



Folketingets Indfødsretsudvalg  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K

STRANDGADE 56 · 1401 KØBENHAVN K  
TLF. 32 69 88 88  
FAX 32 69 88 00  
CENTER@HUMANRIGHTS.DK  
WWW.MENNESKERET.DK  
WWW.HUMANRIGHTS.DK


DATE 12. okt. 2005

J.NR. 572.05/9595

Vedlagt fremsendes til orientering Institutts notat om afslag på indfødsret uden nærmere begrundelse og uden klagemulighed udarbejdet på baggrund af en henvendelse af 26. juli 2005 fra Jørgen Arbo-Bæhr, MF, Enhedslisten, der har rejst spørgsmål, om det er i konflikt med internationale konventioner om menneskerettigheder, at personer, som opfylder de formelle krav for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, meddeles afslag herpå uden begrundelse og uden klagemulighed.

Det skal bemærkes, at Integrationsministeriets Indfødsretskontor, Justitsministeren og Politiets Efterretningstjeneste også har modtaget notatet til orientering.

Med venlig hilsen

  
Morten Kjærum  
Direktør

# NOTAT OM AFSLAG PÅ INDFØDSRET UDEN NÆRMERE BEGRUNDELSE OG UDEN KLAGEMULIGHED

## 1. Nærmere om baggrunden for notatet og dets opbygning

Dette notat er udarbejdet på baggrund af en henvendelse af 26. juli 2005 fra Jørgen Arbo-Bæhr, MF, Enhedslisten, der har rejst spørgsmål, om det er i konflikt med internationale konventioner om menneskerettigheder, at personer, som opfylder de formelle krav for at blive optaget på et lovfor-slag om indfødsrets meddelelse, meddeles afslag herpå uden begrundelse og uden klagemulighed. Efter presseomtalen af henvendelsen har instituttet forstået, at de personer, som ikke modtager en begrundelse for afslag på meddelelse af indfødsret, er personer, som ifølge Politiets Efterretnings-væsens vurdering kan være til fare for landets sikkerhed, jf. herved også de spørgsmål, som Folke-tingets Indfødsretsudvalg har stillet integrationsministeren om afslag på indfødsret på baggrund af informationer fra PET (2004-05, 2. samling – IFU, Alm. Del – Spørgsmål 7, 8, 9, 10, 14, 15 og 16). Jørgen Arbo-Bæhr har telefonisk bekræftet dette.

Nedenfor i afsnit 2 vil instituttet redegøre for det retlige grundlag for bedømmelsen af det rejste spørgsmål. Instituttets vurdering er indeholdt i afsnit 3.

## 2. Det retlige bedømmelsesgrundlag

### 2.1 Folkeretten

Efter Verdenserklæringen om Menneskerettighederne (1948), artikel 15, har enhver ret til en natio-nalitet, og ingen må vilkårligt berøves sin nationalitet eller nægtes ret til at skifte nationalitet. I modsætning til de fleste andre af Verdenserklæringens bestemmelser er denne bestemmelse ikke medtaget i de generelle menneskerettighedskonventioner, som de europæiske stater har ratificeret med henblik på at sikre håndhævelsen af (visse af) rettighederne i Verdenserklæringen. Den Euro-pæiske Menneskerettighedskonvention (1950) nævner slet ikke retten til et statsborgerskab (men konventionsorganerne har dog ikke udelukket, at de på grundlag af konventionen vil kunne behand-le spørgsmål om bl.a. vilkårlig nægtelse af statsborgerskab, jf. nærmere nedenfor), og FN-konven-tionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder (1966) indeholder alene en bestemmelse om, at et-hvert barn har ret til at erhverve et statsborgerskab (artikel 24, stk. 3).

Der findes dog særlige konventioner, som regulerer spørgsmål om statsborgerskab, bl.a. FN-kon-ventioner om statsløse personers adgang til at erhverve et statsborgerskab, og Europarådet har i 1997 vedtaget Den Europæiske Konvention om Statsborgerret (EKS), som Danmark har ratificeret i 2002.

#### 2.1.1 Nærmere om Den Europæiske Konvention om Statsborgerret

EKS fastslår i artikel 4, at en deltagerstats regler om statsborgerskab bl.a. skal baseres på princip-perne om, at enhver har ret til at besidde et statsborgerskab, og at statsløshed skal undgås. Konven-tionen bestemmer endvidere i artikel 6, stk. 3, at en deltagerstats lovgivning skal give mulighed for

naturalisation af personer med lovligt og fast ophold i staten, og at der som betingelse for naturalisation højst kan kræves fast ophold i en periode på 10 år, før en ansøgning kan indgives. Ifølge den forklarende rapport til konventionen, pr 52, kan staten desuden opstille andre "justifiable conditions for naturalisation, in particular as regards integration".

EKS indeholder også regler om begrundelse og klageadgang. Det anføres således i konventionens artikel 11, at en deltagerstat skal sikre, at afgørelser om erhvervelse af statsborgerskab indeholder skriftlige begrundelser (artikel 11), og at de kan gøres til genstand for fornyet administrativ eller retslig prøvelse i overensstemmelse med landets nationale lovgivning (artikel 12); det skal bemærkes, at Danmark har taget forbehold over for artikel 12.

Om begrundelseskravet i artikel 11 er anført følgende i den forklarende rapport til EKS (pr. 86):

... As a minimum, legal and factual reasons need to be given. ... For decisions involving national security, only a minimum amount of information has to be provided.

Det fremgår af rapporten, at man har været opmærksom på, at lovgivningen i visse stater, hvor naturalisationsafgørelser træffes af parlamentet, ikke er i overensstemmelse med artikel 11. Det fremgår endvidere, at man ikke har ønsket særligt at fritage stater med en sådan naturalisationsordning fra forpligtelsen i artikel 12 til at give klageadgang; herom anføres følgende i rapporten (pr. 87):

It has been considered not to be appropriate in this Convention to provide for an exception wherever decisions relating to naturalisation are taken by act of Parliament and are not subject to appeal, as is the case in certain States. The general recognition of the right to appeal has indeed been estimated to be of prominent importance.

I rapportens næste afsnit (pr. 88) tilføjes dog følgende:

The right to review does not, however, exclude national provisions according to which decisions by the highest authorities in certain special cases are not subject to appeal to a higher body if the decisions are open to other forms of legal or administrative review, in conformity with internal law.

Danmark har som nævnt fundet det nødvendigt at tage forbehold over for bestemmelsen i artikel 12, hvilket er sket med følgende begrundelse:

Pursuant to section 44 of the Danish Constitution, naturalisation shall be granted by law. The Folketing (Danish Parliament) and, on behalf of the Folketing, the Naturalisation Committee of the Folketing are not part of the public administration and, consequently, are not bound by the general rules of administrative law, which implies that there is no right to an administrative review.

Introducing a right to review into Danish procedure of considering applications for Danish naturalisation, cf. Article 12 of the Convention, would require an amendment to the Danish Constitution.

## *2.1.2 Nærmere om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*

### *2.1.2.1 Retten til et statsborgerskab*

Som anført ovenfor indeholder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) ingen bestemmelse om retten til et statsborgerskab, men konventionsorganerne har i flere sager udtalt sig

om muligheden for, at en stats vilkårlige nægtelse af at meddele en person statsborgerskab vil kunne rejse spørgsmål efter EMRK's artikel 8 om enhvers ret til respekt for sit privat- og familieliv.

Efter artikel 8, stk. 2, kan indgreb i retten til et privat- og familieliv kun retfærdiggøres, hvis det 1) sker i overensstemmelse med loven og er 2) nødvendigt i et demokratisk samfund 3) af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

I det omfang en person måtte have grundlag for at klage over, at et afslag på statsborgerskab krænker hans eller hendes rettigheder efter EMRK (hvis den pågældende har et "arguable claim"), vil vedkommende (også) kunne påberåbe sig EMRK's artikel 13, hvorefter der skal være adgang til et effektivt nationalt retsmiddel mod en konventionskrænkelse. (Bestemmelsen er accessorisk, idet den forudsætter, at en af konventionens materielle bestemmelser kan påberåbes, f.eks. artikel 8.) Derimod har konventionsorganerne tilkendegivet, at tvister om statsborgerskab ikke er omfattet af beskyttelsen i EMRK's artikel 6, som (mere bredt) giver ret til en retfærdig rettergang for en domstol, når der skal træffes afgørelse enten i en tvist om en persons borgerlige rettigheder og forpligtelser eller i en straffesag.

I det følgende omtales nogle admissibilitetsafgørelser (afgørelser om, hvorvidt en klage skal optages til realitetsbehandling), hvori konventionsorganerne har taget stilling til spørgsmål om statsborgerskab på grundlag af artikel 8:

I Karssev-sagen (Andrei Karssev and family v. Finland, 12.1.1999) anførte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) følgende:

Although right to a citizenship is not as such guaranteed by the Convention and its Protocols (...), the Court does not exclude that an arbitrarily denial of a citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of the impact of such a denial on the private life of the individual.

Ifølge den finske statsborgerskabslovgivning erhverver et barn, der fødes i Finland, finsk statsborgerskab, hvis det ikke ved fødslen erhverver et andet statsborgerskab. I Karssev-sagen havde de finske myndigheder ikke kunnet anerkende, at klageren, som var født i Finland af forældre, som havde haft statsborgerskab i det tidligere Sovjetunionen, og hvis statsborgerskab, der efter opløsningen af Sovjetunionens var usikkerhed om, var statsløs; han fandtes således ikke at have erhvervet finsk statsborgerskab ved fødslen, hvilket han klagede til EMD over. EMD fandt det nødvendigt at undersøge, om afslaget på at anerkende klageren som finsk statsborger "disclose such arbitrariness or have such consequences as might raise issues under Article 8 of the Convention". Domstolen fandt imidlertid ikke, at de finske myndigheders fortolkning af den russiske statsborgerskabslovgivning var i modstrid med en russisk statsborgerskabskommissions fortolkning, og den fandt derfor ikke, at de finske myndigheders afgørelse var vilkårlig, således at den kunne rejse spørgsmål efter artikel 8. Med hensyn til afgørelsens konsekvenser bemærkede Domstolen, at klageren ikke var truet af udvisning, hverken alene eller sammen med forældrene, og at han havde sociale rettigheder i Finland, og bl.a. på den baggrund fandtes konsekvenserne af afslaget på at anerkende klageren som finsk statsborger heller ikke at være så alvorlige, at der kunne rejses spørgsmål efter artikel 8.

I Slivenko-sagen (Tatjana Slivenko and Others v. Latvia, 23.1.2002) om udvisning af en russisk officers hustru og datter fra Letland, anførte EMD, at en ret til statsborgerskab ikke var garanteret i

EMRK "although an arbitrary denial of nationality may under certain circumstances amount to an interference with the rights under Article 8 of the Convention"; i den konkrete sag fandt Domstolen dog ikke tegn på, at klagerne vilkårligt var nægtet statsborgerskab.

En tilsvarende udtalelse kom EMD med i Kuduzovic-sagen (Ismet Kuduzovic against Slovenia) om bl.a. diskrimination på grundlag af statsborgerskab. Klageren havde klaget over for restriktive naturalisationskriterier, men han kunne ikke anses som offer for en krænkelse, efter hans advokat havde underrettet Domstolen om, at han og hans børn var meddelt statsborgerskab.

### *2.1.2.2 Registrering i efterretningstjenesters registre*

Konventionsorganerne har i flere sager taget stilling til de særlige forhold, der gør sig gældende i sager vedrørende registrering i efterretningstjenesters registre samt til spørgsmål om klagemuligheder i den anledning. Den første vigtige sag herom var Klass-sagen (Klass and others, 6.9.1978), hvori klagerne havde gjort gældende, at tysk lovgivning i strid med EMRK gav myndighederne ret til at overvåge borgerne uden forpligtelse til efterfølgende at oplyse herom, og dermed var de pågældende forhindret i at klage over overvågningen. EMD tog først stilling til, om klagerne kunne betragtes som "ofre" for en krænkelse af EMRK, bl.a. artiklerne 8 og 13, og dermed om de var klageberettigede, selv om de ikke kunne godtgøre faktisk at være blevet overvåget. Dette fandtes at være tilfældet. Domstolen påpegede, at i det omfang en stat foretog hemmelige overvågninger, som ikke var kendt af de kontrollerede personer, ville disse ikke være i stand til at gøre indsigelser herimod, og dermed kunne artikel 8 i vidt omfang blive reduceret til en nullitet. For at undgå dette, måtte personer, som potentielt var udsatte for overvågning, have klagemuligheder. Spørgsmålet, om klagerne faktisk havde været udsat for krænkelse af deres rettigheder efter konventionen, hang efter EMD's opfattelse sammen med spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende stats lovgivning om hemmelig overvågning som sådan var forenelig med EMRK's bestemmelser.

Menneskerettighedskommissionen havde fundet, at hjemlen til at åbne post, aflytte telefon osv. Udgjorde et indgreb i rettighederne efter artikel 8, stk. 1, hvilket ikke var imødegået af den tyske regering. EMD fandt, at det afgørende var, om sådanne indgreb kunne retfærdiggøres efter artikel 8, stk. 2, hvilket fandtes at være tilfældet. Domstolen tog herved i betragtning, at der var sket både en teknologisk udvikling og en udvikling af terrorismen i Europa. Stater, der er truet af højteknologiske former for spionage og terrorisme måtte nødvendigvis søge at afværge sådanne trusler gennem hemmelig overvågning af undergravende elementer. Domstolen måtte derfor acceptere, at lovgivning om hemmelig overvågning under særlige omstændigheder kunne være nødvendig i et demokratisk samfund for at beskytte statens sikkerhed og forebygge forbrydelser. Men staten kunne ikke have ubegrænsede beføjelser på dette område. Domstolen begrundede dette således:

The Court, being aware of the danger such a law poses of undermining or even destroying democracy on the ground of defending it, affirms that the Contracting States may not, in the name of the struggle against espionage and terrorism, adopt whatever measures they deem appropriate (pr 49).

Domstolen fandt, at den måtte kunne forvise sig om, at der eksisterede rimelige og effektive garantier mod misbrug, hvilket måtte afgøres på grundlag af en række forskellige omstændigheder; Domstolen undersøgte derfor lovgivningens implementering og kontrollen hermed. I de indledende faser af en overvågning, måtte denne nødvendigvis foregå uden den overvågedes viden, og derfor var det nødvendigt med en effektiv kontrolordning, gerne domstolskontrol eller anden uafhængig effektiv kontrol. Når overvågningen ophørte, ville den overvågede selv kunne klage, forudsat at vedkom-

mende blev informeret om overvågningen, og klagerne havde netop klaget over, at det ikke altid var tilfældet. Ud fra en antagelse om, at "indgrebet" ifølge den omhandlede lovgivning i princippet kunne retfærdiggøres, fandt EMD ikke, at en manglende underretning i sig selv ville være uforenelig med artikel 8, "since it is this very fact which ensures the efficacy of the 'interference' " (pr 58). Domstolen mindede herved om, at efter tysk ret skulle en overvåget person underrettes, så snart det kunne ske uden at prisgive formålet med overvågningen.

For så vidt angik synspunktet om, at klagerne ikke havde adgang til effektive retsmidler, jf. EMRK's artikel 13, fordi lovgivningen forhindrede dem i at få at vide, om de havde været udsat for et indgreb i form af overvågning, tilkendegav EMD, at Domstolen ikke kunne fortolke artikel 13 på en måde, der ville ophæve dens konklusion om, at manglende underretning er forenelig med artikel 8 med henblik på at sikre overvågningens effektivitet. Manglende underretning betød ikke, sagens omstændigheder taget i betragtning, at artikel 13 var krænket, og Domstolens konklusion var, at de samlede retsmidler (aggregate of remedies) levede op til kravene i artikel 13. Mere generelt anførte Domstolen følgende om betydningen af et effektivt retsmiddel i en sag om hemmelig overvågning:

For the purpose of the present proceedings, an "effective remedy" under Article 13 (art. 13) must mean a remedy that is as effective as can be having regard to the restricted scope for recourse inherent in any system of secret surveillance (pr 69).

Også i Leander-sagen (Leander v. Sweden, 26.3.1987) tog EMD stilling til de særlige hensyn, der gør sig gældende i sager, hvori der foreligger spørgsmål om et lands sikkerhed. Klageren var en svensk statsborger, som påbegyndte et midlertidigt arbejde som vikarierende museumstekniker på et flådemuseum, der var oprettet i tilknytning til Karlskrona Flådebase, som var "restricted military security zone". Kort tid efter ansættelsen blev han bedt om at forlade sin stilling, som et resultat af en personkontrolundersøgelse, som chefen for marinen havde foranlediget foretaget, fordi klageren havde adgang til flådebasen. Klageren blev underrettet om, at resultatet af personundersøgelsen havde været negativt. Han kunne imidlertid ikke få nærmere oplysninger om de informationer fra det hemmelige politiregister, som hindrede hans ansættelse, og han klagede til konventionsorganerne i Strasbourg over, at der var sket krænkelse af bl.a. EMRK's artikler 8 og 13.

EMD lagde til grund, at både opbevaringen og videregivelsen af oplysningerne fra det hemmelige register til chefen for marinen sammenholdt med afslaget på at give klageren mulighed for at gen-drive oplysningerne udgjorde et indgreb i hans ret til respekt for sit privatliv, jf. artikel 8, stk. 1. Domstolen undersøgte herefter om betingelserne for indgrebet, jf. artikel 8, stk. 2, var til stede. Formålet med indgrebet fandtes at være legitimt, og der fandtes at være den fornødne lovhjemmel, hvilket i overensstemmelse med Domstolens praksis betyder, at retsgrundlaget skal være tilgængeligt og så klart formuleret, at individet – evt. med rådgivning – kan forudse konsekvenserne af sine handlinger (reglerne skal være "accessible" and "foreseeable"). Herved lagde Domstolen vægt på, at de svenske regler om registrering gav borgerne en passende indikation om omfanget og måden, hvorpå personoplysninger blev indsamlet, opbevaret og videregivet. Derefter undersøgte Domstolen, om indgrebet var nødvendigt i et demokratisk samfund. Den fandt det utvivlsomt, at en stat af hensyn til den nationale sikkerhed må have lovgivning, der giver dens kompetente myndigheder mulighed for at indsamle og opbevare personoplysninger i registre, der ikke er offentligt tilgængelige, og bruge sådan information i tilfælde som det foreliggende. Ikke desto mindre måtte der, i betragtning af den risiko som hemmelig overvågning udgør for demokratiet, være passende og effektive garantier mod misbrug. Den svenske regering havde henvist til tolv sådanne retsgarantier, og heriblandt lagde EMD særlig vægt på, at der var parlamentarikere blandt den nationale politistyreelse, der var ansvarlig for registrering af oplysningerne mv., og at både den svenske justitskansler,

den svenske justitsombudsmand og Rigsdagens Justitsudvalg (15 parlamentsmedlemmer) kunne tage stilling til politistyrelsens virksomhed. Det forhold, at klageren ikke havde fået indsigt i oplysningerne, kunne ikke i sig selv medføre, at indgrebet ikke var nødvendigt i et demokratisk samfund, idet "it is the very absence of such communication which, at least partly, ensures the efficacy of the personal control procedure" (pr 66). Domstolen bemærkede dog, at forskellige myndigheder havde givet udtryk for, at det ville være ønskeligt med en effektiv anvendelse af reglen om, at oplysningerne skulle videregives til den omtalte person i det omfang kontrolformålet ikke derved ville forspildes. Domstolens konklusion var, at de svenske retsgarantier levede op til kravene i EMRK's artikel 8, stk. 2, og under hensyn til den vide skønsmargin, som staten måtte have i sådanne sager, havde den været berettiget til at antage, at hensynet til rigets sikkerhed vejede tungere end hensynet til klageren. Artikel 8 var således ikke blevet krænket.

For så vidt angik klagen over, at der var sket en krænkelse af EMRK's artikel 13 om adgang til effektive retsmidler, lagde Domstolen i overensstemmelse med udtalelserne i Klass-sagen til grund, at et effektivt retsmiddel efter artikel 13 måtte være en myndighed "as effective as can be having regard to the restricted scope for recourse inherent in any system of secret checks on candidates for employment in posts of importance from a national security point of view" (pr 78). Da klageren havde haft grundlag for at rejse spørgsmålet om krænkelse af EMRK's artikel 8 (havde et "arguable claim"), opfyldte han betingelsen for at kunne gøre krav på et effektivt retsmiddel, jf. artikel 13. Domstolen undersøgte herefter de tilgængelige klageinstanser i svensk ret. Den fandt, at både justitskansleren og justitsombudsmanden måtte betragtes som uafhængige af regeringen. Begge kunne modtage individuelle klager, som de var forpligtet til at undersøge med henblik på at kunne konstatere, om den nationale politistyreelse havde anvendt reglerne korrekt, og i den forbindelse havde de adgang til alle informationer i det hemmelige politiregister. Hovedindvendingen imod de to instanser var, at de ikke kunne træffe retligt bindende afgørelser. Herved henviste EMD dog til den nødvendigvis begrænsede effektivitet, der kunne kræves, når det drejede sig om hemmelige sikkerhedscheck. Desuden lagde den vægt på, at der stod respekt om de to institutioner, og at deres henstillinger sædvanligvis blev fulgt. Endvidere var der en væsentlig parlamentarisk indsigt med den svenske personkontrol, navnlig gennem de parlamentarikere, der havde sæde i politistyrelsen. Dertil kom tilsynet fra regeringen, som klageren faktisk havde rettet henvendelse til. Domstolen mindede om, at et retsmiddel efter artikel 13 ikke nødvendigvis behøver være en domstol, men at kompetencen og de processuelle garantier er afgørende for afgørelsen af, om der er tale om et effektivt retsmiddel; ligesom i Klass-sagen fandt Domstolen(s flertal), at de samlede retsmidler opfyldte artikel 13's betingelser.

I nogle nyere afgørelser vedrørende efterretningsvirksomhed har EMD lagt til grund, at efterretningstjenesters indsamling og opbevaring af personoplysninger, samt andre myndigheders brug af sådanne oplysninger rejser spørgsmål efter artikel 8 (se Cameron 2000: 186), og Domstolen har i disse sager fundet, at der var sket konventionskrænkelser. Sagen Amann v. Switzerland (16.2.2000) omhandlede efterretningsvæsenets registrering af en forretningsmand på grundlag af telefonopkald til ham fra den tidligere sovjetiske ambassade i Bern. Aflytningen og båndoptagelsen af telefonsamtalen fandtes at udgøre et indgreb i den pågældendes rettigheder efter EMRK's artikel 8, og EMD fandt, at indgrebet udgjorde en krænkelse af bestemmelsen, fordi de kvalitetskrav, som artikel 8, stk. 2, stiller til lovhjemlen for sådanne indgreb, ikke var opfyldt. Der manglede "foreseeability", eftersom den schweiziske lovgivning ikke angav med tilstrækkelig klarhed, i hvilket omfang og under hvilke omstændigheder de kompetente myndigheder skulle udøve deres skønsmæssige beføjelser. Det samme gjaldt registreringen og opbevaringen af oplysningerne (som, selv om de vedrørte forretningsforhold, fandtes at relatere sig til klagerens privatliv). EMD gav ikke klageren medhold i,

at der var sket en krænkelse af EMRK's artikel 13, idet den lagde vægt på, at klageren havde fået aktindsigt, så snart han blev opmærksom på, at der var registreret oplysninger om ham på et "kort" hos den offentlige anklager, ligesom han havde været i stand til at få en klage over registreringen mv. behandlet af forbundsdomstolen.

Sagen Rotaru v. Romania (4.05.2000) vedrørte den rumænske efterretningstjenestes opbevaring og anvendelse af (falske) personoplysninger, som var indsamlet af det tidligere kommunistiske styre, og som daterede sig helt tilbage til 1946-48. EMD fandt, at opbevaringen og brugen af oplysningerne i begyndelsen af 1990'erne i forbindelse med en af klageren anlagt retssag krænkede hans ret til et privatliv på grund af manglende retssikkerhedsgarantier, bl.a. var der ikke regler for registreringen eller procedurer i den forbindelse; der var heller ingen effektiv overvågning af efterretningstjenesten, hverken da registreringen skete eller senere. Kravet om lovhjemmel var derfor ikke opfyldt, og syv dommere ønskede at tilføje, at der ikke var noget legitimt formål med at fortsætte det krænkende system med hemmelige registre, og at det klart ikke var nødvendigt i et demokratisk samfund. Der var også sket en krænkelse af klagerens rettigheder i henhold til artikel 13, idet klageren ikke havde kunnet klage til en national myndighed for at få fastslået, at oplysningerne om ham var usande.

I sagen Al-Nashif v. Bulgaria, 20.9.2002, fandt EMD, at der var sket krænkelse af både artikel 8 og artikel 13. Klagerne i sagen var en statsløs palæstinenser og hans kones to børn, der var bulgarske statsborgere. Familien havde fast ophold i Bulgarien, hvor Al-Nashif drev en slagterforretning og gav undervisning i islam. På baggrund af oplysninger fra det lokale politi om hans religiøse aktiviteter blev hans opholdstilladelse inddraget under henvisning til, at han udgjorde en trussel i forhold til den bulgarske stats interesser. Senere afgørelser om frihedsberøvelse og udvisning af Al-Nashif med indrejseforbud indeholdt ingen nærmere begrundelse og kunne ikke påklages; det fremgik udtrykkeligt af udlændingeloven, at administrative tiltag vedrørende den nationale sikkerhed ikke kunne gøres til genstand for anke, og at afgørelserne kun skulle angive "their legal grounds". Al-Nashif klagede over, at udvisningen af ham krænkede hans ret til et familieliv, og han gjorde gældende, at han aldrig havde været involveret i ulovlige aktiviteter, samt at påstandene om, at han havde tilknytning til fundamentalistiske organisationer var opfundne og grundløse. EMD tilkendegav, at selv om udlændinges ret til at bo i et bestemt land ikke er beskyttet af EMRK, kunne udvisning af en udlænding fra et land, hvor han og hans nære familie havde ophold, udgøre et indgreb i vedkommendes ret til et familieliv. Domstolen fandt, at det var tilfældet i den foreliggende sag, og den undersøgte herefter, om artikel 8, stk. 2's betingelser for et sådant indgreb var til stede, hvilket ikke fandtes at være tilfældet, da indgrebet ikke var sket i medfør af bestemmelser, der opfyldte konventionens krav til lovhjemlen. Domstolen gentog, hvad den tidligere havde udtalt om, at der i den forbindelse måtte kræves visse retssikkerhedsgarantier, og at disse, i hvert fald til en vis grad, måtte afhænge af karakteren og udstrækningen af det skete indgreb. Herefter anførte EMD følgende:

It considers that the requirement of "foreseeability" of the law does not go so far as to compel States to enact legal provisions listing in detail all conduct that may prompt a decision to deport an individual on national security grounds. By the nature of things, threats to national security may vary in character and may be unanticipated or difficult to define in advance.

There must, however, be safeguards to ensure that the discretion left to the executive is exercised in accordance with the law and without abuse.

Even where national security is at stake, the concepts of lawfulness and the rule of law in a democratic society require that measures affecting fundamental human rights must be subject to some form of adversarial proceedings before an independent body competent to review reasons for the decision and relevant evidence, if need be with appropriate procedural limitations on the use of classified information ....



The individual must be able to challenge the executive's assertion that national security is at stake. While the executive's assessment of what pose a threat to national security will naturally be of significant weight, the independent authority must be able to react in cases where invoking that concept has no reasonable basis in the facts or reveals an interpretation of "national security" that is unlawful or contrary to common sense and arbitrary.

Failing such safeguards, the police or other State authorities would be able to encroach arbitrarily on rights protected by the Convention (pr 121- 124).

I den foreliggende sag var der ikke foretaget nogen uafhængig undersøgelse, anklagemyndigheden havde ikke handlet i overensstemmelse med en fastlagt procedure, og der var ikke givet nogen begrundelse for udvisningen, hverken til klageren, dennes advokat eller en uafhængig myndighed med kompetence til at undersøge sagen. Domstolen fandt derfor ikke, at udvisningen var sket i overensstemmelse med regler, der indeholdt de nødvendige retssikkerhedsgarantier mod vilkårlige afgørelser, og den fandt derfor ikke, at "lovlighedskravet" var opfyldt, hvorfor der var sket en krænkelse af artikel 8.

I forbindelse med bedømmelsen af klagen over, at klageren ikke havde haft adgang til et effektivt (nationalt) retsmiddel, anførte Domstolen, at artikel 13 sammenholdt med artikel 8 i en sådan sag om udvisning kræver, at staten giver den berørte person adgang til at få prøvet udvisningsbeslutningen og til at få relevante spørgsmål undersøgt af en national, uafhængig og upartisk myndighed under iagttagelse af processuelle retssikkerhedsgarantier. Selv om forpligtelserne ifølge artikel 13 måtte variere, afhængigt af hvilken karakter klagen over en konventionskrænkelse havde, og selv om der i sager om statens sikkerhed måtte accepteres visse begrænsninger i forhold til, hvilken type retsmiddel, der kunne kræves, jf. herved det tidligere udtalte vedrørende sikkerhedsscreening af jobansøgere, så måtte retsmidlet være "effective in practice as well as in law"; Domstolen henviste herved til Klass-, Leander- og Amann-sagerne, hvor disse betingelser fandtes opfyldt, og hvor artikel 13 ikke fandtes krænket, og til Rotaru-sagen, hvor der ingen klagemuligheder var til stede, og hvor Domstolen derfor fandt, at der var sket en krænkelse af artikel 13.

Domstolen tilføjede, at det i en sag om udvisning var mindre vanskeligt at forene interessen i at beskytte følsomme oplysninger med individets ret til et effektivt retsmiddel, end det var i de nævnte sager om hemmelig overvågning, som kun kunne fungere, når individet var uvidende om indgrebet. Domstolen tilføjede, at selv om staten måtte have en vid skønsmargin i spørgsmål om statens sikkerhed, kunne det "by no means justify doing away with remedies altogether" (p. 137). Domstolen anerkendte på ny, at der gjorde sig ganske særlige grunde gældende i sager, hvori der forelå spørgsmål om "den nationale sikkerhed", men det kunne ikke betyde, at man helt kunne undvære klagemuligheder. Herom anførte Domstolen følgende:

Even where an allegation of a threat to national security is made, the guarantee of an effective remedy requires as a minimum that the competent independent appeals authority must be informed of the reasons grounding the deportation decision, even if such reasons are not publicly available. The authority must be competent to reject the executive's assertion that there is a threat to national security where it finds it arbitrary or unreasonable. There must be some form of adversarial proceedings, if need be through a special representative after a security clearance. Furthermore, the question whether the impugned measure would interfere with the individual's right to respect for family life and, if so, whether a fair balance is struck between the public interest involved and the individual's right must be examined (pr 137).

Da klagerne ikke havde haft adgang til sådanne retsmidler, fandt EMD, at deres rettigheder i henhold til artikel 13 var krænket.

## **2.2 National ret**

### **2.2.1 Indfødsretslovgivningen**

Som bekendt bestemmer den danske grundlov (§ 44, stk. 1,) at ingen udlænding kan få dansk indfødsret uden ved lov. Det betyder, at afgørelser om skønsmæssig naturalisation ikke kan træffes af administrationen. Naturalisation af udlændinge sker ved, at disse optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med nogle retningslinier, som et flertal i Folketinget har aftalt. De gældende retningslinier er aftalt af regeringspartierne og Dansk Folkeparti, og de indeholdes i Cirkulæreskrivelse nr. 55 af 12. juni 2002 om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

I cirkulæreskrivelsens kapitel 1 (indledningen) forklares det, at der ved Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om dansk indfødsret principielt ikke er tale om afgørelser i henhold til lov, men om forberedelse af lovforslag. Det anføres dog videre, at den sagsbehandling, som Integrationsministeriet foretager med henblik på at konstatere, om en person opfylder kravene i retningslinierne, minder meget om den form for sagsbehandling, der i almindelighed udøves af den offentlige forvaltning, og at der derfor er grund til generelt at iagttage forvaltningslovens regler og andre forvaltningsretlige principper ved behandlingen af naturalisationssagerne. Derfor følger ministeriet i praksis forvaltningslovens regler og almindelige forvaltningsretlige principper ved behandlingen af naturalisationsansøgninger.

Derimod har det ikke været tilsvarende let at løse problemerne om prøvelsesretten, jf. det ovenfor anførte om det danske forbehold over for bestemmelsen herom i EKS's artikel 12. Herom anføres der følgende i kommentaren til indfødsretsloven, jf. Kleis og Beckman (2004:110):

De særlige forhold, der karakteriserer behandlingen af disse sager, indebærer imidlertid, at der ikke er adgang til administrativ eller retlig prøvelse...

Om adgangen til naturalisation anføres det i cirkulæreskrivelsens indledning, at dens retningslinier beskriver de krav, der skal være opfyldt for, at regeringen uden forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg optager en ansøger på lovforslag om indfødsrets meddelelse, jf. også cirkulæreskrivelsens § 1, hvorefter personer, der opfylder betingelserne "optages på regeringens lovforslag om indfødsrets meddelelse".

Cirkulæreskrivelsen indeholder endvidere bestemmelser om sager, der skal forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg. Det gælder bl.a. sager, hvori justitsministeren har meddelt, at ansøgeren ifølge Politiets Efterretningstjenestes vurdering "kan være en fare for landets sikkerhed", jf. § 21.

Integrationsministeriet har fået bemyndigelse til at meddele afslag til de ansøgere, som ikke opfylder betingelserne for optagelse på et lovforslag; afslaget vil som regel indeholde en begrundelse for, hvorfor de pågældende ikke kan få indfødsret (for tiden).

Med henvendelsen af 26. juli 2005 til instituttet er der imidlertid fremsendt en kopi af et konkret afslag på en ansøgning om indfødsret uden begrundelse. Det fremgår af afslagsskrivelsen, som er afsendt i slutningen af oktober 2004, at ansøgeren i maj 2004 havde fået meddelelse om at være ble-

vet optaget på det lovforslag, som forventedes fremsat i oktober 2004, men i afslagsskrivelsen anførtes følgende:

De kan imidlertid alligevel ikke opnå indfødsret nu.

Folketingets Indfødsretsudvalg har således ikke fundet, at De kan medtages på lovforslaget.

Der kan ikke gives nogen begrundelse for afgørelsen. Der henvises i den forbindelse til principperne i forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. § 15.

Integrationsministeriet kan oplyse, at Indfødsretsudvalgets afgørelse ikke kan påklages til anden myndighed.

### *2.2.2 Almindelige forvaltningsprocessuelle regler*

Ifølge forvaltningslovens § 24 skal administrative afslag på en ansøgning begrundes, og en begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det indhold, den har.

Bestemmelserne i § 24, stk. 1 og stk. 2, omtaler de elementer, der skal indgå i begrundelsen, nemlig en henvisning til de relevante retsregler, en kort redegørelse for faktum og de bestemmende hovedhensyn ved skønsmæssige afgørelser. Begrundelsen kan imidlertid efter § 24, stk. 3, begrænses i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskabet til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser. Forvaltningslovens § 24, stk. 3, henviser til lovens § 15 om begrænsninger i retten til aktindsigt af hensyn til den pågældende selv eller andre private eller offentlige interesser; blandt de offentlige hensyn er udtrykkeligt nævnt 1) statens sikkerhed og rigets forsvar, 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, 3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyardelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning, 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, og 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Bestemmelsen i § 24, stk. 3, omhandler begrænsninger i begrundelsens indhold. En begrænsning af selve begrundelsespligten – således at visse afgørelse efter omstændighederne kunne tænkes at fremtræde helt uden begrundelse – kan ikke udledes af bestemmelsen, men i nogle tilfælde vil begrænsningerne af indholdet kunne være ganske vidtgående, jf. *Forvaltningsret v. Gammeltoft-Hansen m. fl.* (2002: 568), hvor det bl.a. nævnes, at administrative afgørelser inden for strafferetsplejen undertiden kan forekomme med “en meget beskåret begrundelse, f.eks. af efterforskningsmæssige hensyn eller med henblik på beskyttelse af vidner (jf. § 15, stk. 1 nr. 3)”.

#### *2.2.2.1 Særlige hensyn i efterretningssager*

PET er en intern sikkerhedstjeneste, der overordnet har til opgave at overvåge, forebygge og forhindre strafbare handlinger og anden virksomhed, som indebærer fare for landets sikkerhed, herunder i første række de i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser.

Der er ingen særlig lovgivning for PET, som er omfattet af de almindelige regler, der gælder for politiet, navnlig retsplejeloven. Der er dog særlige generelle retningslinier for PET's virksomhed, som udstedes af justitsministeren. Justitsministeren har i 1996 udstedt instrukser for PET's virksomhed. Skiftende chefer for PET har endvidere udarbejdet interne retningslinier for PET's virksomhed.

PET er omfattet af offentlighedslovens og forvaltningslovens bestemmelser, som begge indeholder de særlige undtagelser for så vidt angår oplysninger, der er nødvendige af hensyn til rigets sikkerhed og forholdet til fremmede magter, jf. ovenfor. Derfor vil en stor del af PET's materiale ikke være offentligt tilgængeligt.

Folketingets Ombudsmand har behandlet en aktindsigtssag (efter offentlighedsloven) om afslag på oplysning om, hvorvidt Politiets Efterretningstjeneste (PET) havde registreret oplysninger om en person (FOB 1998.176). Heraf fremgik det, at det var PET's faste og langvarige praksis, at der i almindelighed ikke – heller ikke ud fra princippet om meroffentlighed – gives aktindsigt i oplysninger, som efterretningstjenesten har om en person, idet en sådan oplysning i sig selv antages at ville kunne medføre skadevirkninger for efterretningstjenestens virksomhed, og der oplyses i almindelighed heller ikke om, at efterretningstjenesten ikke er i besiddelse af oplysninger om en person, idet de personer, som ikke ville få en sådan oplysning, da kunne slutte modsætningsvis, at efterretningstjenesten var i besiddelse af oplysninger om dem. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere efterretningstjenestens retsopfattelse, hvorefter tjenesten efter en konkret vurdering kan afslå at oplyse, om den har oplysninger om en person. Vedrørende den forholdsvise generelle begrundelse for afgørelsen henviste ombudsmanden til forvaltningslovens § 24, stk. 3's mulighed for at begrænse indholdet af en begrundelse.

Som omtalt nedenfor har Justitsministeriet den 22. april 1998 nedsat et Udvalg vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester, som har fået til opgave at overveje spørgsmålet om den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt vedkommende er registreret i efterretningstjenesternes registre. Udgangspunktet herfor forudsættes at være, at formålet med registrene og den bagved liggende efterforskning ikke må kompromitteres.

#### 2.2.2.2 Kontrol med efterretningstjenesterne

*Justitsministeren* er parlamentarisk ansvarlig for den virksomhed, der udøves af PET. Overordnede spørgsmål på det sikkerhedsmæssige område behandles i *Regeringens Sikkerhedsudvalg*, hvor statsministeren er formand. Den sædvanlige parlamentariske kontrol er suppleret med et særligt *parlamentarisk kontroludvalg*, der er sammensat af fem folketingsmedlemmer repræsenterende de fem største partier i Folketinget.

En særlig kontrolinstans i forhold til PET's registreringer og videregivelse af personoplysninger er *Wambergudvalget*, der består af en formand og tre andre medlemmer (medlemmerne må betragtes som upolitiske og er udpeget som følge af den almindelige tillid og agtelse, der er knyttet til deres person). Udvalget fører også tilsyn med Forsvarets Efterretningstjenestes registrering af personer. Siden 1996 skal enhver nyregistrering af danskere og herboende udlændinge forelægges udvalget til godkendelse. Udvalget kontrollerer, om betingelserne for registrering er opfyldt, og i forhold til ældre sager kontrollerer det ved stikprøver, om fristerne for sletning af registreringer overholdes. Også spørgsmål om videregivelse af personoplysninger til andre myndigheder skal forelægges for Wambergudvalget (til godkendelse af videregivelsen). Udvalget har også fået til opgave at tage stilling til henvendelser fra enkeltpersoner vedrørende spørgsmål, der hører under udvalgets kompetence (se Redegørelse vedrørende dele af PET's virksomhed 1998:33)

De mere indgribende efterforskningsskridt foretaget af PET er undergivet *domstolskontrol*; endvidere kan *Folketingets Ombudsmand* som nævnt tage stilling til klager over PET.

Efter offentliggørelse af en redegørelse fra PET i 1998 blev der rejst spørgsmål om en styrket demokratisk kontrol og om en nærmere samlet regulering for PET, der er tilgængelig for offentligheden, og hvori centrale bestemmelser er fastsat ved lov. Det fik regeringen til at nedsætte det ovenfor omtalte udvalg vedrørende efterretningstjenesterne. Ifølge kommissoriet af 22. april 1998 skal udvalget bl.a. overveje spørgsmål om registrering og opbevaring af personoplysninger. Udvalget skal som nævnt også overveje spørgsmålet om den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt vedkommende er registreret i efterretningstjenesternes registre, medens spørgsmålet om kontrollen med PET skulle overvejes af regeringen. Der er p.t. ingen frist for udvalgsarbejdets afslutning. Dette kan have sammenhæng med, at der i 1999 blev nedsat en PET-Kommission, jf. lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed, og at resultatet af denne kommissions undersøgelser muligvis vil kunne være af betydning for udvalget.

### 2.2.3 Forholdene i Sverige og Norge

Ifølge den svenske lag om svenskt medborgarskap, § 11, stk. 1, nr. 5, er det et naturalisationskrav, at ansøgeren har haft og kan forventes at komme til at "ha ett hederligt levnadssät". Når det drejer sig om ansøgere over 15 år, indhente Migrationsverket og Utlänningsnämnden som et led i undersøgelsen af, om dette vilkår er opfyldt, oplysninger fra Rikspolisstyrelsen (Sikkerhedspolitiet), og hvis styrelsen foreslår, at der meddeles afslag på ansøgningen, bliver der tale om et såkaldt "säkerhetsärende" (en sag hvori der foreligger spørgsmål om rigets eller den almindelige sikkerhed). Den beslutning, som Migrationsverket træffer i et säkerhetsärende, kan påklages til den svenske regering, jf. medborgarskapslovens § 27; ikke alene ansøgeren, men også Rikspolitistyrelsen kan klage (hvis Migrationsverket afslår at følge styrelsens indstilling). På Migrationsverkets hjemmeside oplyses om sikkerhedskontrollen af ansøgerne og om muligheden for at klage over beslutninger i sådanne sager.

Før vedtagelsen af den nye svenske medborgarskapslov af 2001 var det regeringen, som traf afgørelser i de her omhandlede sager, men da det fandtes tvivlsomt, om denne ordning levede op til kravet i EKS's artikel 12 (selv sagerne kunne genbehandles af regeringen), og da det helt generelt fandtes utilfredsstillende, at der ikke var en klageinstans, blev det besluttet at lade Migrationsverket træffe afgørelse i første instans og at lade regeringen være ankeinstans; dette var også begrundet med, at det er regeringen, der har det endelige ansvar for rigets sikkerhed, og at man inden for regeringskancelliet besidder et stort mål af ekspertkundskab inden for de forskellige områder, som kan aktualiseres i forbindelse med afgørelse af sikkerhedsspørgsmål (se prop. 1999/2000:147, s. 59). (Den medborgarskapskommitté, som udarbejdede betænkning om bl.a. denne lovændring (Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté, SOU 1999:34) havde haft underhåndskontakter med den svenske efterretningstjeneste SÄPO, som ikke havde haft noget at indvende mod lovændringen.)

Såfremt den svenske regering i en klagesag kommer til det resultat, at der ikke foreligger noget egentligt sikkerhedsaspekt, skal den sende sagen tilbage til Migrationsverket, som træffer en ny afgørelse i sagen, jf. herved den kommenterede medborgarskapslov (Sandesjö och Björk: 2005:189).

Også i Norge finder man det nødvendigt at få afklaret, om en ansøger om statsborgerskab kan udgøre en fare for landets sikkerhed. Det udvalg, som kom med forslag til en ny (ikke gennemført) lov om norsk statsborgerskab (NOU 2000:32), fandt dog ikke at burde foreslå en ny bestemmelse om

sikkerhedskontrol i loven. Det var udvalgets opfattelse, at eventuelle sikkerhedsproblemer kunne løses ved at stille en sag i bero med henblik på, at udlændingemyndighederne kunne træffe afgørelse om bortvisning eller udvisning efter udlændingelovens bestemmelser herom. Hvis der var tale om personer, som var under observation, og som ikke måtte få viden herom, var det udvalgets opfattelse, at man i praksis ikke kunne undgå at give vedkommende statsborgerskab. I givet fald måtte det senere afgøres efter de almindelige omgørelsesregler, hvorvidt man skulle "kalle en statsborgerbevilling tilbage", jf. udredningens s. 152, hvor det om begrundelseskravet anføres følgende:

Man må ellers være opmærksom på at efter forvaltningslovens § 24 vil myndighederne være forpliktet til å begrunne et afslag. Grunningivning kan unnlates når den avdekker forhold som det av hensyn til rikets sikkerhet, forholdet til fremmede stater og landets forsvar er av betydning å hemmeligholde, jf. § 19 første ledd bokstav a. Om denne bestemmelsen kan brukes når parten selv er en sikkerhetsrisiko er imidlertid tvilsomt, og et avslag uten begrunnelse for en søker som ellers fyller vilkårene vil under enhver omstendighet fortelle det man mener ikke skulle sies. Det er også grunn til å vise til at Europarådets konvensjon av 1997 artikkel 11 inneholder en bestemmelse om begrunnelsesplikt som er helt generell. Det heter i kommentaren at dersom vedtaket berører rikets sikkerhet "kreves bare et minimum av opplysninger". Det må imidlertid være åpenbart at man må si noe om avslagsgrunnens art.

### **3. Instituttets vurdering**

#### **3.1 Generelle bemærkninger**

Udgangspunktet for afgørelser om statsborgerskab er, at det er den enkelte stat, der selv bestemmer og fastsætter i sin egen lovgivning, hvem der skal være dens statsborgere. Afslag på statsborgerskab vil derfor normalt ikke kunne betragtes som indgreb i en persons ret til respekt for sit privatliv. Det er imidlertid et almindeligt princip inden for både statsborgerretten og menneskeretten, at afgørelser om statsborgerskab ikke må være vilkårlige, og EMD har udtalt, at under særlige omstændigheder vil vilkårlige afgørelser om statsborgerskab kunne rejse spørgsmål efter EMRK's artikel 8 om enhver ret til respekt for sit privat- og familieliv.

Domstolen har desuden lagt til grund, at efterretningstjenesters registrering, opbevaring og videregivelse af personoplysninger, som de berørte personer ikke har kendskab til, og andre myndigheders brug af sådanne oplysninger, udgør et indgreb i de pågældendes rettigheder efter artikel 8. Beskyttelsen mod vilkårlige indgreb findes i artikel 8, stk. 2, som bestemmer, at et indgreb kun kan retfærdiggøres, hvis det sker i overensstemmelse med lovgivningen og er nødvendigt i et demokratisk samfund af en eller flere nærmere angivne legitime grunde, herunder hensynet til den nationale sikkerhed. Det betyder som omtalt ovenfor, at indgrebet skal ske i overensstemmelse med tilgængelige og forholdsvis klart formulerede regler, og at der skal være tilstrækkelige processuelle retssikkerhedsgarantier mod misbrug.

Instituttet har ikke på det foreliggende grundlag ment at burde udtale sig om, hvorvidt de regler, der gælder for PET's registrering, opbevaring og videregivelse af personoplysninger, kan antages at opfylde kravene om tilgængelighed og forudsigelighed (et ekspertudvalg har til opgave at overveje dette). Genstanden for instituttets undersøgelse er spørgsmålet, om der er de fornødne retssikkerhedsgarantier i forbindelse med afslag på indfødsret, der meddeles på grundlag af PET's vurdering af, at ansøgeren kan udgøre en fare for landets sikkerhed.

#### **3.2 Spørgsmålet om begrundelse**

Som det fremgår af det ovenfor anførte, indeholder EKS's artikel 11 en forpligtelse til at begrunde (delvist) negative afgørelser om statsborgerskab. Det forudsættes dog, at begrundelsen kan indskrænkes til et minimum i afgørelser, der involverer den nationale sikkerhed. Som et minimum synes dog at burde nævnes, at det er en sådan afgørelse (om den nationale sikkerhed), der er tale om, jf. herved også ovenfor s. 13 om det i den norske betænkning anførte om, at det må være "åbenbart at man må si noe om avslagsgrunnens art".

Det kommer herved også i betragtning, at spørgsmålet om begrundelse og spørgsmålet om klageadgang hænger sammen – navnlig i sager, hvor en myndighed træffer afgørelser på grundlag af oplysninger tilvejebragt af en anden myndighed gennem hemmelig efterretningsvirksomhed. En person, som modtager en negativ afgørelse på grundlag af en efterretningstjenestes vurdering af, at vedkommende udgør en fare for den nationale sikkerhed, skal efter EMD's praksis have mulighed for at få efterprøvet denne vurdering, jf. herved det i Al-Nashif-sagen anførte om, at "(t)he individual must be able to challenge the executive's assertion that national security is at stake". Efter instituttets opfattelse kan dette krav ikke med sikkerhed siges at være opfyldt, når en ansøger får afslag på statsborgerskab uden nogen begrundelse (bortset fra henvisningen til principperne i forvaltningslovens § 24, stk. 3, og § 15) og med oplysning om, at der ikke er nogen klagemulighed.

Det bemærkes herved, at selv om det forholder sig sådan, at det alene er i sager om landets sikkerhed, at der ikke gives begrundelse og klageadgang, og selv det i så fald må antages, at blive mere almindeligt kendt, at de "ubegrundede afslag" i realiteten er begrundet med hensynet til landets sikkerhed, jf. herved også den norske betænkning, kan det næppe udelukkes, at der vil være ansøgere, som ikke har eller får denne viden. Hvis sådanne ansøgere modtager et helt ubegrundet afslag, vil de ikke vide, om de har grundlag for at klage over afslaget.

Derfor synes det som minimum at burde meddeles, at de omhandlede afslag er begrundet med hensynet til statens sikkerhed, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 3, sammenholdt med § 15, stk. 1, nr. 1, hvorved ansøgeren får mulighed for at bedømme, om der skal tages videre skridt med henblik på at få rettet eventuelle fejl. Det bemærkes herved, at fejltagelser ikke kan udelukkes på dette område, jf. Cameron (2000:179) om bl.a. fejlidentifikationer og unøjagtigheder, opstået som følge af, at efterretningstjenester modtager oplysninger fra andre stater; se også Kjær (2003: 228) om falske oplysninger "plantet" af en kilde (en stat, en organisation eller en enkeltperson) med interesse i at miskreditere en bestemt person ud fra politiske, ideologiske eller andre motiver.

### 3.3 Spørgsmålet om klageadgang

Hvad angår spørgsmålet om klageadgang, har EMD udtalt, at såfremt en person fremsætter en begrundet påstand (an arguable claim) om at have været udsat for en menneskerettighedskrænkelse, skal vedkommende have mulighed for at få spørgsmålet herom efterprøvet ved en national myndighed, jf. EMRK's artikel 13 om adgangen til et "effektivt retsmiddel". Selv om EMD har accepteret en begrænsning af klageinstansens effektivitet i sager om landets sikkerhed, skal der dog være adgang til en uafhængig og upartisk myndighed, hvis sagsbehandling er omgærdet af processuelle retsgarantier.

EMD har tilkendegivet, at selv om et enkelt retsmiddel ikke i sig selv kan opfylde alle de krav, som artikel 13 stiller, kan de samlede retsmidler, som en stats lovgivning stiller til rådighed, gøre det. Institutet har ikke et klart overblik over, til hvilke myndigheder en ansøger, som meddeles afslag på indfødsret på grund af PET's sikkerhedsvurdering, vil have mulighed for at henvende sig vedrørende eventuelle fejl i sikkerhedsvurderingen. Så vidt ses, kan ansøgeren henvende sig til Wambergudvalget, som, selv om det i det væsentlige må ses som en garantigivende kontrolinstans i forbindelse med selve efterretningsvirksomheden, efter det oplyste også kan tage stilling til individuelle henvendelser; der kan også rettes henvendelse til Folketingets Ombudsmand (om PET – ikke om Indfødsretsudvalget), og efter omstændighederne vil der formentlig også kunne anlægges sag ved domstolene med påstand om, at en videregivelse af (fejlagtige) oplysninger med afslag på indfødsret til følge har udgjort et indgreb i klagerens ret til respekt for sit privatliv.

Det skal bemærkes, at instituttet er af den opfattelse, at den kontrolmulighed, som EMRK's artikel 13, jf. artikel 8, forpligter Danmark til at etablere, må relatere sig til PET's virksomhed; instituttet har ikke fundet at burde komme nærmere ind på spørgsmålet om muligheden for et eventuelt sagsanlæg mod Integrationsministeriet og/eller lovgivningsmagten. Det bemærkes herved også, at instituttet ikke er bekendt med, hvorvidt Folketingets Indfødsretsudvalg har kendskab til PET's risikovurderinger, eller om udvalget blot modtager en meddelelse fra justitsministeren om, at PET har vurderet, at ansøgeren kan være til fare for landets sikkerhed. Bestemmelsen i § 21 i de generelle retningslinier for naturalisation blev medtaget som et led i den samlede lovgivning, som Folketinget gennemførte med henblik på bekæmpelse af terror ("terrorpakken"); også udlændingeloven blev ændret i den forbindelse, og ifølge denne lovs § 45 b, stk. 2, 2. pkt., kan integrationsministeren bestemme, at PET's oplysninger af sikkerhedsmæssige grunde ikke må videregives til de relevante myndigheder, der skal træffe afgørelse om asyl (Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet (se herom Kjær (2003:219) og Christoffersen (2004:97))).

Integrationsministeriet bør imidlertid kunne oplyse ansøgerne, som meddeles afslag på indfødsret af hensyn til landets sikkerhed, om mulige retsmidler. Institutet har ikke grundlag for at fastslå, hvorledes de pågældende ansøgers rettigheder efter artikel 13 nærmere bør sikres. En kontrolordning i disse sager tilrettelægges formentlig bedst af de involverede myndigheder selv. Institutet finder herved anledning til at påpege, at en ordning i lighed med den svenske, hvorefter der kan klages til regeringen, når der meddeles afslag på statsborgerskab af hensyn til statens sikkerhed, synes at kunne etableres uden at komme i konflikt med grundlovens § 44, stk. 1. Når regeringen alene tager stilling til holdbarheden af efterretningsstjenestens vurdering af, at ansøgeren kan udgøre en fare for den nationale sikkerhed, og når en eventuel tilsidesættelse af sikkerhedsvurderingen alene fører til en tilbagesendelse til den kompetente myndighed med henblik på, at denne kan træffe en fornyet afgørelse i sagen, ses der ikke at være grundlovmæssige problemer, da det her fortsat vil være lovgivningsmagten, der afgør naturalisationsspørgsmålet.



Man kan også forestille sig, at et spørgsmål om krænkelse af artikel 8 indbringes for domstolene i forbindelse med et sagsanlæg mod justitsministeren, som den parlamentarisk ansvarlige for PET, og som den, der videresendes PET's sikkerhedsvurdering til Indfødsretsudvalget. EMRK er gennemført i dansk ret og kan påberåbes for og anvendes ved danske domstole (se betænkning nr. 1407, 2001), og en sagsøger, som uberettiget måtte være blevet betragtet som til fare for landets sikkerhed, og som på det grundlag er meddelt afslag på indfødsret, ville (bl.a.) kunne påberåbe sig EMRK's artikel 8 om beskyttelse af privatlivet. (Såfremt domstolene ikke kunne antages at have denne kompetence, måtte sagen i stedet kunne indbringes direkte for EMD).

For god ordens skyld skal det tilføjes, at lovgivningsmagten ved ratifikation af internationale konventioner har ladet sig folkeretligt forpligte på indfødsrettens område og dermed har accepteret visse begrænsninger i den frie bestemmelsesret; dette er bl.a. kommet til udtryk i forbindelse med de senere års indfødsretslovgivning, jf. for eksempel bemærkningerne til lovforslaget om ændring af reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring (L 138, jf. FT 2003-04 tillæg A s. 4895), hvor følgende anføres:

Den foreslåede begrænsning af § 3 til nordiske statsborgere indebærer, at Danmarks forpligtelse efter konventionen (FN-konventionen af 1961 om begrænsning af statsløshed) skal opfyldes på anden måde. Integrationsministeriet vil derfor – efter forudgående orientering af Folketingets Indfødsret – optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de i konventionen nævnte betingelser er opfyldte.

Herved synes det at være forudsat, at lovgivningsmagten er konventionsmæssigt forpligtet til at meddele de pågældende indfødsret ved lov.

Sammenfattende er det instituttets opfattelse, at en imødekommelse af kravene i EKS's artikel 11 og EMRK's artikel 8 forudsætter, at (også) afslag på indfødsret af hensyn til statens sikkerhed ledsages af en begrundelse, der efter omstændighederne kan begrænses til en henvisning til indholdet af forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. § 15, stk. 1, nr. 1, om hensynet til statens sikkerhed. Endvidere er det instituttets opfattelse, at ansøgere, der får et sådant afslag, efter EMRK's artikel 13, jf. artikel 8, har krav på at få efterprøvet begrundede indsigelser (arguable claims) mod sikkerhedsvurderingen; spørgsmålet om, hvorledes prøvelsesadgangen i overensstemmelse med kravene i artikel 13 mest hensigtsmæssigt bør tilrettelægges, synes at burde forelægges de involverede myndigheder.

*Eva Ersbøll*

10 oktober 2005

*Referencer:*

Betænkning nr. 1407 om Inkorporering af menneskerettigheder i dansk ret (2001)

Cameron, Iain: National Security and the European Convention on Human Rights (2000)

Christoffersen, Jonas: Domstolsprøvelse i terrorsager mv., i *UfR* 2004B.97.

Ersbøll, Eva: Retten til et Statsborgerskab og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, i *Festskrift om Menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard*, red.: Toftegaard Nielsen, Gorm m.fl. (2004), s. 83 ff.

Gammeltoft-Hansen, Hans m. fl.: *Forvaltningsret* (2002)

Kjær, Kim U.: De udlændingeretlige elementer af FN's terrorresolution i dansk ret, i *EU-ret & Menneskeret* 5 (2003)

Kleis, Birgit og Beckman, Niels: *Indfødsretsloven med kommentarer* (2004)

Koch, Ida Elisabeth: Retssikkerhed i forbindelse med erhvervelse af indfødsret ved lov – retlige og/eller politiske hindringer, *Juristen* nr. 1 (1999)

NOU Norges offentlige utredninger 2000: 32 Lov om erwerb og tap av norsk statsborgerskap (Statsborgerloven)

Redegørelse vedrørende dele af PET's virksomhed (1998)

Sandesjö, Håkon och Björk, Kurt: *Nya medborgarskapslagen med kommentarer* (2005)

SOU 1999:34 Svensk medborgarskap, Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté (1999)

Årsberetning fra Politiets Efterretningstjeneste (2003)