



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
19 de mayo de 2015
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Comunicación N° 2001/2010

Dictamen aprobado por el Comité en su 113° período de sesiones (16 de marzo a 2 de abril de 2015)

<i>Presentada por:</i>	Q (representado por el Centro de Documentación y Asesoramiento sobre la Discriminación Racial)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Dinamarca
<i>Fecha de la comunicación:</i>	15 de julio de 2010 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión del Relator Especial con arreglo a los artículos 92 y 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 21 de abril de 2010 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	1 de abril de 2015
<i>Asunto:</i>	Denegación de la nacionalidad por naturalización
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	La reclamación no se inscribe en el ámbito de aplicación del Pacto
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho a igual protección de la ley
<i>Artículo del Pacto:</i>	26
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	2



Anexo

Dictamen del Comité de Derechos Humanos a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (113º período de sesiones)

respecto de la

Comunicación N° 2001/2010*

Presentada por: Q (representado por el Centro de Documentación y Asesoramiento sobre la Discriminación Racial)

Presunta víctima: El autor

Estado parte: Dinamarca

Fecha de la comunicación: 15 de julio de 2010 (presentación inicial)

El Comité de Derechos Humanos, establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 1 de abril de 2015,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 2001/2010, presentada al Comité de Derechos Humanos por Q en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito el autor de la comunicación y el Estado parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo

1. El autor de la comunicación es Q, nacional iraquí nacido el 2 de mayo de 1971. Afirma ser víctima de una violación por parte de Dinamarca del artículo 26 del Pacto¹. El autor cuenta con representación.

Los hechos expuestos por el autor

2.1 El autor llegó a Dinamarca el 15 de octubre de 1997 y se le concedió protección humanitaria. El 30 de abril de 1998 obtuvo un permiso de residencia y el 9 de mayo de 2001 se le expidió un permiso de residencia de duración indefinida. El autor está casado y tiene tres hijos. No sabe leer ni escribir en danés ni en árabe, su lengua materna.

* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Yadh Ben Achour, Lazhari Bouzid, Sarah Cleveland, Ahmed Amin Fathalla, Olivier de Frouville, Yuji Iwasawa, Ivana Jelić, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Mauro Politi, Sir Nigel Rodley, Víctor Manuel Rodríguez Rescia, Fabián Omar Salvioli, Dheerujlall Seetulsingh, Anja Seibert-Fohr, Yuval Shany, Konstantine Vardzelashvili y Margo Waterval.

¹ El Protocolo Facultativo entró en vigor para Dinamarca el 23 de marzo de 1976.

2.2 El 12 de mayo de 2005, el autor presentó una solicitud de naturalización como danés ante la policía de Copenhague, a raíz de la cual fue citado para una entrevista con la policía el 16 de enero de 2006. El 17 de enero de 2006, el Ministerio de Asuntos de Refugiados, Inmigración e Integración recibió la solicitud remitida por la policía. El 27 de enero de 2006, el Ministerio notificó al autor que su solicitud había sido recibida y que el procedimiento de examen comenzaría en un plazo de 12 a 16 meses. El 25 de junio de 2007 se pidió al autor que presentase información sobre, entre otras cosas, su dominio del danés y sus antecedentes penales y deudas públicas, si los tuviera. El autor presentó la información solicitada el 2 de julio de 2007.

2.3 El 4 de julio de 2007, el Ministerio informó al autor de que la documentación que había presentado sobre su asistencia a cursos de idiomas no satisfacía el requisito de competencia lingüística establecido en las Directrices para la Naturalización, en cuya sección 24 se dispone que el solicitante debe dominar el idioma danés y tener conocimientos de la sociedad, la cultura y la historia danesas. El autor pidió entonces que se le eximiera del requisito del idioma por motivos de salud, con arreglo a la sección 24, párrafo 3, de las Directrices². El 5 de octubre de 2007, el Ministerio notificó al autor que su solicitud de exención había sido desestimada y que no se había encontrado un fundamento adecuado para señalarlo a la atención del Comité de Naturalización del Parlamento, puesto que el autor no había documentado que padeciese una enfermedad física o mental grave.

2.4 El autor presentó entonces un informe médico de su psiquiatra, el Dr. S. B. J., y pidió que se volviera a examinar su solicitud de exención, a raíz de lo cual se sometió

² La Sección 24 de la Circular N° 61, de 22 de septiembre de 2008, en la que figuran las Directrices para la Naturalización, dice lo siguiente:

“1) Es requisito para la inclusión en un proyecto de ley de naturalización que el solicitante documente su conocimiento del idioma danés mediante un certificado de superación del examen de nivel 3 de las escuelas oficiales de idiomas o uno de los exámenes que se enumeran en el anexo 3.

2) Es también requisito para la inclusión en un proyecto de ley de naturalización que el solicitante documente sus conocimientos sobre la sociedad, la cultura y la historia danesas mediante un certificado de superación de un examen especial de ciudadanía.

3) Cuando por circunstancias excepcionales se considere oportuno, se preguntará al Comité de Naturalización del Parlamento danés si es posible una exención de las condiciones indicadas en los apartados 1) y 2) anteriores. Se formulará la pregunta si el solicitante documenta que padece una enfermedad física o mental de carácter muy grave y, por consiguiente, considera que es incapaz de satisfacer las condiciones indicadas en los párrafos 1) y 2) anteriores, o que no tiene perspectivas razonables de satisfacerlas.

4) Las circunstancias mencionadas en el párrafo 3) anterior deben documentarse mediante un certificado expedido por un profesional médico. En el certificado debe constar si se han agotado las opciones de tratamiento y si la persona será capaz de adquirir conocimientos del idioma danés del nivel requerido en el futuro.”

En la nota al pie del párrafo 3 se indica: “Se considera que el Ministerio de Integración debe plantear la cuestión de la exención del requisito de conocimientos del idioma danés, etc., al Comité de Naturalización en los casos en que el solicitante, por ejemplo, padezca una discapacidad física grave (como el síndrome de Down) o una lesión cerebral, sea ciego o sordo o sufra trastornos mentales graves, como esquizofrenia (paranoide), psicosis o depresión grave. Asimismo, se considera que el Ministerio de Integración debe denegar las solicitudes de quienes padezcan trastorno por estrés postraumático, incluidos los casos en que el trastorno sea crónico y esté documentado como tal mediante un certificado emitido por un profesional médico”.

En la nota al pie del párrafo 4 se señala: “Al igual que en el caso de los permisos de residencia expedidos por motivos humanitarios, puede no aceptarse un certificado si el profesional médico que lo emite solicita por iniciativa propia que se conceda la naturalización y ha participado personalmente en el caso de tal manera que pueda considerarse dudoso que el certificado refleje una evaluación imparcial de la salud del solicitante. En esos casos, el solicitante de naturalización deberá presentar un certificado emitido por otro profesional médico”.

su caso al Comité de Naturalización. El 3 de junio de 2008, el Ministerio informó al autor de que el Comité no había encontrado motivos para concederle la exención. No se explicaron las razones de la denegación.

2.5 El 9 de septiembre de 2009, el Dr. S. B. J. informó al Ministerio sobre su evaluación médica del autor. Señaló que llevaba realizando un seguimiento del autor desde diciembre de 2007; que el autor sufría un trastorno mental crónico grave, a saber, una psicosis paranoide acompañada de depresión; que estaba siendo tratado con medicación y que no había perspectivas de mejora de su salud. Habida cuenta del informe, el Ministerio volvió a examinar el caso. No obstante, el 6 de noviembre de 2009 se informó al autor de que la carta del Dr. S. B. J. no contenía nueva información y, por consiguiente, el Ministerio no había encontrado motivos para volver a someter el caso al Comité de Naturalización.

2.6 El 12 de noviembre de 2009, el Dr. S. B. J. se dirigió por escrito al Ministerio solicitando un razonamiento detallado de la desestimación, a fin de poder integrar esa información en el tratamiento de su paciente de la mejor manera posible. También indicó que, desde una perspectiva médica, la desestimación era infundada, ya que se había determinado de manera concluyente que el autor padecía los trastornos mencionados y que, por tanto, cumplía en principio las condiciones para quedar exento del requisito del idioma. Señaló, además, que la decisión “dificultaba la continuidad del tratamiento, y que el tratamiento médico que se administraba al paciente era de crucial importancia para que pudiera actuar simplemente de manera normal con su familia y en un contexto social”. El 8 de diciembre de 2009, el Ministerio respondió que no había ninguna razón para volver a someter el caso al Comité de Naturalización, que la disposición sobre la exención podía ser objeto de interpretación y que la mera presentación de un caso al Comité de Naturalización no suponía que fuera a concederse la exención.

La denuncia

3.1 El autor afirma que, al negarse a concederle la exención del requisito del idioma que le permitiría obtener la naturalización, el Estado parte vulneró el artículo 26 leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto. El autor proporcionó abundantes pruebas médicas de las afecciones mentales graves que padece y que le impiden aprender danés al nivel requerido. La negativa a concederle la exención es, por consiguiente, arbitraria. El hecho de no tratar al autor como una persona con una discapacidad mental y con dificultades para el aprendizaje y, por tanto, no reconocer la necesidad de concederle la exención prevista en la legislación constituye una medida discriminatoria y una vulneración de su derecho a la igualdad ante la ley. El autor añade que la medida resulta desproporcionada a efectos de cualquier fin legítimo.

3.2 En la nota al pie de la sección 24, párrafo 4), de la Circular N° 61 se señala que puede no aceptarse un certificado si el profesional médico que lo emite solicita por iniciativa propia que se conceda la naturalización y ha participado personalmente en el caso de tal manera que pueda considerarse dudoso que el certificado refleje una evaluación imparcial de la salud del solicitante. El autor alega que las autoridades debían haberlo informado de la pertinencia de esta norma en su caso y haberle dado la oportunidad de presentar un dictamen de otro profesional médico. Puesto que no se procedió de esa manera, la decisión de desestimar información médica pertinente y disponible no puede considerarse legítima.

3.3 Las autoridades no explicaron las causas de la denegación, ya que el derecho administrativo danés no es aplicable a las decisiones que se inscriben oficialmente en el ámbito de competencia del poder legislativo. Esta circunstancia se ha utilizado para ocultar una decisión ilegal utilizando la separación de poderes como subterfugio. El Comité de Naturalización ha admitido previamente exenciones del requisito del

idioma en casos similares de solicitantes que padecían enfermedades físicas o mentales.

3.4 El autor sostiene también que los criterios que figuran en la sección 24 de las Directrices están formulados de manera opaca, lo cual abre la puerta a la discriminación. La legislación danesa no ofrece ninguna garantía legal de que los criterios se apliquen de forma objetiva, y no se supervisa que la exención del requisito del idioma se aplique de manera imparcial. Es posible que en la evaluación del Comité de Naturalización hayan influido factores irrelevantes, como el origen étnico del autor.

3.5 En lo que concierne al agotamiento de los recursos internos, el autor afirma que no hay posibilidad de recurrir una decisión del Comité de Naturalización que deniegue la nacionalidad. Por consiguiente, el autor no tiene manera alguna de recurrir la decisión ante los tribunales nacionales.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 17 de mayo de 2011, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo. El Estado parte hace referencia a la solicitud de naturalización presentada por el autor y señala que el Ministerio informó al autor, en carta de fecha 25 de junio de 2007, de que el 8 de diciembre de 2005 se había formalizado un nuevo acuerdo acerca de la nacionalidad (Circular N° 9, de 12 de enero de 2006, sobre nuevas directrices para la naturalización), y que este era de aplicación a las solicitudes presentadas a partir del 12 de diciembre de 2005. Puesto que la solicitud del autor había sido presentada el 12 de mayo de 2005, se inscribía en el ámbito de aplicación de la Circular N° 55, de 12 de junio de 2002, que contenía las nuevas directrices para la inclusión en un proyecto de ley de naturalización. No obstante, la sección 24, párrafo 3) de la Circular N° 9, relativa a la exención de la condición de conocimiento del idioma danés, era de aplicación independientemente de la fecha de la solicitud. Por consiguiente, el Ministerio pidió al autor que presentara pruebas, entre otras cosas, de sus conocimientos del idioma danés. Dado que el autor no presentó esa información, el Ministerio volvió a pedírsela el 4 de julio de 2007.

4.2 El 10 de agosto de 2007, el autor presentó un certificado médico de fecha 9 de agosto de 2007 en el que el Dr. A. R. y el Dr. N. J. afirmaban que el autor padecía un trastorno por estrés postraumático y graves secuelas como consecuencia de la privación de libertad, la tortura y los interrogatorios a los que había sido sometido; que esto había causado dificultades de concentración, depresión, ansiedad y nerviosismo; y que, por consiguiente, el autor no podía participar en actividades de aprendizaje. El 20 de agosto de 2007, el autor solicitó que se lo eximiera del requisito de los conocimientos del idioma danés. Adjuntó a su carta un certificado médico, de fecha 10 de agosto de 2007, emitido por S. K., experto en psiquiatría, en el que se indicaba que el autor padecía un trastorno por estrés postraumático que conllevaba cambios de personalidad, así como episodios depresivos y depresión crónica graves. El autor también sufría dolores en ambas rodillas, tenía problemas respiratorios y presentaba una escoliosis de la columna vertebral.

4.3 El 5 de octubre de 2007, el Ministerio informó al autor de que no había encontrado fundamento alguno para someter su solicitud al Comité de Naturalización y pedirle que decidiera si se le podía eximir del requisito del idioma, ya que el autor no había aportado pruebas de que padeciese una enfermedad física o mental de carácter muy grave, con arreglo a lo dispuesto en la sección 24, párrafo 3), de las Directrices. El Ministerio basó su decisión en el hecho de que el autor padecía un trastorno por estrés postraumático que conllevaba cambios de personalidad, episodios depresivos moderados y debilidad congénita en el lado derecho del cuerpo, y que, de conformidad con las Directrices, esas enfermedades no justificaban la presentación del caso al Comité de Naturalización.

4.4 El 24 de enero de 2008, el Ministerio recibió una carta del autor a la que se adjuntaba un certificado médico de fecha 10 de enero de 2008 firmado por el Dr. S. B. J., quien afirmaba que el solicitante padecía síntomas psicóticos manifestados en forma de pérdida de la realidad con alucinaciones acústicas y delirios paranoides, así como una lesión cerebral orgánica que podía ser congénita. El Ministerio consideró esa carta una petición de reapertura del procedimiento relativo a la solicitud del autor de la nacionalidad danesa e informó al autor de que su solicitud se sometería al Comité de Naturalización para que adoptase una decisión sobre la exención del requisito del idioma. El autor solo sería incluido en un proyecto de ley de naturalización si se concediera dicha exención.

4.5 El Ministerio presentó la solicitud al Comité de Naturalización en su sesión de 22 de mayo de 2008. La solicitud iba acompañada de varios certificados en los que se indicaba que, en aquel momento, el autor padecía psicosis grave con alucinaciones acústicas y delirios paranoides, una lesión cerebral orgánica, períodos de depresión de intensidad moderada a fuerte, un trastorno por estrés postraumático que conllevaba cambios de personalidad y una serie de afecciones físicas, a saber, dolor en ambas rodillas, problemas respiratorios, escoliosis de la columna vertebral y hemiparesia congénita. El Comité concluyó que no podía conceder la exención sobre la base de los documentos disponibles. En consecuencia, mediante carta de 3 de junio de 2008, el Ministerio informó al autor de que su solicitud de naturalización había sido desestimada.

4.6 El Ministerio volvió a reabrir el procedimiento de solicitud a raíz de la carta del Dr. S. B. J. de fecha 9 de septiembre de 2009 (véase el párrafo 2.5). En carta de 6 de noviembre de 2009, el Ministerio informó al autor de que, del certificado firmado por el Dr. S. B. J., se deducía que padecía un trastorno mental crónico en forma de psicosis paranoide, y que el Ministerio, por tanto, consideró que el certificado no aportaba ninguna información decisiva que no figurase ya en los certificados que habían servido para fundamentar la decisión del Comité de Naturalización de no concederle la exención.

4.7 Después de que el Dr. S. B. J. pidiera aclaraciones (véase el párrafo 2.6), el Ministerio contestó, el 8 de diciembre de 2009, que la competencia para decidir a quién podía incluirse en un proyecto de ley de naturalización correspondía al Parlamento de Dinamarca y que las directrices conforme a las cuales el Ministerio aplicaba la legislación habían sido establecidas por la mayoría del Parlamento, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución. Señaló que las directrices para la inclusión en un proyecto de ley de naturalización habían sido acordadas por los partidos del Gobierno, que el acuerdo había sido publicado en la Circular Nº 61, de 22 de septiembre de 2008, y que, a juicio de las partes en el acuerdo, debía ser un requisito razonable que los solicitantes de la nacionalidad danesa pudieran desenvolverse en la sociedad danesa, lo que incluía que pudieran hablar, leer y entender danés. El requisito del idioma era, por consiguiente, una de las condiciones decisivas para la naturalización. Solo los casos excepcionales de enfermedad física o mental de carácter muy grave se sometían al Comité de Naturalización para que decidiese si se podía conceder una exención. La disposición sobre la exención podía ser objeto de interpretación, lo que significaba que la práctica la establecía el Comité de Naturalización por mayoría en cualquier momento. El hecho de que se hubiese sometido una solicitud al Comité para que adoptase una decisión sobre la exención no implicaba que el Comité fuese a conceder la exención. Además, las decisiones del Comité no se inscribían en el ámbito de las normas de la Ley de Administración Pública en lo referente a comunicar los motivos de las decisiones emitidas por escrito; no obstante, el Ministerio velaba por que se mantuviesen buenas prácticas administrativas durante todo el procedimiento relacionado con el examen de las solicitudes. En los casos en que era posible, el Ministerio informaba a las personas que

solicitaban la nacionalidad de las razones por las que su solicitud había sido desestimada. No obstante, dado que las actuaciones del Comité eran confidenciales, el Ministerio no podía proporcionar más detalles sobre los motivos de las decisiones adoptadas por el Comité. Las decisiones no podían recurrirse ante ningún otro órgano. El abogado del autor pidió que se le permitiese acceder a los documentos relacionados con la solicitud de nacionalidad y el Ministerio accedió a su petición el 31 de mayo de 2010.

4.8 En virtud del artículo 44, párrafo 1), de la Constitución danesa, la naturalización es una prerrogativa exclusiva del poder legislativo. Por consiguiente, el sistema por el cual se concede la nacionalidad mediante una ley del Parlamento implica que las autoridades administrativas y judiciales no pueden decidir de manera discrecional si los extranjeros pueden obtener la nacionalidad danesa por naturalización, y el Parlamento no deja a la administración central margen discrecional alguno a ese respecto. En consecuencia, el proceso no puede considerarse administrativo. Los debates y las votaciones del Comité en los casos relativos a la exención son confidenciales y solo los miembros del Comité pueden participar en las sesiones. Ello se debe a que, durante la evaluación de las solicitudes de nacionalidad individuales, el Comité maneja información personal delicada que no se considera adecuado analizar en sesiones públicas del Parlamento en aras de la protección del solicitante.

4.9 El examen inicial de las solicitudes de naturalización mediante una ley del Parlamento que lleva a cabo el Ministerio, incluidas las denegaciones de solicitudes de personas que no cumplen los requisitos y las decisiones de someter o no los casos al Comité de Naturalización, así como las decisiones del Comité, no se llevan a cabo con arreglo a una disposición legislativa, sino que se consideran preparativos de una disposición legislativa. Al preparar proyectos de ley de naturalización y evaluar si los solicitantes pueden ser incluidos en un proyecto de ley de naturalización, el Ministerio está obligado a seguir las Directrices sobre la Naturalización que figuran en la Circular N° 61, convenidas por la mayoría del Parlamento. Ello implica también que el procedimiento relativo a la naturalización mediante una ley del Parlamento no se rige por los principios generales del derecho administrativo.

4.10 Ni los solicitantes ni el Ministerio son informados de las razones por las que el Comité de Naturalización concede o no la exención de los requisitos para ser incluido en un proyecto de ley de naturalización. No obstante, el Parlamento ha manifestado que, en la medida de lo posible, en las decisiones que adopte en el proceso de naturalización mediante una ley del Parlamento, el Ministerio deberá tener debidamente en cuenta, durante el examen de las solicitudes, las disposiciones de la Ley de Administración Pública y demás principios de la administración pública. El Parlamento hizo esta observación en su decisión N° V 36, de 15 de enero de 1998, en la que el Parlamento da instrucciones al Ministerio de que, al preparar proyectos de ley de naturalización, se ajuste a los convenios internacionales y vele por que se respeten las disposiciones de la Ley de Administración Pública y otros principios de la administración pública.

4.11 En las Directrices sobre la Naturalización que figuran en la Circular N° 61 se establecen los requisitos que debe cumplir un solicitante para ser incluido en un proyecto de ley de naturalización sin que su solicitud se presente previamente al Comité de Naturalización. Por tanto, los solicitantes incluidos en un proyecto de ley de naturalización, bien han cumplido los requisitos de las Directrices, bien han resultado exentos de la obligación de cumplir ciertos requisitos tras ser sometidas sus solicitudes al Comité. Partiendo de esta base, los partidos del Gobierno que acordaron las Directrices votarán a favor del proyecto de ley de naturalización del Gobierno en las lecturas del proyecto de ley en el Parlamento. Cuando un solicitante no cumpla uno o varios de los requisitos establecidos en las Directrices sobre la Naturalización, el

Ministerio desestimaré su solicitud con arreglo a la autorización otorgada al Ministerio por el Parlamento. Si posteriormente el solicitante pasa a cumplir los requisitos establecidos, podrá pedir al Ministerio que vuelva a evaluar su solicitud. Si en ese momento se cumplen todos los requisitos, el solicitante será incluido en un proyecto de ley de naturalización.

4.12 Si un solicitante no cumple los requisitos establecidos en la sección 24, párrafos 1) y 2), de las Directrices, se planteará al Comité de Naturalización si debe concederse una exención cuando haya circunstancias excepcionales que lo justifiquen. Si el Comité considera que debe concederse una exención, se incluirá al solicitante en un proyecto de ley de naturalización. Si considera que no debe concederse una exención, se desestimaré la solicitud. Si, posteriormente, el solicitante pasa a cumplir los requisitos establecidos o si se proporciona nueva información sobre la salud del solicitante, el solicitante puede pedir al Ministerio que vuelva a evaluar su solicitud. El Ministerio no puede incluir, de manera discrecional, a un solicitante que no cumpla los requisitos. El solicitante en cuestión solo puede ser incluido si el Comité ha concedido una exención.

4.13 Los titulares de un permiso de residencia permanente válido tienen los mismos derechos que los nacionales daneses en la mayoría de los aspectos de la vida en la sociedad danesa, por ejemplo el derecho a una pensión si no pueden trabajar por problemas de salud y a otras prestaciones sociales pertinentes. La decisión de conceder prestaciones sociales también a los no nacionales se basa en uno de los objetivos de la política danesa de integración, que es velar por que todas las personas, independientemente de su nacionalidad, puedan participar en la sociedad y contribuir a ella en igualdad de condiciones y que tengan las competencias necesarias para hacer uso de sus capacidades y recursos. Esto incluye el acceso a la enseñanza de idiomas, el mercado de trabajo y la educación. Sobre esta base, la mayoría de los derechos y responsabilidades previstos en la legislación danesa están condicionados a la residencia en Dinamarca y no a la nacionalidad de la persona en cuestión. Sin embargo, como es lógico, algunos derechos y responsabilidades requieren la nacionalidad danesa. Así, solo los nacionales de Dinamarca pueden ser titulares de un pasaporte danés, votar en las elecciones generales al Parlamento y ser designados para ocupar ciertos cargos públicos, como los de juez, agente de policía o miembro de un jurado. Los nacionales daneses también gozan del derecho a la protección diplomática y no pueden ser expulsados de Dinamarca.

4.14 El Estado parte proporciona datos estadísticos sobre el número de casos sometidos al Comité de Naturalización para evaluar la posibilidad de exención de la prueba de conocimientos del idioma danés y de la prueba del examen especial de nacionalidad, correspondientes al período comprendido entre 2005 y 2010. El número de exenciones concedidas fue el siguiente: 65 de 540 solicitudes en 2005, 103 de 359 solicitudes en 2006, 37 de 108 solicitudes en 2007, 32 de 168 solicitudes en 2008, 72 de 187 solicitudes en 2009 y 118 de 234 solicitadas en 2010.

4.15 En cuanto a la admisibilidad de la presente comunicación, el Estado parte sostiene que la reclamación del autor no entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 26 del Pacto y, por consiguiente, la comunicación debe ser declarada inadmisibile en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo. Si bien en el Pacto no figura ninguna disposición por la que se garantice el derecho a la nacionalidad, el artículo 26 es aplicable al cumplimiento de las disposiciones legales sobre nacionalidad, ya que garantiza la igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación. Por tanto, las autoridades de la administración pública y el sistema judicial están obligados a velar por que todas las disposiciones legales sean aplicadas y se hagan cumplir de manera que no sea arbitraria ni discriminatoria. No obstante, como se indicó anteriormente, la concesión de la nacionalidad por naturalización es un proceso

legislativo, con arreglo al artículo 44, párrafo 1), de la Constitución, y no administrativo. En la Circular que contiene las Directrices sobre la Naturalización se regula la función que desempeña el Ministerio en su calidad de órgano encargado de preparar las sesiones del Comité de Naturalización, pero no se establece ningún derecho ni obligación para los ciudadanos. Así pues, a los solicitantes no les asiste el derecho a la nacionalidad danesa, ni a la exención del requisito de la prueba de conocimientos del idioma danés. El autor, por definición, no ha sido privado de su derecho a la igualdad ante la ley ni a la igual protección de la ley. La concesión de la nacionalidad danesa es prerrogativa exclusiva del poder legislativo y el artículo 26 no es aplicable a ese sistema constitucional. A este respecto, la presente comunicación difiere de la comunicación N° 1136/2002, *Borzov c. Estonia*, que fue declarada admisible por el Comité. A diferencia del procedimiento danés para obtener la nacionalidad mediante una ley del Parlamento, la nacionalidad estonia se concedía tomando como base una disposición legal sobre la ciudadanía plasmada en un acto legislativo general con criterios específicos y sujeto a supervisión legal.

4.16 En cuanto al fondo de la comunicación, el Estado parte sostiene que, aunque el Comité determine que la comunicación es admisible, no ha habido vulneración del artículo 26. El derecho internacional no da lugar a ninguna obligación independiente de los Estados de conceder la nacionalidad a las personas que residan permanentemente en su territorio, sino que, en virtud del derecho internacional, los Estados pueden determinar a qué personas conceder, mediante la naturalización, la nacionalidad y, a ese respecto, definir los requisitos para obtenerla.

4.17 El procedimiento danés para la concesión de la nacionalidad mediante una ley del Parlamento ha estado firmemente establecido en la práctica constitucional desde la aprobación de la Constitución de 1849. Además, en su decisión N° V 36, de 15 de enero de 1998, el Parlamento dio instrucciones al Ministerio de que cumpliera los convenios internacionales y velara por la observancia de las disposiciones de la Ley de Administración Pública y otros principios de la administración pública cuando preparase los proyectos de ley de naturalización.

4.18 El Estado goza de amplio margen de discrecionalidad a la hora de establecer los requisitos para la nacionalidad, ya que estima necesario asegurar que exista un vínculo auténtico entre el Estado y las personas que solicitan la nacionalidad. La competencia en danés y el conocimiento de la sociedad, la cultura y la historia danesas se consideran cruciales para la integración en la sociedad danesa y, por tanto, han de constituir requisitos legítimos. Por la misma razón, solo se conceden exenciones en casos excepcionales. Además, por lo general, los requisitos han de considerarse proporcionados.

4.19 El Estado parte niega que el autor haya sido privado de la igualdad ante la ley ni que haya sido objeto de discriminación en relación con la igual protección de la ley. El autor no ha presentado ninguna prueba que demuestre que otras personas en situación similar hayan recibido un trato más favorable que él. Su solicitud de nacionalidad fue tramitada del mismo modo que todas las demás solicitudes de personas en situación similar a la suya. Durante el examen de su solicitud se evaluó exhaustivamente toda la información disponible. Al proporcionar toda la información pertinente sobre su estado de salud, el autor tenía pleno conocimiento de la documentación correspondiente a su caso y de la base sobre la que se evaluó su solicitud.

4.20 El autor no ha fundamentado su alegación de que la evaluación llevada a cabo por el Comité de Naturalización fue arbitraria. Tampoco ha indicado los motivos por los que afirma que se le ha discriminado. Basa su alegación de discriminación en el mero hecho de que el Comité de Naturalización no compartía su opinión sobre la posibilidad de concederle una exención.

4.21 El Estado parte es consciente de que los refugiados traumatizados pueden necesitar asistencia especial para completar la capacitación en idioma danés. En estos casos, los métodos de enseñanza se adaptan a ese grupo de solicitantes. El Ministerio ha puesto en marcha una serie de iniciativas con el fin de aumentar la participación de refugiados traumatizados en cursos de idioma danés.

Comentarios del autor sobre las observaciones del Estado parte

5.1 El autor presentó comentarios sobre las observaciones del Estado parte el 11 de julio de 2011. Sostiene que ningún Estado puede sustraerse a las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional acogiéndose a su derecho interno ni haciendo valer el hecho de que las disposiciones en cuestión emanan de los poderes legislativo o ejecutivo. Al ratificar el Pacto y otros instrumentos de derechos humanos, el Estado parte asumió la obligación de velar por la igualdad ante la ley de las personas sujetas a su jurisdicción, de conformidad, entre otras cosas, con lo dispuesto en el artículo 26. Dado que no se ha formulado ninguna reserva específica en este sentido, no puede invocarse disposición interna alguna que exonere al Estado parte de esa obligación. Así pues, el Estado parte no puede acogerse al argumento de que las Directrices que figuran en la Circular N° 61 no son directrices administrativas en el sentido tradicional del término, sino que constituyen un conjunto de principios acordados por la mayoría del Parlamento con el fin de guiar su labor legislativa. El artículo 26 es una norma internacional que también es de aplicación al sistema constitucional.

5.2 En 2011, la cuestión de la naturalización fue objeto de gran atención en los medios daneses en relación con prácticas administrativas ilícitas del Ministerio en casos de naturalización de personas apátridas. En ese contexto, expertos en derecho manifestaron seria preocupación respecto de otros aspectos del procedimiento de naturalización en general. Por ejemplo, expresaron dudas en cuanto a la compatibilidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la cláusula de la Circular N° 61 por la que se excluye a las personas que padecen trastorno por estrés postraumático de la exención del requisito lingüístico. Los medios de comunicación también se hicieron eco de las declaraciones de algunos miembros del Comité de Naturalización según las cuales en las decisiones relativas a las exenciones del requisito del idioma no se tienen en cuenta principios básicos del estado de derecho.

5.3 El autor niega el argumento del Estado parte de que su reclamación no entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 26 del Pacto. Recuerda la jurisprudencia del Comité según la cual el principio de no discriminación recogido en el artículo 26 no se limita a los derechos previstos en el Pacto y es aplicable tanto a la aprobación como a la aplicación de legislación. Además, la adopción de decisiones en los casos de naturalización se inscribe en el ámbito regulado y protegido por las autoridades públicas, aunque la autoridad que emite las normas y la que las aplica sean la misma. Resultaría extraño que un Estado pudiera eludir sus obligaciones convencionales en relación con el estado de derecho respecto de principios tan fundamentales como la protección en igualdad de condiciones y la no discriminación remitiendo las decisiones ilícitas a un ámbito en el que tales garantías legales no son de aplicación conforme al derecho interno. Si se aceptase el argumento del Estado parte a este respecto, se estaría dando carta blanca a los Estados para eludir cualquier norma internacional transfiriendo la competencia en cuestión, en el marco del sistema constitucional interno, a una autoridad a la que tradicionalmente no ha correspondido la adopción de decisiones. Por tanto, el autor concluye que el procedimiento danés de naturalización entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 26.

5.4 En cuanto al fondo de la cuestión, el autor sostiene que no está alegando la existencia de un derecho autónomo a la nacionalidad por naturalización. Reconoce la prerrogativa soberana del Estado a la hora de determinar los requisitos para la concesión de la nacionalidad y no cuestiona el contenido de los requisitos que figuran en la Circular N° 61. Tampoco cuestiona que la decisión de hacer especial hincapié, entre otras cosas, en el idioma danés entre dentro del margen de discrecionalidad del Estado, ni considera desproporcionado que se concedan exenciones solo en casos excepcionales. Su afirmación se refiere únicamente a si el requisito se ha aplicado de forma arbitraria o discriminatoria.

5.5 El autor ha fundamentado suficientemente el caso mediante una serie de conclusiones firmes, claras y coherentes y presunciones no rebatidas sobre el hecho de que la desestimación de su solicitud fue arbitraria y discriminatoria, en concreto, que el hecho de que no se tuvieran en cuenta las pruebas médicas que había presentado contravenía las disposiciones de la Circular N° 61 y que los miembros del Comité de Naturalización no están cualificados para emitir decisiones y lo hacen de forma arbitraria y, en las circunstancias del caso, discriminatoria.

5.6 No cabe esperar del peticionario que cite a otro solicitante que padezca la misma enfermedad y haya obtenido una exención. A efectos de fundamentar suficientemente un caso de discriminación, debe bastar con que las autoridades competentes hayan contravenido las disposiciones legales al tramitar la solicitud. Si el Estado parte desea aducir que nunca se ha eximido del requisito del idioma a ningún solicitante de la nacionalidad por naturalización por tener los mismos padecimientos que el autor o cualquier otro de los que figuran como motivos de exención en la Circular N° 61, corresponde al Estado parte demostrar que así es. A diferencia del Estado parte, el autor no tiene acceso a esa información.

5.7 Con respecto al argumento del Estado parte de que el autor no ha indicado los motivos por los que afirma que se le ha discriminado, el autor afirma que una persona que ha recibido un trato desfavorable en un proceso que es arbitrario ha sido privada de la igual protección de la ley, independientemente de cualquier posible motivo. El procedimiento de naturalización danés es de un carácter tan caprichoso que el peticionario no tiene que aducir ningún motivo específico en el que se haya fundamentado la desestimación aleatoria de su solicitud. Además, la denegación de la igual protección de la ley se ha basado en motivos como la raza, el color, el idioma, la religión, el origen nacional o social o la condición del autor de refugiado y víctima de tortura. Estos posibles motivos han sido factores reconocibles en la evaluación del Comité de Naturalización sobre la solicitud de exención del autor. De hecho, además de las evaluaciones médicas que confirman que padece una enfermedad de las que figuran en la Circular N° 61 y que justifica la exención, el único fundamento del Comité para la denegación ha sido información sobre el país de origen del autor y otra información de esa índole. Ello permite deducir con alto grado de certeza que el rechazo injustificado se basó en consideraciones raciales, étnicas o similares.

5.8 Por último, el autor afirma que en el artículo 44, párrafo 1), de la Constitución no se establece ninguna limitación con respecto a la preparación de proyectos de ley de naturalización, sino que meramente se fija una disposición sobre la competencia que no constituye un obstáculo para la observancia de los principios básicos del estado de derecho en la preparación de los proyectos de ley.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

6.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 93 de su

reglamento, si dicha comunicación es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

6.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a) y b), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional y de que no se ha puesto en duda que se hayan agotado los recursos internos.

6.3 El Comité observa que el Estado parte se ha opuesto a la admisibilidad de la comunicación sobre la base de que las alegaciones del autor de discriminación en su procedimiento de naturalización no entran dentro del ámbito de aplicación del artículo 26 del Pacto, puesto que la naturalización se concede mediante una ley del Parlamento a la que no es de aplicación el artículo 26. El Comité recuerda, no obstante, que en el artículo 26 se dispone la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación, que esta disposición se refiere a las obligaciones que se imponen a los Estados partes en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes³ y que prohíbe la discriminación en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas⁴. Al respecto, el Comité recuerda que todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), a cualquier nivel que sea, nacional, regional o local, están en condiciones de asumir la responsabilidad del Estado parte⁵. Además, el Comité señala que la alegación del autor de que la negativa de las autoridades estatales a concederle la exención del requisito del idioma por su trastorno mental crónico grave fue discriminatoria ha sido suficientemente fundamentada a efectos de la admisibilidad. Por consiguiente, el Comité considera que la comunicación es admisible en virtud de los artículos 2 y 3 del Protocolo Facultativo.

6.4 En vista de que se han cumplido todos los requisitos de admisibilidad, el Comité declara admisible la comunicación y procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

7.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

7.2 La cuestión que debe examinar el Comité es si la negativa a conceder al autor una exención del requisito del idioma para su naturalización constituye una vulneración por el Estado parte del artículo 26 del Pacto. El Comité observa que el autor no cuestiona los requisitos relativos al idioma para la naturalización en general, sino simplemente el hecho de que en su caso se han aplicado de forma arbitraria o discriminatoria. El Comité recuerda que en el artículo 26 se establece un derecho autónomo por el que se prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas y que la aplicación del principio de no discriminación del artículo 26 no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto⁶. Al aprobar una ley, un Estado parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio⁷. En el contexto de la presente comunicación esto significa que el Comité debe examinar si las autoridades competentes de Dinamarca consideraron la solicitud de excepción del autor de manera que quedara garantizado el

³ Véase la observación general N° 18 (1994) sobre no discriminación, párrs. 1 y 12.

⁴ *Ibid.* párr. 12.

⁵ Véase la observación general N° 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 4.

⁶ Véase la observación general N° 18, párr. 12.

⁷ Véase la comunicación N° 172/1984, *Broeks c. los Países Bajos*, dictamen aprobado el 9 de abril de 1987, párr. 12.4.

derecho de este a la igualdad ante la ley y a la igual protección de la ley sin ninguna discriminación.

7.3 El Comité recuerda que ni el Pacto ni el derecho internacional en general establecen criterios específicos para conceder la nacionalidad mediante la naturalización y que los Estados son libres de decidir esos criterios⁸. Sin embargo, al aprobar y aplicar legislación, las autoridades de los Estados partes deben respetar los derechos que asisten a los solicitantes en virtud del artículo 26. El Comité recuerda a este respecto que el artículo 26 exige que existan una justificación razonable y objetiva y un propósito legítimo para establecer distinciones relacionadas con las características de la persona que se enumeran en el artículo 26⁹, incluida “cualquier otra condición social”, como la discapacidad.

7.4 El Comité observa la alegación del autor de que el hecho de que no se lo trate como una persona con una discapacidad mental y con dificultades para el aprendizaje y, por tanto, no se reconozca la necesidad de concederle la exención prevista en la legislación constituye una medida discriminatoria. El Comité observa que el autor solicitó que se lo eximiera del requisito de aportar la prueba de conocimiento del idioma danés acogiéndose a la sección 24, párrafo 3), de las Directrices para la Naturalización. Su solicitud iba acompañada de varios informes médicos en los que se indicaba que, en aquel momento, el autor padecía psicosis grave con alucinaciones acústicas y delirios paranoides, una lesión cerebral orgánica, períodos de depresión de intensidad moderada a fuerte, un trastorno por estrés postraumático que conllevaba cambios de personalidad y una serie de afecciones físicas, a saber, dolor en ambas rodillas, problemas respiratorios, escoliosis de la columna vertebral y hemiparesia congénita. Después de que la solicitud se denegara en un primer momento, el 5 de octubre de 2007, el Ministerio la sometió, con la documentación adjunta, al Comité de Naturalización del Parlamento de Dinamarca, que la desestimó el 22 de mayo de 2008. No obstante, el Comité observa que en la carta del Ministerio por la que se informó al autor de la decisión del Comité de Naturalización no se indica ningún motivo de fondo para la denegación. En las cartas enviadas posteriormente por el Ministerio en respuesta a la solicitud de reconsideración del autor tampoco se aducía justificación alguna para denegar la exención prevista en las Directrices.

7.5 El Comité estima que el Estado parte no ha demostrado que la negativa a conceder la exención se basara en motivos razonables y objetivos. El Ministerio no pudo proporcionar información concreta sobre las razones que llevaron al Comité de Naturalización a denegar la solicitud del autor, puesto que las actuaciones del Comité eran confidenciales. Según las propias observaciones del Estado parte, la disposición sobre la exención podía ser objeto de interpretación y la práctica la establecía el Comité de Naturalización por mayoría en cualquier momento. Además, la falta de motivación de la decisión y de transparencia del procedimiento hacen que resulte muy difícil al autor presentar documentación adicional para apoyar su solicitud, ya que desconoce los verdaderos motivos de la denegación y las tendencias generales en lo que respecta a las decisiones del Comité de Naturalización al aplicar la sección 24, párrafo 3), de las Directrices. El Comité considera que el hecho de que el Comité de Naturalización forme parte del poder legislativo no exime al Estado parte de adoptar medidas para que se informe al autor, aunque sea de forma sucinta, de las razones de fondo que motivaron la decisión del Comité de Naturalización. Al no proporcionar esa justificación, el Estado parte no ha demostrado que su decisión de no aceptar la discapacidad mental del autor como causa para la exención del requisito del idioma previsto en la ley y exigirle competencia en el idioma pese a sus dificultades para el

⁸ Véase la comunicación N° 1136/2002, *Borzov c. Estonia*, dictamen aprobado el 26 de julio de 2004, párr. 7.4.

⁹ Véanse la observación general N° 18, párr. 13, y *Borzov c. Estonia*, párr. 7.3.

aprendizaje se basara en motivos razonables y objetivos. Por tanto, el Comité concluye que, de los hechos que tiene ante sí, se desprende que ha habido una vulneración del derecho a la igualdad ante la ley y a igual protección de la ley que asiste al autor en virtud del artículo 26 del Pacto.

8. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dictamina que la información que tiene ante sí pone de manifiesto una violación del artículo 26 del Pacto.

9. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor una reparación efectiva, que incluya una indemnización y una reconsideración de su solicitud de que se le exima del requisito del idioma mediante un procedimiento que tome en consideración las conclusiones del Comité. El Estado parte tiene también la obligación de evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

10. Teniendo presente que, por ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio o estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que lo haga traducir al idioma oficial del Estado parte y le dé amplia difusión.
