlige forpligtelser, for derved at fastslå, om der i forbindelse med Indfødsretsudvalgets dispensationsbehandling for dansk kundskaber og statsborgerskabsprøven forekommer diskrimination. Årsagen til det begrænsede antal inddragne sager skyldes, at netop Indfødsretsudvalgets afgørelser ikke kan indbringes for de danske domstole. Dog kan der udelukkende tages stilling til, hvorvidt der er sket overtrædelse af folkeretlige forpligtelser, og derved krænkelse af diskriminationsforbuddet.

### 8.2 Afgørelsen *Communication No. 2001/2010*

Afgørelsen *Communication No. 2001/2010* fra FN's Menneskerettighedskomité omhandler en sag, indbragt af en irakisk mand (herefter omtalt A) mod staten Danmark (herefter omtalt D) grundet afslag på statsborgerskab ved naturalisation. A har gjort gældende at Danmark, i forbindelse med sagsbehandlingen af hans dispensationsanmodning, har handlet i strid med artikel 26 i Den Internationale FN konvention om Borgerlig og Politiske Rettigheder (herefter omtalt ICCPR), og han dermed er blevet udsat for diskrimination.

#### 8.2.1 Sagens fakta

A søgte i 2005 om dansk statsborgerskab ved naturalisation. Flygtninge-, Indvandrere og Integrationsministeriet (herefter omtalt M), som på daværende tidspunkt varetog statsborgerskabsansøgningerne, meddelte A i juli 2007 om, at de indsendte dokumenter vedrørende dansk kundskab og statsborgerskabsprøven ikke stemte overens med kravet beskrevet i cirkulærbeskrivelsen om naturalisation<sup>188</sup> § 24, stk. 1 vedrørende beståelse af Prøve i Dansk 3 samt beståelse af statsborgerskabsprøven jf. § 24, stk. 2. Sagen blev derfor afvist. Senere indsendte A en lægeerklæring, hvori det var angivet at A led af post traumatisk stress syndrom og havde alvorlige følgesygdomme grundet fængsling, tortur og forhør, og dette have forårsaget koncentrationsbesvær, depression, angst og uro. Efter indsendelsen anmodede A om dispensation for dansk kundskaber og statsborgerskabsprøven, og samtidigt var en lægeerklæring fra en psykiatrisk konsulent vedlagt. I lægeerklæringen var det angivet at A led af post traumatisk stress syndrom, som indebærer personlighedsændringer, alvorlig depressiv/kronisk tilstand samt, at A led af smerter i begge knæ, åndedrætsbesvær og krumning af rygsøjlen. Til trods for dette meddelte M i oktober 2007, at dispensationsanmodningen ikke kunne imødekommes, eftersom der ikke forelå tilstrækkelig dokumentation for A's lidelser var af alvor-

---

<sup>188</sup> Cirkulærbeskrivelse om naturalisation nr. 61 af 22. september 2008

lig karakter, hvormed der ikke fandtes grundlag for forelæggelse af sagen for Folketingets Indfødsretsudvalg.

I 2008 anmodede A om genoptagelse af hans sag ved indsendelse af en lægefaglig udtalelse fra A's psykiater. Dette medførte at M forelagde sagen for Indfødsretsudvalget med henblik på stillingtagen om dispensation for danskundskaber samt statsborgerskabsprøven. I juni 2008 meddelte M, at Indfødsretsudvalget havde afvist anmodningen om dispensation. I forbindelse med afslaget forelå der ingen begrundelse fra Indfødsretsudvalget. I september 2009 indsendte A's psykiater en lægelig vurdering af A. Vurderingen fastslog, at A led af svær kronisk mental lidelse i form af paranoid psykose og depression. Yderligere var A blevet behandlet med medicin og tilkendegav, at der ikke var udsigt til forbedring af A's tilstand. Dette medførte, at M igen behandlede A's ansøgning, men kom i november 2009 frem til, at vurderingen fra A's psykiater ikke indeholdte nye informationer end tidligere oplyst, og på denne baggrund fandt M intet grundlag for forelæggelse af sagen på ny for Indfødsretsudvalget. Efter afslaget på ansøgningen anmodede A's psykiater M om en detaljeret begrundelse for afslaget. Begrundelse fra M, bestod i at de stadig ikke fandt grundlag for forelæggelse af sagen for Indfødsretsudvalget, og at en eventuel forelæggelse for Indfødsretsudvalget ikke som udgangspunkt medfører at dispensationsanmodningen accepteres. Yderligere gjorde M opmærksom på at dispensationsbestemmelsen i § 24, stk. 3 var åben for fortolkning.

### **8.2.2 A's påstand**

Ifølge A er der sket krænkelse af ICCPR artikel 26. Han mener, at afgørelsen er truffet på baggrund af vilkårlige forhold. D har udsat A for diskrimination, eftersom Indfødsretsudvalget var velvidne om A's alvorlige lidelser samt, at kun ved en accept af dispensationsanmodningen ville A kunne erhverve dansk statsborgerskab.

### **8.2.3 D's påstand**

D har gjort gældende, at A's påstand falder uden for anvendelsesområdet for artikel 26 i ICCPR, og derfor skal sagen afvises. Samtidig bestrides A's påstand om, at denne er blevet udsat for diskrimination.

### **8.2.4 Afgørelsen og begrundelse**

FN's Menneskerettighedskomité skulle i denne sag tage stilling til om D, i forbindelse med afvisning af dispensationsanmodning, havde handlet i strid med artikel 26 i ICCPR. Komitéen bemærker herefter, at A ikke klager over selve kravet vedrørende danskundskaber, men udelukkende om selve behandlingen af hans sag blev udsat for diskrimination, eller blev truffet på baggrund af vilkårlige forhold. Menneskerettighedskomitéen henviser til, at hverken ICCPR eller internationale love generelt fastsætter specifikke regler for tildeling af statsborgerskab gennem naturalisation. Det-



te betyder derfor, ifølge komitéen, at staterne er frit stillet til at afgøre hvilke kriterier, der skal opfyldes før udlændinge kan opnå statsborgerskab. Dog kræver dette, at der gives en rimelige og objektiv begrundelse i tilfælde af afvisning af en ansøgning om statsborgerskab. Yderligere fastslår komitéen at artikel 26 i ICCPR giver en selvstændig rettighed om forbud mod forskelsbehandling både retligt og faktisk på ethvert lovreguleret område. Anvendelse af princippet om ikke-forskelsbehandling i artikel 26 er ikke kun begrænset til de i FN konventionen nævnte rettigheder, men er således også beskyttet, når stater vedtager love.

Komitéen mener derfor, at A's påstand omkring den manglende behandling af A, som en person med psykiske og indlæringsvanskeligheder, og dermed anerkendelsen af behovet for dispensation i henhold til cirkulærbeskrivelsen, udgør en diskriminerende faktor. M havde heller ingen begrundelse givet for afslaget på statsborgerskabsansøgningen. Ligeledes finder komitéen, at den efterfølgende udveksling mellem parterne, og særligt hvor A anmoder om genoptagelse af hans sag, hellere ej indeholder en begrundelse for M's afslag på dispensationsanmodning. Dermed har D, ikke bevist at afvisning om dispensationsanmodning var baseret på et rimeligt og objektivt grundlag. Selvom D hævder, at den daværende gældende dispensationsbestemmelse i § 24, stk. 3 i cirkulærbeskrivelsen er åben for fortolkning og, at praksis til enhver tid bliver fastsat af flertallet i Indfødsretsudvalget, har dette medført besværligheder for A i forhold til indsendelse af yderligere dokumentation til støtte for hans dispensationsanmodning. Samtidigt har A ikke været bekendt med årsagen til afvisningen af hans anmodning, og har ej kendskab til de generelle retninger i henhold til afgørelser truffet i overensstemmelse med § 24, stk. 3 i cirkulærbeskrivelse om naturalisation.

FN's menneskerettighedskomité konkluderer derfor, at der er sket krænkelse af ICCPR artikel 26, og dermed krænkelse af diskriminationsforbuddet. D er dermed forpligtet til kompensere A og derudover at foretage en fornyet behandling af A's anmodning om dispensation for dansk kundskaber og statsborgerskabsprøven. D er yderligere forpligtet til at undgå lignende overtrædelser fremover.

### **8.3 Communication no. 1951/2010 Mr. Jomah Hussain Zenal vs. Danmark**

En lignende sag blev også indbragt for FN's Menneskerettighedskomité, nemlig *Communication no. 1951/2010 Mr. Jomah Hussain Zenal vs. Danmark*.<sup>189</sup>

#### **8.3.1 Sagens forløb**

Sagen omhandlede Mr. Jomah (herefter omtalt J), som i august 2003 ansøgte om dansk statsborgerskab. Vedlagt ansøgningen indsendte J således også dokumentation for hans lidelser, herunder at J led af post traumatisk stress syndrom, skizofreni, paranoide psykose m.fl. I marts 2005 afviste Udlændinge-, Immigrations-, og Integrationsministeriet (herefter omtalt M) ansøgningen, eftersom

---

<sup>189</sup> Sagen er beskrevet ud fra dokumentet om parternes påstande, eftersom der ikke blev afsagt dom i sagen grundet indgåelse af forlig

opholdskravet på 8 år ikke var opfyldt. M opfordrede derfor J til at ansøge om dansk statsborgerskab igen i oktober 2007, da J på dette tidspunkt ville opfylde kravet om 8 års ophold i Danmark.<sup>190</sup> I marts 2007 anmodede J om genoptagelse af ansøgningen. Hertil svarer M, at en ny aftale om naturalisation var indgået og cirkulærebeskrivelse nr. 9 af 12. januar 2006 var nu gældende. J, som med bistand fra Københavns retshjælp, anmodede herefter om dispensation for kravene i § 24, stk. 1 og 2 jf. § 24, stk. 3. I januar 2008 blev J's sag, herunder de indsendte lægeerklæringerne, sendt til behandling ved Indfødsretsudvalget. Efter Indfødsretsudvalgets behandling blev resultatet et afslag på anmodningen, og mente at der ikke kunne gives dispensation ud fra de forelagte dokumenter.

Senere anmodede J herefter om genoptagelse af sagen, og henviste i forbindelse hermed, at han var blevet testet af Hovedstadens Ordblindeskole i henhold til at finde en alternativ indlæringsmetode, således J nemmere kunne tilegne sig de påkrævede krav. Yderligere blev der henvist til de indsendte dokumenter fra Ordblindeskole, som indikerede at J grundet hans helbredstilstand ikke var i stand til at tilegne sig dansk på det påkrævede niveau. Men hertil svarede M, at de ikke kunne komme frem til andet end den tidligere afsagte dom. J anmoder igen i marts 2009 om genoptagelse af hans ansøgning og samtidigt blev yderligere dokumentation for hans helbredssituation indsendt. M afviste igen ansøgningen. Herefter opfordrede Københavns Retshjælp en revurdering af sagen i henhold til forelægges for Indfødsretsudvalget, eftersom dispensation betingelserne var opfyldt jf. § 24, stk. 3, fodnote 3<sup>191</sup>. Hertil besvarede M, at en forelæggelse for Indfødsretsudvalget skulle omfatte betydelige nye oplysninger vedrørende sagen, eftersom de tidligere havde truffet en afgørelse. Retshjælpen henviste herefter til det nye indsendte dokument, som konstaterede at J led af paranoid skizofreni af kronisk psykisk sygdom samt ordblindhed, som medførte indlæringsvanskeligheder. Den 29. januar 2010 kom ministeriet frem til at den tidligere afgørelse skulle stadfæstes, eftersom de intet grundlag fandt for et andet resultat end den i forvejen truffe afgørelse.

Igen i midten af maj anmodede Retshjælpen om revurdering af sagen ved Indfødsretsudvalget. Anmodningen var vedlagt yderligere dokumentation for J's helbredssituation samt lægeerklæringer fra tidsperioden 2001-2009, som Indfødsretsudvalget ikke havde fået indsigt i tidligere. Som led heri blev ansøgningen forelagt for Indfødsretsudvalget til revurdering i august 2010. Dog blev ansøgningen igen afvist efter behandling ved Indfødsretsudvalget, eftersom de ikke fandt grundlag for dispensation, hvorved M afviste sagen i september 2010.

### 8.3.2 J's påstand

J har gjort gældende, at der er sket overtrædelse af artikel 26 i ICCPR, grundet afvisning af dispensation for danskkundskaber samt statsborgerskabsprøven. J har yderligere gjort gældende at han er

---

<sup>190</sup> Jf. daværende gældende cirkulærebeskrivelse nr. 55 af 12. juni 2002

<sup>191</sup> Ibid

blevet udsat for ulovlig behandling, hvilket strider med artikel 26 i henhold til vurderingen af cirkulærebeskrivelse om naturalisation § 24, stk. 3.

### 8.3.3 Staten Danmarks påstand

D har gjort gældende at afslaget på erhvervelse af dansk statsborgerskab falder uden for artikel 26's anvendelsesområde, og sagen skal derfor afvises.

### 8.3.4 Afgørelse

Der blev dog ikke i sagen truffet nogen afgørelse, grundet der forinden blev indgået et forlig mellem parterne. J fik dansk statsborgerskab, hvormed det ikke fandtes nødvendigt med fortsættelse af sagen ved Menneskerettighedskomitéen.

## 8.4 Diskrimination eller ej

### 8.4.1 Internationale forpligtelser vedrørende statsborgerskab

Ud fra ovenstående sager, kan det indledningsvis udledes, at international lovgivning ikke forpligter stater til udstedelse af statsborgerskab til personer, som har permanent bopæl i det pågældende land. Derimod er staterne berettiget til at fastsætte regler, for opnåelse af statsborgerskab ved naturalisation. Dette er således også gældende for den danske stat. Netop for at sikre en særlig forbindelse mellem individet og Danmark, anses det for værende nødvendigt at foretage et frit skøn i forhold til fastlæggelse af kravene vedrørende statsborgerskabet.<sup>192</sup> Dansk kundskaber, viden omkring danske samfundsforhold, dansk kultur og historie anses for værende afgørende faktorer for integrationen i det danske samfund, og derfor anses disse krav for værende retsmæssige.<sup>193</sup> Dette kom henholdsvis til udtryk i både *Communication No. 2001/2010* samt *Communication no. 1951/2010*. For samme grund bliver der kun, under særlige omstændigheder tildelt dispensation for dansk kundskaber og statsborgerskabsprøven efter § 24, stk. 4 i cirkulærebeskrivelsen. Danmark har således gjort gældende i begge sager fra FN's Menneskerettighedskomité, at de er opmærksomme på traumatiserede flygtninge, og deres behov for særlig støtte i forhold til det danske sprog.

Selvom FN konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder ikke indeholder en selvstændig garanti for erhvervelse af nationalitet, og ansøgere dermed ikke har et juridisk krav på dansk statsborgerskab og ej heller krav på dispensation for dansk kundskaber og statsborgerskabsprøven, finder artikel 26 anvendelse på håndhævelse af indfødsretsloven jf. *Communication No. 1951/2010*. Artikel 26 skal derfor overholdes i forhold til at sikre lige behandling for loven samt forbud mod forskelsbehandling jf. afgørelsen *Communication No. 2001/2010*.

---

<sup>192</sup> Jf. *Communication No. 2001/2010*

<sup>193</sup> Jf. *Communication No. 2001/2010*

Artikel 26 i FN Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, som er påberåbt af parterne i ovenstående sager, indebærer at:

*”Alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. I denne henseende skal loven forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.”*

Bestemmelsen forbyder dermed enhver form for forskelsbehandling. Dermed skal Danmark overholde rettighederne angivet i artikel 26, og yderligere kræver det en rimelig og objektiv begrundelse for en eventuel fravigelse jf. *Communication No. 2001/2010*. Ud fra afgørelsen *Communication No. 2001/2010* fra FN's Menneskerettighedskomité, kan det således udledes, at Danmark har krænket artikel 26 i FN Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder, og dermed ikke levet op til de internationale forpligtelser.

#### **8.4.2 Dispensationsbestemmelsen**

I forhold til afgørelsen *Communication No. 2001/2010* er det relevant, at se på dispensationsbestemmelsen fra den daværende gældende cirkulærbeskrivelse om naturalisation fra 2008, som dog ikke er meget afvigende fra den nuværende cirkulærebekrivelse. Dispensationsbestemmelsen fra cirkulærebekrivelsen om naturalisation nr. 61 af 22. juni 2008 for danskkundskaber § 24, stk. 3 siger følgende:

*”Hvor ganske særlige forhold taler herfor, forelægges det Folketingets Indfødsretsudvalg, om der kan dispenseres fra betingelserne i stk. 1 og 2. Forelæggelse vil ske, hvis ansøgeren dokumenterer at lide af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter og som følge heraf ikke mener at være i stand til – eller have rimelig udsigt til – at kunne opfylde betingelserne i stk. 1 og 2”.<sup>194</sup>*

Ud fra ordlyden i § 24, stk. 3, må det betragtes, at ansøgerens lidelser falder indenfor anvendelsesområdet for bestemmelsen, eftersom denne led af post traumatisk stress syndrom samt depression og indlæringsvanskeligheder m.fl. Disse må derfor betragtes som årsagen til manglende opfyldelse af § 24, stk. 1 og § 24, stk. 2. Dog var ministeriet af en anden opfattelse og afviste sagen, herunder uden at forelægge sagen for Indfødsretsudvalget. Dette må derfor betyde, at § 24, både i daværende og nuværende cirkulærbeskrivelse, må anses som værende åben for fortolkning. Denne fortolkning skal ses i forbindelse med Indfødsretskontorets vurdering af ordlyden i bestemmelsen, om der foreligger *ganske særlige forhold*, og derved om en sag kan forelægges for Indfødsretsudvalget. Endvi-

---

<sup>194</sup> Link 6: [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk)

dere, vil det til enhver tid være Indfødsretsudvalgets medlemmer, som fastsætter praksis i henhold til en tildeling eller afvisning af en dispensationsanmodning. Netop i forbindelse med § 24's fortolkning havde ansøgeren hertil tilkendegivet at: ”§ 24 i cirkulærebekendtgørelsen om naturalisation er udarbejdet på en uklar måde, hvilket kan medføre diskrimination, eftersom der ingen kontrol bliver foretaget af Indfødsretsudvalget i forbindelse med sagsbehandlingen af dispensationssagerne.”

Dette forhold må således tages i betragtning, eftersom det fra ansøgerens side må antages, at betingelserne i dispensationsbestemmelsen er opfyldt. Det har endvidere i denne sag været uklart, hvilke oplysninger ministeriet såvel som Indfødsretsudvalget har lagt til grund for afvisningen af dispensationsanmodning. Dette skaber derfor et problematisk billede af, om der kan have ligget en anden grund bag Indfødsretsudvalgets afgørelse. I forbindelse med sagens forløb angav ansøgeren, at hendes etniske oprindelse kan have haft en indvirkning på Indfødsretsudvalgets medlemmer i henhold til deres vurdering af sagen, eftersom anden begrundelse ikke er angivet herfor.

I modsætning hertil har ministeriet tilkendegivet, at baggrunden for afvisningerne i forhold til sagen er således manglende dokumentation for, at ansøgeren lider af en meget alvorlig fysisk eller psykisk sygdom jf. cirkulærebekendtgørelsen om naturalisation<sup>195</sup> § 24, stk. 3. De lidelser, som ansøgeren led af jf. de første indsendte lægeerklæringer, var ikke berettiget til behandling ved Indfødsretsudvalget. Først efter indsendelse af en lægeerklæring fra ansøgerens psykiater, blev sagen forelagt for Indfødsretsudvalget. I denne erklæring fremgik det at A led af psykotiske symptomer i form af realitetssans med hørelyde af stemmer og paranoide vrangforestillinger om, at der vil ske ham noget, samt organisk hjerneskade, hvilket kan være medfødt. Indholdet af erklæringen sammenlignet med de tidligere erklæringer viser, at disse lidelser er af meget mere alvorlig karakter end tidligere angivet, hvilket derfor måtte have dannet grundlaget for forelæggelse af sagen for Indfødsretsudvalget. Herfra må det yderligere udledes af afgørelsen *Communication No. 2001/2010*, at betydningen af om en lægeerklæring kommer fra en almen læge eller en speciallæge i denne sammenhæng, også kan være af betydning i henhold til vurdering af lidelsens karakter.

Selvom A led af post traumatisk stress syndrom, og havde alvorlige følgesygdomme grundet fængsling, tortur og forhør, og dette have forårsaget koncentrationsbesvær, depression, angst, uro samt indlæringsvanskeligheder, havde disse lidelser ikke karakter af en alvorlig fysisk eller psykisk lidelse. Dette var dokumenteret af en lægeerklæring udarbejdet af 2 almene læger. Ej heller en lægeerklæring fra en psykiatrisk konsulent, hvoraf det fremgik at ansøgeren led af post traumatisk stress syndrom, som indebærer personlighedsændringer, alvorlig depressiv/kronisk m.fl., var tilstrækkelig dokumentation for forelæggelse af sagen for Indfødsretsudvalget henblik på dispensationsbehandling.

---

<sup>195</sup> Cirkulærebekendtgørelsen om naturalisation nr. 61 af 22. september 2008

Det skal i den forbindelse bemærkes, at det på daværende tidspunkt efter § 24, stk. 4<sup>196</sup> var tilstrækkeligt med en lægeerklæring fra en lægefaglig person. Indhentelse af erklæringen fra en psykiater må derfor betyde, at lidelsens karakter har været alvorlig, og dermed været omdrejningspunktet for forelæggelse af sagen for Indfødsretsudvalget. I den nuværende gældende cirkulærebekrivelse fra 2015 gør det sig gældende, at hvis ansøgeren lider af langvarig funktionsnedsættelse i form af en psykisk lidelse, skal dette forhold være dokumenteret af en speciallæge i psykiatri eller en lægefaglig person, som har foretaget en psykiatrisk undersøgelse af ansøgeren jf. § 24, stk. 7. Først herefter vil der tages stilling til om en forelæggelse for Indfødsretsudvalget kan ske.

Men selvom Indfødsretskontoret sender en sag til behandling hos Indfødsretsudvalget, er dette ikke ensbetydende med at Indfødsretsudvalget har samme holdning vedrørende dispensationsanmodningen. Dette var netop tilfælde i begge sager, hvor Indfødsretsudvalget i forbindelse med deres behandling af dispensationsanmodningen fik fremlagt de indsendte lægeerklæringer, men kom imidlertid frem til et afslag på dispensationsanmodningen.

På tidspunktet for Indfødsretsudvalgets afgørelse var der til bestemmelsen § 24, stk. 3 tilknyttet en fodnote. Af denne fodnote fremgik det at: *"Integrationsministeriet forudsættes herefter at forelægge spørgsmålet om dispensation fra kravet om dansk kundskaber m.v. for Indfødsretsudvalget, hvor ansøgeren eksempelvis lider af svære fysiske handicaps (f.eks. mongolisme), er hjerneskadet, blind eller døv, eller har svære psykiske lidelser som (paranoid) skizofreni, en psykose eller en svær depression. Integrationsministeriet forudsættes endvidere at meddele afslag til ansøgere, som lider af PTSD – også selvom tilstanden er kronisk, og dette er dokumenteret ved en erklæring fra en person med lægefaglig baggrund"*.<sup>197</sup> Denne fodnote må derfor antages at have haft betydning for Indfødsretsudvalgets behandling af sagen. Fodnoten indikerer klart, at kronisk post traumatisk stress syndrom, som er dokumenteret ved en lægeerklæring skal afvises. Denne fodnote blev der således også henvist til i afgørelsen *Communication no. 1951/2010*, hvor ansøgeren led af post traumatisk stress syndrom, skizofreni, paranoide psykose m.fl., i forbindelse med ministeriets afvisning af ansøgningen. Dog er det stadig uklart, om dette har været af afgørende betydning, eftersom årsagen for afslaget ikke er tilstrækkelig tilkendegivet.

I den gældende cirkulærebekrivelse, er det således ikke angivet at post traumatisk stress syndrom ikke er dispensationsberettiget. Yderligere foreligger der heller ikke en beskrivelse af, hvilke lidelser der nøjagtigt er omfattet, dog udelukkende at der skal være tale om en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som derved forhindrer deltagelse i samfundslivet sammenlignet med andre jf. fodnote 4 til § 24, stk. 4

---

<sup>196</sup> Cirkulærebekrivelsen om naturalisation nr. 61 af 22. september 2008

<sup>197</sup> Link 7: [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk)

Det kan endvidere ud fra sagerne fra FN's Menneskerettighedskomiteén udledes, at Indfødsretsudvalget i forbindelse med en afgørelse hverken afgiver en begrundelse til ministeriet eller ansøgeren. Derfor må det således anses for værende uklart efter hvilke betragtning, der træffes afgørelse ud fra. Hertil må årsagen således være at Indfødsretsudvalgets afgørelser ikke omfattes af de forvaltningsretlige principper, herunder begrundelse af skriftlige afgørelser. Dog vil det faktum, at Indfødsretsudvalget hører under den lovgivende magt, ikke ekskluderer dem i at give en kort begrundelse for deres afgørelse.<sup>198</sup> Yderligere kan afgørelserne fra Indfødsretskontoret eller Indfødsretsudvalget heller ikke påklages ved andre myndigheder eller indbringes for domstolene.

Folketinget har dog i forbindelse med ministeriets behandling af statsborgerskabssagerne informeret om at internationale konventioner skal overholdes samt iagttagelse af forvaltningsloven og de forvaltningsretlige principper jf. angivet i Folketingets afgørelse.<sup>199</sup> Netop hertil har ministeriet tilkendegivet, at hvis det som udgangspunkt er muligt, vil en begrundelse for afslag om optagelse på lovforslaget indfødsrets meddelelse blive meddelt til ansøgeren. Men eftersom Indfødsretsudvalgets behandling af sagerne er fortrolige, har ministeriet i sagerne ikke været i stand til at begrunde Indfødsretsudvalgets afslag på ansøgningen.

Et afslag på ansøgning om statsborgerskab ved naturalisation betyder dermed ikke, at en ansøger på et senere tidspunkt ikke kan erhverve dansk statsborgerskab. Opfylder ansøgeren senere hen de manglende krav kan ansøgeren anmode om genoptagelse af hans ansøgning. Der kan således også anmodes om genoptagelse af sagen, hvis der fremkommer nye betydelige oplysninger vedrørende ansøgerens helbredsmæssige situation. Netop problemstillingen omkring hvor vidt nye oplysninger kan medvirke til en genoptagelse af en sag blev omhandlet i *Communication no. 1951/2010*. Det faktum at ansøgeren efter genoptagelse af sagen ikke havde indsendt betydelige nye oplysninger omkring hans helbred medførte at den tidligere afsagte afgørelse blev fastholdt. Endvidere blev denne sag behandlet af Indfødsretsudvalget hele to gange, hvilket indikerer, at der er grundighed omkring ministeriets og Indfødsretsudvalgets behandling af sagen.

### 8.4.3 Diskrimination

En afvisning på ansøgning om dansk statsborgerskab, efter behandling ved Indfødsretsudvalget, er ikke ensbetydende med, at sagen har været udsat for diskrimination, selvom ansøgere havde forventet det modsatte. Ministeriet lægger også vægt på, om det fra ansøgerens side er bevidst, at denne har været udsat for diskrimination i forbindelse med sagsbehandlingen. Dette ses dog bevist af ansøgerne, eftersom de fortrinsvis opfylder betingelser for dispensation nævnt i § 24. stk. 3 og endvidere forelægger der ingen rimelig eller objektiv begrundelse vedrørende afvisning. Derfor må afsla-

---

<sup>198</sup> Jf. *Communication No. 2001/2010*

<sup>199</sup> No. V 36 af 15. januar 1998 henvisning til fodnote 140

get på dispensationsanmodningen være baseret på diskriminerende og vilkårlige forhold, eftersom Indfødsretsudvalgets ikke har angivet hvilke skønsmæssige overvejelser, der har været bærende for afvisningen. I *Communication no. 1951/2010* skyldes afvisningen på dispensation, at lidelsen post traumatisk stress syndrom ikke var dispensationsberettiget. Dog fik ansøgeren dansk statsborgerskab senere. Dette viser dermed, at det er uklart, hvilke overvejelser Indfødsretsudvalgets afgørelse er baseret på. Dog kan der, ud fra afgørelsen fra Menneskerettighedskomitéen, forekomme diskrimination i henhold til Indfødsretsudvalgets afgørelser jf. *Communication No. 2001/2010*. Regeringen har sat deres svar, i henhold til afgørelsen *Communication nr. 2001/2010*, i bero, grundet afventning af en dispensationssag fra Menneskerettighedsdomstolen.<sup>200</sup>

## 8.5 Højesteretsdom

I forbindelse med Menneskerettighedskomitéens behandling af ovenstående problemstilling, er det relevant at se på, hvorledes de danske domstole behandler lignende sager. Som tidligere nævnt forelægger, der kun en sag fra Højesteret vedrørende dispensation for sprogkravet ved naturalisation. Denne sag blev indbragt af ansøgeren grundet afslag på dansk statsborgerskab. I første omgang blev sagen behandlet af Landsretten, som afviste sagen. Senere blev sagen behandlet ved Højesteret med henblik på om afvisningen fra Landsretten var korrekt. Sagen blev herefter hjemsendt til realitetsbehandling ved Landsretten, og domsafsigelse foreligger den 13. maj 2016, hvorfor behandlingen ved landsretten ikke kan inddrages i specialet.

### 8.5.1 Sagens fakta

U.2013.3328H omhandlede en tvist mellem en ansøger til dansk statsborgerskab, B, og Integrationsministeriet M, herunder Indfødsretskontoret, I, omkring afvisning af statsborgerskabsansøgning. I 2005 ansøgte B om dansk statsborgerskab ved naturalisation. Dog afviste I ansøgningen, grundet manglende dokumentation for B's danskkundskaber. Herefter anmodede B om genoptagelse af sin ansøgning og indsendte i den anledning en psykiatrisk speciallægeerklæring, hvori det fremgik at B led af post traumatisk stress syndrom. I 2009 kom I frem til at B i denne omgang ikke kunne erhverve dansk statsborgerskab grundet manglende opfyldelse af kravene til danskkundskab samt at lægeerklæringen ikke kunne danne grundlag for et andet resultat end hidtil truffet. Eftersom det ikke ansås for værende dokumenteret at B led af en fysisk eller psykisk sygdom af alvorlig karakter, kunne sagen ikke blive forelagt for Indfødsretsudvalget. B havde herefter anlagt sag mod Justitsministeriet, eftersom det nu var ressortministerium.

### 8.5.2 B's påstande:

B's påstand bestod i at Justitsministeriet skulle forpligtes til anerkende, at I burde havde forelagt B's ansøgning for Indfødsretsudvalget med henblik på dispensation for danskkundskaber. Yderme-

---

<sup>200</sup> Behandlingen af sagen påbegyndes til sommer 2016



re skulle Justitsministeriet forpligtes til betaling af godtgørelse på 25.000 kr. B har gjort gældende at Indfødsretskontorets behandling af sager i henhold til cirkulærbeskrivelsen ikke kun er lovforberedende arbejde, men kan sidestilles med administrativ sagsbehandling, eftersom der tages udgangspunkt i de fastsatte retningslinjer udarbejdet af et flertal i Folketinget. Hertil er der mulighed for prøvelse af I's afgørelse, om ikke at forelægge sagen for Indfødsretsudvalget. B henviser yderligere til at J skal sørge for at den danske stat overholder sine internationale forpligtelse i forhold til sagsbehandling af disse sager.

### **8.5.3 Justitsministeriets påstande:**

Hertil har Justitsministeriet principalt påstået afvisning af sagen, subsidiært påstand om frifindelse. Justitsministeriet har til støtte for sin påstand udtalt, at sagsbehandlingen af ansøgningerne vedrørende naturalisation, er udelukkende lovforberedende arbejde, med henblik på fremsættelse af et lovforslag, eftersom det i Grundloven er fastlagt, at udlændinge kun kan erhverve dansk indfødsret ved lov jf. § 44, stk. 1.

### **8.5.4 Landsrettens afgørelse**

Landsretten kom frem til at ministeriets beslutning om at undlade at forelægge sagen for Indfødsretsudvalget eller afvisning om optagelse på lovforslaget er et led i lovgivningsprocessen med henblik på fremsættelse af et lovforslag. Derfor anses disse beslutninger som værende endelige, og kan derfor ikke prøves ved domstolene. Landsretten kom dermed frem til at afvise B's påstand og tiltræde Justitsministeriets afvisningspåstand.

### **8.5.5 Højesterets dom**

Sagen blev derefter indbragt for Højesteret af B, som har påstået sagen hjemvist til Landsretten til realitetsbehandling af B's påstande. Formålet med denne domstolsprøvelse er, om B er blevet udsat for usaglig forskelsbehandling, hvilket er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, i forbindelse med ministeriets vurdering om B's sag skulle forelægges Indfødsretsudvalget med henblik på dispensation. Højesteret skal i denne henseende udelukkende tage stilling til, hvorvidt afvisningen var sket med rette.

### **8.5.6 Højesterets begrundelse og resultat**

Hertil kom Højesteret frem til, at I's beslutning om afvisningen af dansk statsborgerskabsansøgning samt beslutningen om forelæggelse hos Indfødsretsudvalget er et led i lovgivningsprocessen. Derfor kan sagens beslutninger ikke blive prøvet hos domstolene efter Grundlovens § 63. Dog henviste Højesteret til at Danmark var bundet af nogle internationale konventioner, som kunne have betydning for behandlingen af statsborgerskabsansøgninger. Disse forpligtelser skal overholdes, når Folketingets og Indfødsretsudvalget foretager et skøn over hvorvidt dansk statsborgerskabs skal tildeles eller afvises. Højesteret kom dermed frem til at en ansøger, som ikke er optaget på lov om indføds-

rets meddelelse kan ved domstolene få prøvet om folkeretlige forpligtelse er overholdt, og hvorvidt der er krav på erstatning eller godtgørelse. En prøvelse af den karakter vil ikke være i strid med regeringen eller Folketingets kompetence efter Grundlovens § 21 samt § 41, stk.1 vedrørende lovforslagets fremsættelse samt § 44, stk.1 vedrørende indfødsrets meddelelse. Bestemmelser udelukker således kun domstolsprøvelse af påstande om at ansøgeren skulle optages på lovforslaget om indfødsrets meddelelse. På denne baggrund fastslog Højesteret at B havde mulighed for prøvelse af sin påstand om Justitsministeriets betaling af godtgørelse på 25.000 kr. Dette skulle ses i lyset af at B's påstand om at M havde udsat B for usaglig forskelsbehandling under behandlingen af B's statsborgerskabsansøgning, hvilket er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Påstanden vedrørende hvorvidt B har været udsat for usaglig forskelsbehandling bliver hjemvist til realitetsbehandling ved landsretten.

## 8.6 Domstolsprøvelse af folkeretlige forpligtelser

Ud fra følgende afgørelse fra Højesteret kan det udledes, at ministeriet lægger vægt på tilstrækkelig dokumentation for at lidelsen er: *"en fysisk eller psykisk sygdom af alvorlig karakter"*. Yderligere har ministeriet lagt til grund at: *"PTSD, depression samt demens i let grad [...] ikke er lidelser af en sådan karakter, at de i sig selv vil kunne danne grundlag for en forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg"*. På daværende tidspunktet var Integrationsministeriet berettiget til at afslå dispensationsansøgning fra ansøgere, som led af post traumatisk stress syndrom, også selvom dette var dokumenteret af en lægefaglig person.<sup>201</sup> Dette var således også gældende under sagerne fra FN Menneskerettighedskomité. Men i *Communication no. 1951/2010* blev der tildelt dispensation, selvom om ansøgeren led af post traumatisk stress syndrom.

Som beskrevet i afsnittet omkring naturalisationsprocessen, kan Indfødsretskontorets samt Indfødsretsudvalgets afgørelser ikke indbringes for domstolene. Hertil har B's dog gjort gældende, at den manglende domstolsprøvelse strider mod *"Danmarks forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om adgang til et effektivt retsmiddel i nationalt regi for mulige overtrædelser af konventionen"*. Dog er Indfødsretskontorets afgørelser kun udtryk for bearbejdelse af den politiske aftale vedrørende dansk statsborgerskab. Det er således Folketinget, som har kompetencen til at afgøre, hvem der får dansk indfødsret. Justitsministeriet tilføjer yderligere: *"efter Grundlovens § 21 kan regeringen for Folketinget lade fremsætte forslag til love og andre beslutninger. Denne adgang er et såkaldt regeringsprærogativ, og det gøres gældende, at regeringens beslutninger om fastsættelse og formulering af lovforslag ikke kan gøres til genstand for domstolsprøvelse"*. Desuden findes der ikke regler i Grundloven angående anvendelsen af prærogativet i forhold til statsborgerskabsområdet. Og yderligere indeholder Grundlovens § 44, stk. 1, ingen regler om processen for

---

<sup>201</sup> Fodnote 3 til § 24, stk. 3 - cirkulærebeskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 (TJEK OP)

meddelelse af indfødsret, samt hvilke udlændinge der skal optages på lovforslaget. De internationale forpligtelser Danmark skal overholde i henhold til regeringsprærogativet, finder derved ikke anvendelse på Grundlovens regler.<sup>202</sup>

De danske domstole kan derimod prøve grundlovmæssigheden af loven om indfødsrets meddelelse efter vedtagelsen, men det afvises at domstolene kan efterprøve Justitsministeriets afgørelse, om ikke at forelægge sagen for Indfødsretsudvalget. I det tilfælde, hvor domstolene vælger at realitetsbehandle Justitsministeriets afgørelse, vil dette omfatte en prøvelse af forfatningsmæssige funktioner, som er tildelt regeringen og Folketinget. Hertil fastslå Højesteret således også, at en undladelse af optagelse af en ansøger på lovforslaget, er et led i lovgivningsprocessen.

Det afgørende denne dom har til fælles med sagerne fra FN Menneskerettighedskomité er således, at Danmark er bundet af nogle internationale konventioner, som skal overholdes i forbindelse med ministeriets samt Indfødsretsudvalgets behandling af statsborgerskabssager. Disse internationale konventioner kan have betydning i forbindelse med sagsbehandlingen, samt hvorvidt der skal tildeles statsborgerskab eller ej. I forarbejderne til indfødsretsloven er det indikeret, at folkeretlige forpligtelser, som Danmark har påtaget sig, skal overholdes når Indfødsretsudvalgets og Folketingets udøver et skøn vedrørende dansk statsborgerskab ved naturalisation.<sup>203</sup> Derfor kan ansøgere, som ikke er optaget på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, ved de danske domstole få prøvet, om der er sket krænkelse af folkeretlige konventioner. Dette indebærer således også prøvelse af, hvorvidt ansøgeren under dispensationsbehandling er blevet udsat for diskrimination.

Ud fra FN's Menneskerettighedskomité's afgørelse blev det slået fast, at der var sket overtrædelse af FN Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder, herunder handlet i strid med diskriminationsforbuddet i artikel 26. Yderligere har Højesteret fastslået at en krænkelse af internationale konventioner kan prøves ved de danske domstole. Derfor må det således være gældende, at hvis der sker overtrædelse af internationale konventioner, kan dette også omfatte overtrædelse af diskriminationsforbuddet. Dog har de danske domstole ikke taget stilling til hvorvidt, der er tale om en usaglig forskelsbehandling under sagsbehandlingen vedrørende dispensationsanmodning. Derfor antages det, at retsstillingen fortsat er uklar, om hvorvidt dette accepteres eller om det betragtes, som en del af det frie skøn, der er efterladt til henholdsvis Folketinget og Indfødsretsudvalget. Yderligere er Indfødsretsudvalgets sagsbehandling fortrolige, hvormed oplysninger omkring behandlingen ikke er offentlige, og derved vanskeliggør processen i henhold til problemstillingen.

---

<sup>202</sup> Jf. højesteretsdommen

<sup>203</sup> Ibid

Dog viser sagerne, at de internationale forpligtelser Danmark har tiltrådt, skal overholdes og respekteres, hvormed der ikke må ske diskrimination i forbindelse med behandlingen af statsborgerskabsansøgninger ved naturalisation.

## 8.7 Statistisk overblik

For at give et overblik over antallet af sager, som bliver behandlet ved Indfødsretsudvalget inddrages nedenstående tabel. Denne tabel refererer til antallet af sager behandlet i perioden 2005-2010 med henblik på stillingtagen til dispensation for danskkundskaber samt statsborgerskabsprøven.

Årstal	Antal sager forelagt for Indfødsretsudvalget	Antal sager, hvor dispensation imødekommes	Antal sager, hvor der er sket afvisning af dispensationsanmodning
2005	540	65	475
2006	359	103	256
2007	108	37	71
2008	168	32	136
2009	187	72	115
2010	234	118	116

<sup>204</sup>

Ud fra tabellen kan det udledes at Indfødsretsudvalget vælger at dispensere for danskkundskaber samt statsborgerskabsprøven i få sager, sammenlignet med det samlede antal af sager, som bliver forelagt for Indfødsretsudvalget. Dette må derfor betyde, at danskkundskaber samt beståelse af statsborgerskabsprøven vægtes højt i forhold til erhvervelse af dansk statsborgerskab. Kun under ganske særlige forhold, kan der dispenseres for kravene.<sup>205</sup> Som tidligere nævnt er Indfødsretsudvalgets sagsbehandling fortrolige grundet bearbejdelse af personlige oplysninger,<sup>206</sup> hvorefter det ikke med sikkerhed kan fastslås efter hvilke kriterier Indfødsretsudvalgets medlemmer beror deres afgørelse på. Dog må dette således betragtes, som værende en afspejling af den politiske sammensætning blandt Indfødsretsudvalgets medlemmer. Hvorvidt en afvisning på dispensationsanmodningen beror på diskriminerende faktor, kan som tidligere nævnt ikke antages med sikkerhed. Men eftersom statsborgerskabsager omhandler beslutningen om, hvilke udlændinge der fremover skal være danske statsborgere, og derved en del af statssamfundet, kan det ikke udelukkes, at dette kan

<sup>204</sup> Tabellen fremgår af sagen Communication 1951/2010, hvori Indfødsretsudvalget har offentliggjort tabellen

<sup>205</sup> Beretning afgivet Statsløsekommissionen, bind 1, kapitel 2, (2015), side. 155

<sup>206</sup> Ersbøll, Dansk indfødsret i international og historisk belysning (2008), side 771

være baseret på politiske holdninger.<sup>207</sup> Dette ses særlig i forbindelse med *Communication 1951/2010*, hvor ansøgeren led af post traumatisk stress syndrom, men således ikke blev dispenseret med henvisning til post traumatisk stress syndrom ikke var dispensationsberettiget. Men senere sagen endte med, at ansøgeren fik tildelt dispensation. Hvorimod ved *Communication 2001/2010* var der tale om samme lidelse, men hvor Indfødsretsudvalget kom frem til en afvisning. Dog er det efter Højesteretsdommen fra 2013, nu muligt at få prøvet ved de danske domstole, om der er sket overtrædelse af internationale konventioner, og herunder om ansøger er blevet udsat for diskrimination.

## 8.8 Sammenfatning

Ud fra de behandlede sager, kan det således udledes at Danmark ved behandlingen af statsborgerskabsansøgninger, skal handle i overens med internationale konventioner. Ud fra FN Menneskerettighedskomiteéns afgørelse udledes det således, at der ved Indfødsretsudvalgets beslutning omkring afvisning af dispensationsanmodningen vedrørende danskkundskaber og statsborgerskabsprøven er sket overtrædelse af diskriminationsforbuddet og dermed krænkelse af en international konvention. Årsagen herfor er den manglende begrundelse af afslaget fra Indfødsretsudvalget, hvormed det ikke er tydeliggjort på hvilke baggrunde beslutningen er truffet ud fra. Dog er overtrædelsen dog sket i forbindelse med en ikke-inkorporeret konvention, hvormed afgørelsen ikke er retlig bindende for Danmark. Men i praksis forholder det sig således, at staterne følger Menneskerettighedskomiteéns afgørelse for at undgå et folkeretsbrud. Dog har Højesteret fastslået, at der skal ske overholdelse af folkeretlige principper, hvilket således også omfatter diskriminationsforbuddet. Ud fra dette må det derfor konstateres, at der ved dispensationsbehandling vedrørende danskkundskaber samt statsborgerskabsprøven kan forekomme diskrimination.

---

<sup>207</sup> Ersbøll, Dansk indfødsret i international og historisk belysning (2008), side 767

## 9 Konklusion

Ud fra specialets undersøgelse kan det konstateres, at den opstillede problemstilling i forhold til fastlæggelse af retsstillingen for erhvervelse af dansk statsborgerskab ved naturalisation, således blev behandlet og fastlagt.

Det kan dermed ud fra specialet konkluderes, at et dansk statsborgerskab kan således erhverves på fem forskellige måder, henholdsvis gennem fødsel, legitimation, adoption, erklæring og naturalisation. I forhold til erhvervelse af dansk statsborgerskab ved fødsel, legitimation og adoption er dette baseret på forældrenes/adoptivforældrenes statsborgerskab. Derimod omhandler erklæring nordiske statsborgeres mulighed for erhvervelse af dansk statsborgerskab. Hertil kræves der opfyldelse af nærmere beskrevet betingelserne i indfødsretsloven. Omdrejningspunktet for specialet har været erhvervelse af dansk statsborgerskab ved naturalisation, hvilket betyder meddelelse af statsborgerskab til udlændinge. Naturalisation gør sig gældende for personer, som ikke kan erhverve dansk statsborgerskab ved ovenstående erhvervelsesmetoder, og dermed udelukkende kan erhverve dansk statsborgerskab ved lov. Netop dette er fastsat i Grundlovens § 44, stk. 1, hvormed udlændinge ikke kan erhverve dansk indfødsret uden ved lov. Dette betyder derfor at administrative myndigheder er udelukket fra tildeling af dansk statsborgerskab, og denne kompetence tilfalder Folketinget. Ved vurderingen om udlændinge skal erhverve dansk statsborgerskab, foretages dette ud fra et skøn.

Til brug for netop denne vurdering har et flertal i Folketinget udarbejdet cirkulærebekendtgørelsen om naturalisation.<sup>208</sup> Cirkulærebekendtgørelsen danner dermed rammerne for de påkrævede krav, som udlændinge skal opfylde i henhold til optagelse på lovforslaget om indfødsrets meddelelse. Ifølge cirkulærebekendtgørelsen om naturalisation, skal ansøgere, for det første, opfylde henholdsvis kravene vedrørende erklæring om loyalitet og troskab overfor Danmark, hvilket indebærer overholdelse af de danske love og respekterer det danske demokrati. For det andet skal ansøgere have bopæl samt tidsubegrænset ophold i Danmark. For flygtninge gælder der et opholdskrav på otte år, hvorimod øvrige udlændinge skal have haft ni års ophold her i landet. Yderligere må ansøgere ikke have begået kriminalitet efter straffelovens kapitel 12 og 13, hvilket kan udelukke optagelse på lovforslaget om indfødsrets meddelelse. Har ansøgeren modtaget en strafferetlig sanktion, gør det sig gældende, at ansøgere ikke kan optages på lovforslaget før udgangen af en vis fastsat karenstid. Ansøgere skal her udover være selvforsørgende, og må i denne forbindelse ikke have modtaget hjælp fra det offentlige efter lov om aktiv social politik eller integrationsloven inden for det seneste år før fremsættelsen af lovforslaget. Dog vil ydelser bestående af mindre størrelsesorden ikke have betydning for kravet om selvforsørgelseskravet. Endvidere må ansøgere ikke have gæld til det offentlige, hvilket for eksempel indebærer tilbagebetaling af ydelser omfattet af lov om aktiv social politik eller skatte

---

<sup>208</sup> Cirkulærebekendtgørelse om naturalisation nr. 10 873 af 13. oktober 2015

og afgifter. Som de sidste krav skal ansøgere dokumentere beståelse i Prøve i Dansk 3 eller lignende eksaminer, samt dokumentere viden omkring de danske samfundsforhold, dansk kultur og historie. Dette kan således dokumenteres ved beståelse af statsborgerskabsprøven af 2015.

Selve behandlingen af ansøgningerne om dansk statsborgerskab ved naturalisation foretages af Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet, herunder Indfødsretskontoret. Ansøgningen indgives via digital selvbetjening på ministeriets hjemmeside. Indfødsretskontoret vil på baggrund af kravene nævnt i cirkulærebekendtgørelsen sortere ansøgningerne. Opfylder ansøgere kravene herfor optages disse på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, hvorimod ansøgere som ikke opfylder kravene, vil få afvist deres ansøgning. Ansøgere som grundet helbredsmæssige årsager ikke kan opfylde kravene om danskundskaber og statsborgerskabsprøven, kan efter cirkulærebekendtgørelsens § 24, stk. 4 søge om dispensation for kravene. Dog forudsætter dette, at ansøgere er lægeligt diagnosticeret med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsnedsættelse. Dette skal endvidere dokumenteres af en lægefaglig person. Anser Indfødsretskontoret kravene i henhold til § 24, stk. 4 for værende tilstrækkelig kan sagen blive forelagt for Indfødsretsudvalget, som behandler sager vedrørende afvigelse af retningslinjerne, og dermed tildeling af dispensation for danskundskaber og statsborgerskabsprøven. Imødekommer Indfødsretsudvalget dispensationsansøgningen optages ansøger på lovforslaget om indfødsretsudvalget, hvorimod afvises dispensationsansøgningen vil dette resultere i en afvisning af ansøgningen om erhvervelse af dansk statsborgerskab. Efter behandling vil Indfødsretskontoret sende lovforslaget med de optagne ansøgere til Folketinget. Herefter vil lovforslaget blive behandlet i Folketingssalen og derefter vedtaget som lov. Efter stadfæstelse hos Dronningen bliver de optagne ansøgere på lovforslaget officielt danske statsborgere.

Under hele sagsbehandlingen ved Indfødsretskontoret og Indfødsretsudvalget skal forvaltningslovens regler samt de forvaltningsretlige principper overholdes. Selvom sagsbehandlingen udelukkende udgør lovforberedende arbejder, minder dette om sagsbehandlingen ved den offentlige forvaltning, og derfor skal reglerne herfor således overholdes efter cirkulærebekendtgørelsen om naturalisation. Indfødsretskontoret og Indfødsretsudvalget skal alene tage stilling til om kravene, udarbejdet af Folketinget, for optagelse på lovforslaget er opfyldte. Kompetencen vedrørende optagelse på lovforslaget er udelukkende forbeholdt Folketinget, hvilket i denne henseende betyder at Indfødsretskontoret eller Indfødsretsudvalget afgørelser om ikke at optage ansøgere på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, eller manglende forelæggelse af en sag for Indfødsretsudvalget vedrørende dispensation for danskundskaber og statsborgerskabsprøven, således ikke kan påklages til hverken administrative myndigheder eller domstolene.

Anden del af problemformuleringen i henhold til hvorvidt, Danmark iagttager internationale forpligtelser ved Indfødsretsudvalgets dispensationsbehandling for danskkundskaber og statsborgerskabsprøven, og herunder vurderer, om der forekommer diskrimination, har dog været vanskeligt at undersøge fyldestgørende. Specialets undersøgelse har vist at spørgsmålet vedrørende diskrimination, i forbindelse med Indfødsretsudvalgets dispensationsbehandling, normalt ikke behandles af de danske domstole. Yderligere er behandlingen, som foretages ved Indfødsretsudvalget, fortrolige, og derved har der ikke været mulighed for indblik i sagsbehandlingen, som ønsket. Endvidere blev en afgørende dom fra Landsretten udskudt i henhold til domsafsigelsen<sup>209</sup>, hvilket kunne have givet specialet den nødvendige dybde i forhold til, hvorledes de danske domstole behandler spørgsmålet omkring diskrimination ved dispensationsbehandlingen. Dette betyder derfor, at det er usikkert, at konkluderer nøjagtigt om Indfødsretsudvalgets afvisning af en dispensationsanmodning, er baseret på diskriminerende faktorer. Først efter Landsrettens afgørelse og Menneskerettighedsdomstolens afgørelse, kan det med sikkerhed fastslås, om der foreligger diskrimination.

Dette udelukker dog ikke, at der alligevel på baggrund af specialets behandling kan konkluderes, at Danmark ikke har iagttaget de internationale forpligtelser til fulde, eftersom Danmark har handlet i strid med FN Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder. Selvom den overtrådte konvention ikke er inkorporeret i dansk ret, har Danmark tiltrådt konventionen, hvormed der skal ske overholdelse af konventionens rettigheder. Netop overholdelse af konventionens rettigheder er ikke sket fra Indfødsretsudvalget i forbindelse med dispensationsbehandlingen for danskkundskaber og statsborgerskabsprøven. Indfødsretsudvalget har handlet i strid med diskriminationsforbuddet i artikel 26, eftersom det ikke er bevist fra Indfødsretsudvalget, at deres afvisning har været baseret på rimelige og objektive grunde. Dette indikerer dermed, at det er uklart efter hvilke momenter, en afvisning af dispensationsanmodningen træffes ud fra, og derfor kan dette danne baggrund i diskriminerende forhold. Derfor konkluderes det, at der kan forekomme diskrimination ved Indfødsretsudvalgets dispensationsbehandling.

Menneskerettighedskomiteéens afgørelser, som ovenstående konklusion er truffet ud fra, er som udgangspunkt ikke retlig bindende for Danmark. Derfor må international ret vige for de danske regler. Alligevel anvendes komitéens afgørelser, som en fortolkningsfaktor, for at undgå folkeretsbrud. Netop i forbindelse med et folkeretsudbrud har Højesteret fastslået, at internationale konventioner som har betydning for behandlingen af statsborgerskab, skal overholdes. Dette er således ensbetydende med, at Danmark skal overholde et hvert diskriminationsforbud, som er omfattet af de internationale konventioner, som Danmark er forpligtet af. Endvidere skal Folketinget og Indfødsretsud-

---

<sup>209</sup> Domsafsigelse planlagt til den 13. maj 2016



valget i forbindelse med udøvelse af skønnet over tildeling af dansk statsborgerskab overholde folkeretlige principper.

Det kan endvidere konkluderes, at der vil der være mulighed for en domstolsprøvelse af en eventuel krænkelse af internationale konventioner på statsborgerskabsområdet. Hvis en ansøger, i forbindelse med Indfødsretsudvalgets dispensationsbehandling for danskkundskaber og statsborgerskabsprøven mener, at der er sket krænkelse af internationale konventioner og dermed udsat denne for diskrimination, er der muligt med en domstolsprøvelse jf. Højesteretsdommen. Dermed er Danmark, herunder Indfødsretsudvalget, forpligtet til overholdelse af internationale konventioner i forbindelse med dispensationsbehandling for danskkundskaber og statsborgerskabsprøven af 2015.

## 10 Litteraturliste

### Juridisk litteratur

- *Blume, Peter*: Juridisk metodelære, 5. udgave, Jurist-, og Økonomforbundets Forlag, 2009
- *Christiansen, Lone B m.fl.*: Udlændingeret, 3. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006
- *Ersbøll, Eva*: Dansk indfødsret i international og historiske belysning, 1. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008
- *Germer, Peter*: Indledning til folkeretten, 4. udgave, 2. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010
- *Institut for Menneskerettigheder: Rapport om statsborgerskab – Status 2014-2015*, Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, 2015
- *Justitsministeriet*: Beretning afgivet af Statløsekommissionen, August 2015
- *Kleis, Birgit og Niels Beckman*: Indfødsretsloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2004
- *Mchangma, Jacob*: Internationale menneskerettighedskonventionen og dansk ret. En rapport om konsekvenserne af Danmarks mulige inkorporering af internationale menneskerettighedskonventioner og anerkendelse af klageadgangen til menneskerettighedsorganer, 1. udgave, 1. oplag, 2013
- *Munk-Hansen, Carsten*: Rettens grund – Filosofi, videnskab og metode, bind 1, Aalborg Universitetsforlag, 2010
- *Rytter, Jens Elo*: Individets Grundlæggende Rettigheder, Foreløbig udgave, 1. oplag, Karnov Group, 2012

### Retskilder

- Bekendtgørelse om indfødsretsprøven af 2015 nr. 282 af 14. marts 2016
- Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet. *Afgivet af Udvalget om inkorporering inden for menneskerettighedsområdet*, Betænkning nr. 1546/2014
- Cirkulæreskrivelse om overgang til obligatorisk digital selvbetjening ved ansøgning om naturalisation nr. 9248 af 16. marts 2016
- Cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10 873 af 13. oktober 2015
- Lovbekendtgørelse nr. 422 om dansk indfødsret af juni 2004

## Links

- Link 1: [www.uibm.dk](http://www.uibm.dk)  
<http://uibm.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/udenlandske-statsborgere-1/dispensation/danskkundskaber-og-indfodsretsproven-af-2015-statsborgerskabsproven>
- Link 2: [www.uibm.dk](http://www.uibm.dk)  
<http://uibm.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/udenlandske-statsborgere-1/dispensation/danskkundskaber-og-indfodsretsproven-af-2015-statsborgerskabsproven>
- Link 3: [www.ft.dk](http://www.ft.dk)  
[http://www.ft.dk/Folketinget/udvalg\\_delegationer\\_kommissioner/Udvalg/Indfoedsretsudvalget/Medlemsoversigt.aspx](http://www.ft.dk/Folketinget/udvalg_delegationer_kommissioner/Udvalg/Indfoedsretsudvalget/Medlemsoversigt.aspx)
- Link 4: [www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
<http://www.justitsministeriet.dk/arbejdsomr%C3%A5der/international/menneskerettigheder/s%C3%A5dan-klager-du>
- Link 5: [www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
<http://www.justitsministeriet.dk/arbejdsomr%C3%A5der/international/menneskerettigheder/s%C3%A5dan-klager-du>
- Link 6: [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk)  
<https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=122009>
- Link 7: [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk)  
<https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=122009#Not3>