

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Danmark

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 91325626  
CBA@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/02049-2

5. OKTOBER 2018

## **HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM DANSK INDFØDSRET OG LOV OM DANSKUDDANNELSE TIL VOKSNE UDLÆNDINGE M.FL.**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har med e-mail af 6. september 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (henlæggelse til kommunalbestyrelserne af ceremoniel underskrivning af grundloven mv., forhøjelse af gebyr for ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation samt fastsættelse af nærmere regler om udlændinges fravær i undervisning i dansk m.v.).

Med vedtagelse af forslaget vil der ske: 1. henlæggelse til kommunalbestyrelserne af en ceremoniel underskrivning af grundloven mv., 2. forhøjelse af gebyr for ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation 3. fastsættelse af nærmere regler om udlændinges fravær i undervisning i dansk m.v. og 4. oprettelse af en enhed i styrelsen for Patientsikkerhed, som efter behov kan anmodes om en vurdering af de lægelige oplysninger i dispensationssager, som behandles af Folketingets Indfødsretsudvalg.

### **SAMMENFATNING**

Lovudkastet fastsætter regler omkring en ceremoniel underskrivning af grundloven m.v., herunder et krav om obligatorisk håndtryk i forbindelse med statsborgerskabsceremonien (håndtrykskravet). Dette skal ifølge lovudkastet både gennemføres ud fra et ønske om at markere overgangen til at blive dansk statsborger som noget væsentligt og et ønske om at ansøgeren skal udvise respekt for danske værdier og optræde respektfuldt. Forslagets hensigt er efter instituttets vurdering i altovervejende grad af symbolsk karakter.

For borgeren kan erhvervelse af dansk statsborgerskab derimod være af overordentlig stor betydning, både identitetsmæssigt og

rettighedsmæssigt, herunder for stemmeret ved folketingsvalg, visse stillinger inden for det offentlige og for rejsemuligheder internationalt.

Instituttet finder, at tilfældigheder med stor sandsynlighed vil spille ind ved tildeling af statsborgerskabet, idet deltagernes køn vil være afgørende for, om ansøgere, som efterlever den religiøst begrundede praksis med ikke at give hånd til personer af det modsatte køn, opnår dansk statsborgerskab. Det skyldes, at ansøgere af samme køn som borgmesteren (eller dennes stedfortræder) vil kunne opfylde håndtrykkravet og blive danske statsborgere, hvorimod personer med andet køn ikke vil blive statsborgere.

Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastet, at regeringen ikke vil afvise, at håndtrykkravet kan medføre, at der vil være personer, som på grund af deres religiøse overbevisning kan opfatte sig som begrænset i adgangen til statsborgerskab. Efter instituttets vurdering kan det heller ikke udelukkes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil anse håndtrykkravet som indirekte forskelsbehandling på baggrund af religion.

Et indgreb i religionsfriheden skal forfølge et legitimt formål og være proportionalt. En indirekte forskelsbehandling skal for at være lovlige, anses som objektivt og rimeligt begrundet, og der skal være et rimeligt forhold mellem de midler, der anvendes, og det mål, der søges realiseret (proportionalitet).

Håndtrykkravet må anses som en symbolsk manifestation af respekt for repræsentanter for danske myndigheder. Idet sådan respekt kan vises på mange måder, og konsekvenserne af at undlade at opfylde kravet kan være meget alvorlige, finder instituttet, at der ikke er meget, der taler for, at håndtrykkravet kan betragtes som proportionalt.

Instituttet bemærker imidlertid, at der ikke foreligger praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der direkte har taget stilling til spørgsmål om et obligatoriske håndtryks forenelighed med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende staternes regulering af forhold, der har betydning for udøvelsen af religionsfriheden, herunder forskelsbehandling på grund af religion, giver et billede af, at staterne er overladt en særdeles vid skønsmargin, når det gælder regulering, der begrænser religiøse manifestationer.

Retspraksis giver derfor – efter instituttets opfattelse – ikke grundlag for med rimelig sikkerhed at konkludere, at et krav om obligatorisk håndtryk vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som fortolket af Domstolen.

Instituttet finder på grund af den manglende retslige forudsigelighed på så væsentligt et område, som tildeling af statsborgerskab, at

håndtrykskravet som betingelse for dansk statsborgerskab bør genovervejes med henblik på i det mindste at fjerne betydningen af de rene tilfældigheder.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet redegør for lovforslagets forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention herunder, hvilke legitime formål det symbolske håndtrykskravet forfølger og, hvorfor kravet er nødvendigt for at opnå formålet.

### **Bemærkninger af lovteknisk karakter**

Det antages ifølge bemærkningerne til lovudkastet, at lovudkastet er i overensstemmelse med grundlovens § 44, stk. 1. Efter denne bestemmelse kan udlændinge kun opnå indfødsret ved lov.

- Instituttet anbefaler, at udformningen af lovforslaget præciseres således, at betingelserne for erhvervelse af statsborgerskab fremgår direkte af lovteksten.

### **Bemærkninger vedr. forhøjelse af gebyr for ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation**

Et andet formål med lovforslaget er at hæve ansøgningsgebyret til 3.800 kr. for ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation.

For alvorligt syge ansøgere vil det formentlig kunne udgøre et økonomisk problem, hvis de skal betale både det nye høje gebyr og dyrere lægeerklæringer for at kunne ansøge om at opnå indfødsret ved dispensation fra sprog og videnskravene, og for nogle vil det muligvis kunne udgøre en hindring – navnlig under hensyn til, at chancerne for at opnå dispensation kan forekomme små.

- Instituttet anbefaler, at denne problemstilling overvejes i ministeriet og Folketingets Indfødsretsudvalg.
- Instituttet anbefaler desuden, at det overvejes i lovbemærkningerne, om ansøgerne kan få vanskeligheder ved at få udfærdiget speciallægeerklæringer fremover, herunder i lyset af, at læger nu skal udtale sig om ansøgernes prognoser med hensyn til at kunne bestå forskellige sprogsprøver m.v.

### **Bemærkninger vedrørende oprettelse af en enhed i Styrelsen for Patientsikkerhed, der kan vurdere lægelige oplysninger i de såkaldte sygdomssager**

Lovforslagets vedtagelse vil medføre en oprettelse af en ny enhed i Styrelsen for Patientsikkerhed, som kan anmodes om en vurdering af de lægelige oplysninger, hvis der måtte være behov derfor.

Instituttet finder det uklart, hvem der kan anmode den nye enhed om at vurdere de lægelige oplysninger og ansøgernes retsstilling under denne procedure.

- Instituttet anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet uddyber det anførte i lovbemærkningerne med nærmere oplysninger om processen i forbindelse med indhentelse af lægelige vurderinger fra den nye enhed under Styrelsen for Patientsikkerhed, herunder også om ansøgernes retsstilling.

## **1. HENLÆGGELSE TIL KOMMUNALBESTYRELSERNE AF EN CEREMONIEL UNDERSKRIVNING AF GRUNDLOVEN M.V.**

### **1.1 Indledning**

I det følgende gennemgås lovudkastets ordning med henlæggelse af en ceremoniel underskrivning af grundloven m.v., herunder kravet om et obligatorisk håndtryk i forbindelse med statsborgerskabsceremonien (håndtrykskravet). Derefter følger instituttets generelle bemærkninger om statsborgerskabsceremonier og om brug af håndtryk inden for visse trosretninger. På den baggrund vurderes den foreslåede ordningsoverensstemmelse først med grundlovens § 44, stk. 1, og Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens (EMRK) artikel 8, og derefter i forhold til retten til religionsfrihed, beskyttet i grundlovens § 67 og EMRK artikel 9, samt diskriminationsforbuddene i grundlovens § 70 og EMRK artikel 14.

### **1.2 Lovudkastets ordning**

Ifølge den nye indfødsrets aftale, som regeringen indgik med Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti den 29. juni 2018, skal ansøgere om dansk statsborgerskab ved en ceremonie skrive under på at ville overholde Danmarks Riges Grundlov samt respektere grundlæggende danske værdier og retsprincipper, herunder det danske demokrati. Ceremonierne skal afholdes efter Folketingets vedtagelse af lovforslag om meddelelse af indfødsret til et antal ansøgere. De på lovforslag optagne ansøgere vil først få statsborgerskab, når de har medvirket i en grundlovsceremoni.

Et af lovudkastets formål er at henlægge den ceremonielle underskrivning af grundloven m.v., til kommunerne. Dette skal ske med indsættelse af en ny § 10 i indfødsretsloven. Efter § 10, stk. 1, skal kommunerne mindst to gange årligt afholde en ceremonie, som ansøgere om indfødsret kan medvirke i med henblik på at skrive under på at ville overholde grundloven m.v. Med § 10, stk. 4, bemyndiges udlændinge- og integrationsministeren til at fastsætte nærmere regler om "afholdelse af de i stk. 1 omtalte ceremonier, herunder om afviklingen af ceremonien".

Baggrunden for den foreslåede lovændring er indfødsrets aftalen fra juni 2018. Af denne aftale fremgår det, at det skal være en betingelse for at få indfødsret, at ansøgerne under en ceremonie skriver under på at ville overholde grundloven m.v., og at de under ceremonien skal udvise respekt for danske værdier og optræde respektfuldt over for repræsentanterne for myndighederne.

Ifølge bemærkningerne til lovudkastet skal kommunen i forbindelse med ceremonien påtage den underskrevne erklæring og uden ophold sende den til Udlændinge- og Integrationsministeriet, som herefter

registrerer, at den enkelte ansøger har deltaget i en ceremoni ”og i den forbindelse udvist respekt for danske værdier og optrådt respektfuldt over for repræsentanter for myndighederne ved at give hånd til repræsentanter for kommunen”.

Det fremgår af bemærkningerne, at det i indfødsrets aftalen anførte om ”respektfuld optræden” anses som en betingelse for at få indfødsret, og at der på baggrund af kravet i grundlovens § 44 om, at indfødsret skal tildeles ved lov, har været behov for at omsætte betingelsen ”til nogle objektive konstaterbare betingelser”, hvilket vil blive ”udmøntet i en bekendtgørelse”. Betingelsen om, at der skal gives hånd, er ifølge bemærkningerne valgt, fordi regeringen mener, at det er afgørende for et samfund som det danske, at man møder hinanden på en ordentlig måde med tillid og respekt, og at det må anses som ”en grundlæggende dansk værdi og kulturnorm, at man udviser respekt, når man møder hinanden, herunder myndighedsrepræsentanter ved officielle ceremonier, ved at udveksle håndtryk med hinanden”.

Regeringen finder det således ”ikke foreneligt med grundlæggende danske værdier eller respekten for vores fællesskab og kulturnormer, hvis en ansøger om dansk indfødsret ved naturalisation under en grundlovsceremoni afviser at give hånd til repræsentanter fra kommunen”.

På den baggrund foreslår regeringen at bemyndige udlændinge- og integrationsministeren til at fastsætte nærmere regler om blandt andet, at ”ansøgeren under ceremonien skal udvise respekt for danske værdier og optræde respektfuldt over for repræsentanter fra myndighederne ved at give hånd til repræsentanter fra myndighederne”.

Hvis ansøgeren ikke opfylder dette krav, vil ansøgeren ikke blive dansk statsborger.

### **1.3. Generelt om statsborgerskabsceremoniers betydning**

I nogle stater har der gennem lang tid været tradition for at afholde statsborgerskabsceremonier, medens andre stater først efter årtusindskiftet har indført denne skik som en reaktion på tidens multikulturelle udfordringer.

Grundtanken med statsborgerskabsceremonier er at fejre statsborgerskabet som noget værdifuldt, der er af betydning for både den enkelte og samfundet som helhed. Indførelse af statsborgerskabsceremonier kan imidlertid også ske ud fra et ønske om normativ styring og kontrol med migranter ud fra en opfattelse af, at et troskabsløfte og en ceremonie, baseret på statens normer og værdier, vil kunne virke forpligtende og påvirke fremtidige handlinger.

Nogle af de nævnte formål kan stå i et indbyrdes modsætningsforhold, således at en vægtning af det ene kan ske på bekostning af det andet.

Efter instituttets opfattelse er der grund til at være opmærksom på, om der er et sådant modsætningsforhold i forbindelse med gennemførelsen af den danske ordning. Det bemærkes herved, at ordningen efter det oplyste både gennemføres ud fra et ønske om at markere overgangen til at blive dansk statsborger som noget væsentligt og et ønske om en vis symbolsk kontrol med nye danske statsborgere.

#### **1.4. Brug af håndtryk inden for visse trosretninger**

Der er så vidt vides ikke mange lande, der har indført en ordning som den, der nu foreslås indført i Danmark, og hvorefter det gøres til en betingelse for erhvervelse af statsborgerskab, at kommende statsborgere forinden har givet hånd til en myndighedsrepræsentant under en statsborgerskabsceremoni. Der kendes dog to eksempler, fra Schweiz og Frankrig, hvor ansøgers afvisning at give hånd til myndighedsrepræsentanter er blevet anset som udtryk for manglende assimilation eller integration og derfor har ført til afslag på statsborgerskab.

Der er som nævnt ovenfor under afsnit 1.3. ingen tvivl om, at et håndtryk med myndighedsrepræsentanter som borgmestre under en statsborgerskabsceremoni normalt anses som værdifuldt for nye statsborgere, og at der generelt er en "vilje til håndtryk". Spørgsmålet her er alene, om udveksling af håndtryk skal være en afgørende betingelse for at få statsborgerskab. I givet fald vil det, som også anført i bemærkningerne, kunne medføre, at nogle ansøgere vil anse sig for at "være begrænset i deres adgang til at få dansk statsborgerskab på grund af, at de ikke vil give hånd", og det kan ikke afvises, at nogle af disse personer vil anse det for "at stride mod deres religiøse overbevisning at give hånd til en repræsentant for myndighederne, herunder særligt til en repræsentant af det modsatte køn". Så vidt vides gælder det blandt andet for et fåtal af jøder og for en lidt større gruppe af muslimer i Danmark.

Den svenske arbejdsret har under en retssag indhentet en sagkyndig erklæring om den teologiske og filosofiske baggrund for, at en muslimsk kvinde havde afvist at give hånd til mænd uden for familiekredsen, jf. Arbejdsrättens dom af 15. august 2018. Det blev i den forbindelse oplyst, at det drejer sig om en fortolkning af forskellige retskilder, som har en central plads i islam, blandt andet Koranen og profettraditionen. Herudfra har grupper af muslimske retslærde inden for både sunni- og shiaretningen lagt til grund, at en hilsen mellem mænd og kvinder, som ikke er nært beslægtede, skal ske uden at give hånd. Et brud på denne regel anses af disse retslærde for en syndig handling. Der findes dog også andre fortolkninger, blandt andet mener en del muslimske retslærde, at der skal hilses med håndtryk, idet det modsatte kan

opfattes som krænkende for den anden part, særligt hvis denne ikke er muslim.

### **1.5. Instituttets bemærkninger til forslaget om grundlovsceremonier med obligatoriske håndtryk**

Instituttet har visse formelle og indholdsmæssige reservationer over for gennemførelsen af den foreslåede ordning om pligt til at give hånd under en grundlovsceremoni som betingelse for opnåelse af statsborgerskab. De formelle reservationer bygger på en fortolkning af grundlovens § 44, medens de indholdsmæssige indvendinger tager udgangspunkt i EMRK og kravet om forholdsmæssighed.

Instituttet vil i det følgende redegøre for sin opfattelse om, at det må anses for tvivlsomt, om håndtrykskravet i fuld grad lever op til kravene i grundlovens § 44, stk. 1, jf. nedenfor under 1.5.1, og om ordningen kan give anledning til uensartet eller uforudsigelig praksis og nærmere overvejelser om forholdet til EMRK artikel 8, jf. nedenfor under 1.5.2.

Instituttet skal tilføje, at der også kan rejses spørgsmål om lovudkastets overensstemmelse med grundlovens § 67 og EMRK artikel 9 samt grundlovens § 70 og EMRK artikel 14, sammenholdt med artikel 8 og 9. Disse spørgsmål behandles nedenfor under 1.5.3. og 1.5.4.

#### **1.5.1. Nærmere om forholdet til grundlovens § 44, stk. 1**

Det antages i bemærkningerne, at lovforslaget er i overensstemmelse med grundlovens § 44, stk. 1. Efter denne bestemmelse kan udlændinge kun opnå indfødsret ved lov. Der er imidlertid ikke, som det også anføres i bemærkningerne, noget til hinder for i en generel lov som indfødsretsloven at fastsætte betingelser for, hvornår indfødsret kan erhverves *ex lege* ved opfyldelse af nogle i loven fastsatte betingelser. Blot er det en betingelse, at lovgivningsmagten har fastsat betingelser, hvis opfyldelse objektivt kan konstateres.

Administrative myndigheder kan ikke overlades noget skøn. Det kan kun overlades til en administrativ myndighed ved en konstaterende forvaltningsakt at fastslå, at indfødsretten er erhvervet, fordi ansøgeren opfylder de af lovgivningsmagten fastsatte betingelser.

Regeringen finder ikke, at den foreslåede ordning rejser spørgsmål efter grundlovens § 44, idet kommunerne alene skal konstatere, om en række objektivt konstaterbare forhold er til stede. Kommunernes opgaver under ceremonierne beskrives således:

”Kommunalbestyrelserne skal i den forbindelse alene konstatere, om en række objektivt konstaterbare forhold er til stede, herunder om ansøgeren har deltaget i ceremonien, om ansøgeren har skrevet under på at ville overholde grundloven mv., og om ansøgeren under ceremonien har udvist respekt for danske værdier og optrådt



respektfuldt over for repræsentanter for myndighederne *ved at opfylde de betingelser, der fastsættes administrativt* (fremhævet her), jf. den foreslåede bestemmelse i indfødsretslovens § 10, stk. 4, jf. ovenfor under pkt. 2.2.2”.

Instituttet skal først bemærke, at lovforslagets § 10, stk. 4, ikke i sig selv kan ses som en bestemmelse om statsborgerskabs erhvervelse ved lov, jf. grundlovens § 44, stk. 1. Bestemmelse er formuleret således, at den (alene) giver ministeren hjemmel til at ”fastsætte nærmere regler *om afholdelse* af de i stk. 1 omtalte ceremonier, herunder *om afvikling af ceremonien*”.

Bestemmelsen fremtræder således som en bemyndigelse til at regulere kommunernes opgaver og ikke som en bemyndigelse til at opstille betingelser for udlændinges erhvervelse af indfødsret. Dertil kommer som noget helt afgørende, at krav til indfødsrettens erhvervelse direkte ved lov forudsætter klar lovgivning om de kendsgerninger, der skal kunne konstateres at være til stede. Lovgivningsmagten kan netop ikke overlade det til en administrativ myndighed – herunder regeringen – at fastsætte disse forhold.

Det kunne heroverfor indvendes, at der med henvisningen til bemærkningerne pkt. 2.2.2, sigtes til, at der af ministeren i en bekendtgørelse vil blive fastsat regler om et obligatorisk håndtryk som en objektiv konstaterbar kendsgerning. Efter instituttets opfattelse er det tvivlsomt, om dette er tilstrækkeligt til at opfylde lovgivningskravet i grundlovens § 44, stk. 1.

Det klare og principielle udgangspunkt er, at lovteksten så vidt muligt skal udformes, således, at alle retsspørgsmål er løst, hvorimod det må anses som tvivlsomt om såkaldt ”lovgivning i bemærkningerne” er tilstrækkelig. Det følger også af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, at en bemyndigelse i selve lovteksten (selvfølgelig) skal være så præcis som muligt. Det må være klart, at dette må gælde så meget des mere for lovgivning om indfødsrets meddelelse på grund af grundlovens § 44, stk. 1.

- Instituttet anbefaler, at udformningen af lovforslaget præciseres således, at betingelserne for erhvervelse af statsborgerskab fremgår direkte af lovteksten.

### **1.5.2. Nærmere om forholdet til EMRK artikel 8**

EMRK beskytter ikke retten til et statsborgerskab, men EMD har i flere sager lagt til grund, at vilkårlig nægtelse af statsborgerskab efter omstændighederne vil kunne rejse spørgsmål efter EMRK artikel 8 om retten til respekt for privat- og familieliv på grund af den indvirkning dette kan have på individets privatliv, jf. blandt andet den retspraksis, som også omtales i lovudkastets bemærkninger, *Karashev v. Finland*,

afgørelse af 12. januar 1999, *Slivenko v. Letland*, afgørelse af 23. januar 2002, *Riener v. Bulgarien*, dom af 23. maj 2006, *Kuric v. Slovenien*, dom af 26. juni 2012 og *Petropavlovskis v. Letland*, dom af 13. januar 2015.

I bemærkningerne afvises det, at betingelsen om, at ansøgere skal give hånd til en repræsentant skulle kunne ses som en vilkårlig betingelse, idet betingelsen som udgangspunkt omfatter enhver, der ansøger om dansk indfødsret ved naturalisation.

Det er imidlertid instituttets opfattelse, at der er stor risiko for at tilfældigheder vil spille ind i forbindelse med afholdelsen af ceremonien og dermed tildeling af statsborgerskabet. Helt konkret kan problemet opstå, fordi grundlovsceremonien ledes af kommunens borgmester, hvis køn dermed vil kunne være afgørende for, om ansøgere, som efterlever den religiøst begrundede praksis med ikke at give hånd til personer af det modsatte køn, opnår dansk statsborgerskab. Ansøgere af samme køn som borgmesteren vil kunne blive danske statsborgere – i modsætning til ansøgere af det modsatte køn. Omvendt ville de, der får dansk statsborgerskab, måske ikke i en nabokommune med en borgmester af det modsatte køn have fået det. Hvis en kommune får ny borgmester med et andet køn, skifter det igen. Ligesom det kan afhænge af borgmesterens eventuelle stedfortræders køn.

- Instituttet anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet nærmere genovervejer betydningen af tilfældighedernes indspil i håndtrykskravet.

### **1.5.3. Nærmere om forholdet til grundlovens § 67 og EMRK artikel 9**

Instituttet finder, at EMRK artikel 9 kan bringes i anvendelse i spørgsmål om en religiøst begrundet vægring imod at give en person af modsat køn hånden under en grundlovsceremoni. Efter EMRK artikel 9 har enhver ret til at udøve sin religion gennem blandt andet overholdelse af religiøse skikke, dog kan hensynet til samfundet eller andres rettigheder nødvendiggøre visse begrænsninger.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har heller ikke afvist, at en religiøst begrundet afvisning af at give hånd til kan anses som omfattet af grundlovens § 67 om borgernes ret til at dyrke gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog således at der intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden. Ministeriet er imidlertid af den opfattelse, at håndtrykskravet i forbindelse med en grundlovsceremoni forfølger et legitimt formål og derfor er i overensstemmelse med grundloven.

Instituttet bemærker, at ministeriet har ikke forholdt sig til spørgsmålet om anvendeligheden af EMRK artikel 9.

Instituttet er af den opfattelse, at det obligatoriske krav om at give hånd til en myndighedsrepræsentant under en grundlovsceremoni kan udgøre et indgreb i retten til fri religionsudøvelse. Instituttet henviser herved til EMDs praksis, bl.a. sagerne *Hamidovic v. Bosnien – Hercegovenia*, dom af 5. december 2017, og *Lachiri v. Belgien*, dom af 18. september 2018, om henholdsvis afvisning af at tage en islamisk kalot og et islamisk tørklæde (hijab) af i en retssal.

Begge sager drejede sig om at vise respekt for retten og om at opretholde ro og orden, og i begge sager fandtes borgernes vægring imod at fjerne hovedbeklædningen at være religiøst motiveret. I ingen af tilfældene fandtes deres opførsel at være udtryk for manglende respekt for eller forstyrrelse af ro i retten. På den baggrund tog EMD stilling til, om myndighedernes krav om fjernelse af hovedbeklædningen under ophold i retten opfyldte kravene i artikel 9, stk. 2. Efter stk. 2 er indgreb i den fri religionsudøvelse lovlige, hvis de er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige sikkerhed, for at beskytte offentlig orden, sundheden og sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed. EMD fandt ikke, at indgrebene kunne retfærdiggøres som nødvendige af de anførte (legitime) hensyn.

Det skal bemærkes, at EMD har forholdt sig anderledes til nogle sager om religiøse symboler og klædedragt i det offentlige rum. Sagerne *S.A.S v. Frankrig*, dom af 26. juni 2014, *Dakir v. Belgien*, dom af 11. juli 2017 og *Balacemi og Oussar v. Belgien*, dom af 11. juli 2017, vedrørte lovgivning, der forbød ansigtstildækning i det offentlige rum. Alle tre sager var anlagt af kvinder, der grundet deres religiøse overbevisning ønskede at bære niqab eller burka i det offentlige rum. EMD lagde blandt andet vægt på, at indgrebene i religionsudøvelsen fulgte et legitimt formål, idet staten har en forpligtelse til at fremme social interaktion mellem borgerne. EMD fandt ligeledes, at indgrebene var proportionale, blandt andet fordi straffen for manglende overholdelse af forbuddene var forholdsvis lav. Problemstillingen i de nævnte sager er ikke direkte sammenlignelige med den her foreliggende problemstilling om håndtrykskrav, men sagerne belyser den vide skønsmargin, som stater har, når der skal udarbejdes lovgivning, der regulerer religionsudøvelsen i et demokratisk samfund, hvor der er reelle modsatrettede hensyn over for individets frihed.

Ministeriet har som nævnt ikke behandlet lovudkastets forhold til EMRK artikel 9, men kun forholdt sig til spørgsmålet om håndtrykskravets overensstemmelse med grundlovens § 67. Herom har ministeriet anført, at håndtrykket i Danmark er en traditionel hilseform, hvormed man udviser respekt for de personer, man hilser på. Gensidig respekt anses som en "grundlæggende samfundsværdi" og "dette

udtrykkes i Danmark bl.a. ved håndtrykket". Betingelsen om udveksling af håndtryk anses på den baggrund for at forfølge et legitimt formål.

Instituttet bemærker imidlertid, at der ikke foreligger praksis fra EMD, der direkte har taget stilling til spørgsmål om et obligatorisk håndtryks forenelighed med EMRK, herunder forholdet til artikel 8, 9 eller 14 (se afsnit 1.5.4.).

Praksis viser dog, at der til en vis grad skelnes mellem almindelige borgers tilstedeværelse i det offentlige rum og i en offentlig institution, for eksempel en retssal. Under alle omstændigheder har lovgivers begrundelse for de legitime formål, som et indgreb forfølger, stor betydning for EMD's vurdering.

Den foreliggende praksis vedrørende staternes regulering af forhold, der har betydning for udøvelsen af religionsfriheden og herunder forskelsbehandling på grund af religion, giver et billede af, at EMD overlader stater en særdeles vid skønsmargin, når det gælder regulering, der begrænser religiøse manifestationer.

Den foreliggende retspraksis giver derfor – efter instituttets opfattelse – ikke grundlag for med rimelig sikkerhed at konkludere, at et krav om obligatorisk håndtryk vil være i strid med EMRK, som fortolket af EMD.

Instituttet finder på grund af den manglende forudsigelighed på så væsentligt et område som tildeling af statsborgerskab, at håndtrykskravet som betingelse for statsborgerskab bør genovervejes med henblik på i det mindste at fjerne betydningen af de rene tilfældigheder.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet redegør for lovforslagets forhold til EMRK, herunder, hvilke legitime formål det symbolske håndtrykskravet forfølger og, hvorfor kravet er nødvendigt for at opnå formålet.

#### **1.5.4. Nærmere om forholdet til grundlovens § 70 og EMRK artikel 14, sammenholdt med artikel 8 og 9**

Hvis der meddeles afslag på dansk statsborgerskab til ansøgere, som af religiøse grunde vægrer sig imod at give hånd til myndighedsrepræsentanter under en grundlovsceremoni, vil det efter instituttets opfattelse rejse spørgsmål efter både grundlovens § 70, hvorefter ingen på grund af sin trosbekendelse må berøves adgangen til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder, og EMRK artikel 14, sammenholdt med artikel 8 og 9, om diskrimination på grundlag af religion ved tildeling af statsborgerskab, jf. herved bl.a. EMD's dom af 13. januar 2015 i *Petropavlovski v. Letland*.

Grundlovens § 70 indeholder et begrænset diskriminationsforbud på grundlag af blandt andet trosbekendelse. Diskriminationsforbuddet

vedrører en persons fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder. Begrebet fortolkes bredt og må antages at omfatte adgangen til statsborgerskab.

Dette forudsættes også i bemærkningerne, hvor det antages, at håndtrykskravet under grundlovsceremonier forfølger et legitimt formål. Da betingelsen endvidere som udgangspunkt omfatter enhver, er det regeringens opfattelse, at kravet er i overensstemmelse med grundlovens § 70.

Det fremgår som nævnt af bemærkningerne, at regeringen ikke vil afvise, at håndtrykskravet kan medføre, at der vil være personer, som på grund af deres religiøse overbevisning kan opfatte sig som begrænset i adgangen til statsborgerskab. Regeringen udelukker heller ikke, at EMD i en diskriminationssag vil anse håndtrykskravet som indirekte forskelsbehandling på baggrund af religion, jf. EMRK artikel 14.

Instituttet er enig heri. En indirekte forskelsbehandling skal, for at være lovlig, anses som objektivt og rimeligt begrundet, og der skal være et rimeligt forhold mellem de midler, der anvendes, og det mål, der søges realiseret (proportionalitet).

Ministeriet har ved denne vurdering lagt vægt på, at håndtrykskravet som udgangspunkt retter sig mod enhver, og at det er af ringe intensitet. Ministeriet har i den forbindelse anført, at det er frivilligt, om man vil søge dansk statsborgerskab, at afslag på statsborgerskab ikke i sig selv har opholdsretlige konsekvenser, at håndtryk indebærer en meget begrænset berøring af håndflade mod håndflade, og at håndfladen i almindelighed ikke kan betragtes som en særlig intim del af kroppen.

Instituttet skal først bemærke, at for individet kan erhvervelse af dansk statsborgerskab være af overordentlig stor betydning, både identitetsmæssigt og rettigheds-mæssigt, herunder for stemmeret ved folketingsvalg, visse stillinger inden for det offentlige og for rejsemuligheder internationalt, for eksempel i forbindelse med uddannelse.

Det skal endvidere bemærkes, at de almindelige krav til statsborgerskabet som udgangspunkt gælder for alle ansøgere, herunder unge, som er født og/eller opvokset i Danmark, og som måske ikke eller kun i ringe grad har tilknytning til andre lande. Kravene omfatter også statsløse indvandrere, som normalt har en særlig interesse i at opnå opholdslandets statsborgerskab.

Håndtrykskravet retter sig mod enhver, men det kan føre til indirekte forskelsbehandling af en minoritetsgruppe på grund af denne gruppes trosopfattelse.

Håndtrykskravet ses alene som en ønsket symbolsk manifestation af udtryk for respekt for repræsentanter for danske myndigheder. I betragtning af, at sådan respekt kan vises på mange måder, samt at konsekvenserne af at undlade kravet om håndtryk kan være meget alvorlige for ansøgerne, finder instituttet, at der ikke er meget, der taler for, at håndtrykskravet betragtes som proportionalt.

Det kommer herved også i betragtning, at håndtrykskravet vil ramme personer, som har dokumenteret, at de i øvrigt opfylder alle indfødsretslovgivningens krævende integrationsbetingelser. Også på den baggrund kan det forekomme uforholdsmæssigt indgribende at lade undladelsen af at opfylde betingelsen om udveksling af håndtryk føre til afslag på dansk statsborgerskab.

Der kan i den forbindelse henvises til EMD's betragtninger i sagen Biao mod Danmark af 24. maj 2016 om anvendelse af 26-årsreglen i en familiesammenføringssag. Her afviste EMD regeringens argument om, at det var proportionalt at stille tillægskrav til statsborgerskab med en bemærkning om, at regeringen syntes at overse de stærke integrationskrav, der i forvejen blev stillet for at opnå dansk statsborgerskab (se dommens pr. 125).<sup>1</sup>

## **2. FORHØJELSE AF GEBYR FOR ANSØGNING OM DANSK INDFØDSRET VED NATURALISATION**

En række elementer i forbindelse med den nye indfødsrets aftale vil kræve øget administration. På den baggrund er et andet af lovforslagets formål at hæve det nuværende ansøgningsgebyr på 1.200 kr. for ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation.

En gebyrfinansiering af den øgede administration vil medføre en generel gebyrstigning på 2.600 kr. Ifølge lovforslaget skal indfødsretslovens § 12, stk. 1, 1. pkt. derfor ændres, således at det fremgår, at ansøgningsgebyret fremover er på 3.800 kr.

De nye elementer, som vil medføre øget administration i bl.a. Udlændinge- og Integrationsministeriet (men også kommunerne og Sundheds- og Ældreministeriet) er følgende:

- Indførelse af statsborgerskabsceremonier,
- oprettelse af en ny enhed i Styrelsen for Patientsikkerhed, som i forbindelse med behandlingen af sager om dispensation på grund af sygdom m.v. kan anmodes om en vurdering af de foreliggende lægelige oplysninger efter behov kan anmodes om en vurdering af de foreliggende lægelige oplysninger,

---

<sup>1</sup> Se modsætningsvist EMD's vurdering af art. 14 i afgørelsen i S.A.S. v. Frankrig, præmis 160-162, der omhandlede Frankrigs forbud mod ansigtstildækning.

- øget fokus på mulighederne for at indlede sager om frakendelse af indfødsret på grund af svig
- skærpede dokumentationskrav i sygdomssager, hvor ansøgerne anmoder om dispensation fra sprog- og videnskrav

I bemærkningerne henvises der til Europarådets konvention om statsborgerret (statsborgerretskonventionen) artikel 13, stk. 1, hvorefter staten skal sikre, at gebyrer for erhvervelse af landets statsborgerskab er rimeligt. I rimelighedsvurderingen indgår, at gebyret ikke må have en sådan størrelse, at det kan udgøre en hindring for, at ansøgeren søger om statsborgerskab.

Det fremgår af den forklarende rapport til konventionen, at spørgsmålet om, hvorvidt et gebyr er rimeligt, må besvares i lyset af alle relevante omstændigheder.

Instituttet er opmærksomt på, at statsborgerretskonventionen ikke inddrager honorar for udstedelse af speciallægeerklæringer m.v., som kræves i sygdomssager, hvor der søges om dispensation fra sprog- og videnskrav.

Instituttet vil alligevel henlede opmærksomheden på, at disse attester formentlig kan blive dyrere, fordi lægerne efter den nye indfødsrets aftale skal tage stilling til væsentlig flere forhold end tidligere, herunder prognosen for bedring af ansøgerens tilstand og muligheden for, at ansøgeren inden for en overskuelig periode (5 år) vil kunne tilegne sig dansk kundskaber på et eller andet niveau. Samtidig skal aftalen sikre, at antallet af dispensationer mindskes. Antallet lå i 2017 på 13, medens 346 ansøgere fik afslag.

For alvorligt syge ansøgere vil det formentlig kunne udgøre et økonomisk problem, hvis de skal betale både det nye høje gebyr og dyrere lægeerklæringer for at kunne ansøge om at opnå indfødsret ved dispensation fra sprog og videnskravene, og for nogle vil det muligvis kunne udgøre en hindring – navnlig under hensyn til, at chancerne for at opnå dispensation kan forekomme små.

- Instituttet anbefaler, at denne problemstilling overvejes i ministeriet og Folketingets Indfødsretsudvalg.
- Instituttet anbefaler endvidere, at det overvejes, om ansøgerne kan få vanskeligheder ved at få udfærdiget speciallægeerklæringer fremover, under hensyn til at lægerne nu blandt andet skal udtale sig om ansøgernes prognoser med hensyn til at kunne bestå forskellige sprogrøver m.v.

### **3. OPRETTELSE AF EN ENHED I STYRELSEN FOR PATIENTSIKKERHED, DER KAN VURDERE LÆGELIGE OPLYSNINGER I DE SÅKALDTE SYGDOMSSAGER**

Det fremgår af den nye indfødsrets aftale, at aftaleparterne ønsker at styrke de lægefaglige diagnoser i sygdomssager, hvor der søges om dispensation fra sprog- og videnskravet. Der vil derfor blive oprettet en ny enhed i Styrelsen for Patientsikkerhed, som kan anmodes om en vurdering af de lægelige oplysninger, hvis der måtte være behov derfor.

Instituttet finder ikke, at det fremgår klart af lovudkastet, hvem der kan anmode den nye enhed om at vurdere de lægelige oplysninger. Så vidt instituttet forstår, er det først og fremmest medlemmer af Folketingets Indfødsretsudvalg – og så formentlig også medarbejdere i Integrations- og Udlændingeministeriets Indfødsretskontor.

Instituttet finder også, at muligheden bør stå åben for ansøgerne. Det skal desuden bemærkes, at der efter almindelige forvaltningsretlige principper – som forudsættes anvendt analogt i indfødsretssager – kan være pligt til partshøring, når en myndighed indhenter oplysninger, som parten ikke er bekendt med.

- Instituttet anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet uddyber det anførte i bemærkningerne med nærmere oplysninger om processen i forbindelse med indhentelse af lægelige vurderinger fra den nye enhed under Styrelsen for Patientsikkerhed, herunder også om ansøgernes retsstilling.

Der henvises til ministeriets j.nr.: 2018-9948.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse  
MONITORERINGSCHEF