



Dato: 06.02.2006
Kontor: Indfødsretskontoret
J.nr.: 2005/307-94
Sagsbeh.: TPS

Besvarelse af spørgsmål nr. 10 stillet af Folketingets Indfødsretsudvalg til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration den 19. oktober 2005 (alm. del – bilag 7).

Spørgsmål:

Ministeren bedes kommentere henvendelse af 12. oktober 2005 fra Institut for Menneskerettigheder vedrørende notat om afslag på indfødsret, jf. alm. del – bilag 7.

Svar:

Ved spørgsmål nr. S 324 har medlem af Folketinget Jørgen Arbo-Bæhr (EL) anmodet Justitsministeren om at kommentere "Notat om afslag på indfødsret uden nærmere begrundelse og uden klagemulighed" fra Institut for Menneskerettigheder, herunder især notatets påpegning af, at ansøgere, der får afslag på indfødsret på baggrund af PET's sikkerhedsvurdering, bør have krav på at få efterprøvet begrundede indsigelser, og i forlængelse af det hvordan en sådan prøvelsesadgang efter ministerens opfattelse kan etableres.

Ved brev af 19. oktober 2005 har Justitsministeriet anmodet Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om en udtalelse til brug for besvarelsen af spørgsmål nr. S 324 fra medlem af Folketinget Jørgen Arbo-Bæhr (EL).

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har den 12. januar 2006 til Justitsministeriet oplyst følgende:

"1. Institut for Menneskerettigheder har udarbejdet et notat om den situation, hvor en person med tidsbegrænset opholdstilladelse i Danmark får afslag på sin ansøgning om at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation), fordi det vurderes, at den pågældende kan være en fare for landets sikkerhed. I notatet behandler Instituttet spørgs-

målet om, hvorvidt det må anses for en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser på området, herunder særligt Den Europæiske Konvention om Statsborgerret (EKS) artikel 11 og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8 og artikel 13, når en person, der får afslag på optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, fordi det er vurderingen, at den pågældende kan være en fare for landets sikkerhed, ikke modtager en begrundelse for afslaget og ikke kan påklage dette.

Af notatet fremgår, at det er Instituttets opfattelse, at imødekommelse af kravene i EKS artikel 11 og artikel 8 i EMRK forudsætter, at også afslag på indfødsret af hensyn til statens sikkerhed skal 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 artikel 13, jf. artikel 8, har krav på at få prøvet begrundede indsigelser mod sikkerhedsvurderingen.

2. Det fremgår af grundlovens § 44, at ingen udlænding kan opnå indfødsret uden ved lov. Dette indebærer, at det ikke kan overlades til administrative myndigheder eller til domstolene at træffe afgørelse om tildeling af indfødsret til udenlandske statsborgere og statsløse personer. Den omstændighed, at indfødsret skal meddeles ved lov, indebærer tillige, at ingen har retskrav på at blive naturaliseret.

I praksis iværksættes Folketingets behandling af naturalisationssagerne ved, at ministeren for flygtninge, indvandrere og integration årligt fremsætter to lovforslag om indfødsrets meddelelse til en række personer.

De personer, der er optaget på et lovforslag, opfylder nogle nærmere angivne kriterier. Personer, som ikke opfylder de generelle kriterier, medtages kun på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis Indfødsretsudvalget på forhånd har fået forelagt sagen og truffet beslutning om optagelse af den pågældende på et lovforslag. Naturalisation beror således udelukkende på lovgivningsmagtens bestemmelse.

Behandlingen af ansøgninger om indfødsret foregår i to faser. Første fase varetages af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration efter retningslinierne i en aftale, som regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti den 8. december 2005 har indgået med Dansk Folkeparti. Anden fase består i Folketingets behandling af lovforslag om indfødsrets meddelelse. Ved Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations behandling af ansøgninger om indfødsret er der derfor ikke tale om afgørelser, men om forberedelse af lovforslag.

Efter § 21 både i den hidtil gældende aftale om retningslinierne for naturalisation (cirkulæreskrivelse nr. 55 af 12. juni 2002) og i den nugældende aftale af 8. december 2005 forelægges sagen Folketingets Indfødsretsudvalg med indstilling om afslag på indfødsret, hvis justitsministeren meddeler ministeren for flygtninge, indvandrere og integration, at det er Politiets Efterretningstjenestes (PET) vurdering, at en ansøger kan være en fare for landets sikkerhed.

PET's vurdering af, at den person, der har søgt om optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, kan være en fare for landets sikkerhed, foretages efter et samlet skøn over den viden, som PET har om den pågældende.

Det grundlag for indstillingen, som justitsministeren måtte meddele ministeren for flygtninge, indvandrere og integration, videregives til Indfødsretsudvalget. Det kan derfor ikke forekomme, at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration er i besiddelse af oplysninger vedrørende den vurderede sikkerhedsrisiko, som Indfødsretsudvalget ikke gøres bekendt med.

3. Når en person ikke optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, fordi det vurderes, at den pågældende kan være en fare for landets sikkerhed, henvises der i afslaget til principperne i forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. § 15, hvorefter begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab 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. En af de i forvaltningslovens § 15 opregnede interesser er statens sikkerhed eller rigets forsvar, jf. § 15, stk. 1, nr. 1.

Der er, som ovenfor anført, ved Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations behandling af ansøgninger om indfødsret ikke tale om afgørelser, men derimod om forberedelse af lovforslag, hvorfor behandlingen af disse ansøgninger ikke er reguleret af forvaltningsloven. Dermed er afslag på ansøgninger om indfødsret ikke omfattet af forvaltningslovens bestemmelser om, at afgørelser skal være ledsaget af en begrundelse. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration efterlever dog Folketingets vedtagelse nr. V 36 af 15. januar 1998, hvorefter Folketinget blandt andet lægger afgørende vægt på at opfylde internationale konventioner og sikre god forvaltningsskik i hele sagsforløbet. Det betyder, at ministeriet i praksis følger forvaltningslovens regler og andre forvaltningsretlige principper ved behandlingen af ansøgninger om indfødsret.

Danmark er efter artikel 11 i EKS forpligtet til at sikre, at afgørelser om blandt andet afslag på statsborgerskab indeholder en skriftlig begrundelse. I den forklarende rapport til konventionen fastslås det i relation til denne bestemmelse imidlertid, at der i forbindelse med beslutninger, der involverer den nationale sikkerhed, alene skal gives et minimum af information.

På den baggrund er det ministeriets opfattelse, at et afslag, hvor en ansøger ikke oplyses om, at det er vurderingen, at den pågældende kan være en fare for landets sikkerhed, men hvor der i afslaget alene henvises til principperne i forvaltningslovens § 24, stk. 1, jf. § 15, er i overensstemmelse med EKS artikel 11.

4. For så vidt angår det, der er anført i Instituttets notat om muligheden for at påklage afslag på indfødsret, har spørgeren særligt anmodet om bemærkninger til notatets påpegning af, at ansøgere, der får afslag på indfødsret på baggrund af PET's vurdering af, at den pågældende kan være en fare for landets sikkerhed, bør have krav på at få efterprøvet begrundede indsigelser.

4.1. Artikel 12 i EKS indeholder en forpligtelse til at sikre, at afgørelser, der vedrører blandt andet afslag på statsborgerskab, kan påklages til administrative myndigheder eller domstolene i overensstemmelse med national ret. Danmark har imidlertid i forbindelse med ratifikationen, jf. EKS artikel 29, taget forbehold over for artikel 12 og har i erklæringen, der blev afgivet i den forbindelse henvist til, at det følger af § 44 i grundloven, at indfødsret meddeles ved lov, og at Folketinget og Folketingets Indfødsretsudvalg, der handler på vegne af Folketinget, ikke er bundet af generelle administrative regler, hvilket indebærer, at der ikke er en rekursadgang i disse sager.

Danmark er på grund af forbeholdet over for artikel 12 ikke efter EKS forpligtet til at sikre rekursadgang i sager om afslag på indfødsret, hvor det er vurderingen, at den pågældende kan være en fare for landets sikkerhed.

4.2. Spørgsmålet er herefter, om Danmark efter EMRK må anses for at være forpligtet til at sikre en sådan rekursadgang. I den forbindelse kan det oplyses, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Domstolen) i sagen Karassev og familie mod Finland (admissibilitetsafgørelse af 12. januar 1999) har taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt EMRK artikel 8, hvorefter enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance, indebærer en ret til at opnå statsborgerskab.

Sagen drejede sig blandt andet om, hvorvidt finske myndigheders afslag på at give en statsløs person født i Finland af forældre, der var statsborgere i det tidligere Sovjetunionen, finsk statsborgerskab, måtte anses for at udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8. Domstolen bemærkede i afgørelsen, at "retten til at opnå en bestemt nationalitet ikke er sikret ved EMRK eller dens protokoller". I afgørelsen anføres dog videre, at "selv om en ret til statsborgerskab ikke som sådan er sikret ved EMRK eller dens protokoller, udelukker Domstolen ikke, at et vilkårligt afslag på statsborgerskab under visse omstændigheder vil kunne rejse spørgsmål i forhold til artikel 8 i EMRK på grund af et sådant afslags indvirkning på den pågældendes privatliv."

I den konkrete sag var det imidlertid Domstolens vurdering, at de finske myndigheders afgørelse om ikke at meddele den pågældende statsborgerskab ikke var vilkårlig på en sådan måde, at det kunne rejse spørgsmål i forhold til artikel 8 i EMRK. For så vidt angik konsekvenserne af de finske myndigheders afslag på at give klager statsborgerskab, bemærkede Domstolen, at klager ikke var truet af udvisning fra Finland, hverken alene eller sammen med sine forældre. Domstolen bemærkede endvidere, at klagers forældre havde opholdstilladelse og pas, og at lignende dokumenter ville kunne udstedes til klager på forældrenes anmodning. Herudover bemærkede Domstolen, at klager modtog sociale ydelser, idet han var omfattet af den kommunale pasningsordning og modtog børnepenge, ligesom hans moder modtog arbejdsløshedsunderstøttelse, der blandt andet var blevet fastsat under hensyntagen til klager. På den baggrund konkluderede Domstolen, at "selv om klager ikke modtog disse ydelser fra begyndelsen, finder Domstolen ikke, at konsekvenserne af afslaget på at anerkende klager som finsk statsborger, hverken alene eller sammenholdt med selve afslaget, kan anses for "tilstrækkeligt alvorlige" ("sufficiently serious") til at rejse spørgsmål i forhold til artikel 8 i konventionen".

Domstolen afviste på denne baggrund denne del af klagen som åbenbart ubegrundet.

I de senere admissibilitetsafgørelser Slivenko m.fl. mod Letland (afgørelse af 23. januar 2002) og Ismet Kuduzovic mod Slovenien (afgørelse af 17. maj 2005), gentager Domstolen, at EMRK og dens protokoller ikke sikrer en ret til statsborgerskab, selv om en vilkårlig nægtelse af statsborgerskab under visse omstændigheder vil kunne udgøre et indgreb i de rettigheder, der er sikret ved artikel 8 i EMRK.

Da retten til at opnå et bestemt statsborgerskab således ikke i almindelighed omfattes af EMRK ellers dens protokoller, rejser et afslag på indfødsret som altovervejende hovedregel heller ikke spørgsmål i forhold til EMRK, herunder artikel 8.

Som anført ovenfor, har Domstolen dog ikke udelukket, at der i visse tilfælde ("certain circumstances"), hvor der er tale om et vilkårligt afslag på statsborgerskab, der har "tilstrækkeligt alvorlige" konsekvenser for den pågældende, vil kunne rejse spørgsmål i forhold til EMRK artikel 8.

Det er imidlertid Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations opfattelse, at en sådan særlig situation ikke vil kunne opstå i forbindelse med et afslag på at opnå indfødsret, hvor det er vurderingen, at den pågældende udlænding, der har en tidsbegrænset opholdstilladelse, kan være en fare for statens sikkerhed.

En person, der får afslag på indfødsret, mister hverken sit opholdsgrundlag eller sin mulighed for at oppebære sociale ydelser. Et afslag vil heller ikke på anden måde kunne ændre i udlændingens retsstilling i Danmark. Efter ministeriets opfattelse kan et sådant afslag derfor ikke siges at have "tilstrækkeligt alvorlige" konsekvenser for den pågældende til, at det rejser spørgsmål i forhold til EMRK artikel 8.

Afslag på indfødsret vil derfor heller ikke rejse spørgsmål i forhold til EMRK artikel 13. I artikel 13 fastslås, at "enhver, hvis rettigheder og friheder efter konventionen er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør." Det fremgår af Domstolens praksis, at artikel 13 alene vil kunne påberåbes i tilfælde, hvor klager har en "rimeligt begrundet indsigelse" i forhold til en af de materielle bestemmelser i EMRK. Domstolen fastslår f.eks. i sagen Boyle og Rice mod Storbritannien (dom af 27. april 1988), at "..Article 13 cannot reasonably be interpreted so as to require a remedy in domestic law in respect of any supposed grievance under the Convention that an individual may have, no matter how unmeritorious his complaint may be: the grievance must be an arguable one in terms of the Convention". Dette indebærer efter ministeriets opfattelse, at artikel 13 om effektive retsmidler ikke finder anvendelse på et sådant afslag på dansk indfødsret, hvorfor den pågældende udlænding ikke efter EMRK har krav på at få prøvet begrundelsen for afslaget.

I sit notat gennemgår Institutet udover ovennævnte afgørelser om afslag på statsborgerskab tillige en række domme, der vedrører nationale sikkerhedstjenesters indsamling, registrering, opbevaring og videregivelse af oplysninger samt iværksættelse af tvangsindgreb, så som aflytning. Det drejer sig om sagerne Klass m.fl. mod Tyskland (dom af 6. september 1978),

Amann mod Schweiz (dom af 16. februar 2000), Leander mod Sverige (dom af 26. marts 1987) og Rotaru mod Rumænien (dom af 4. maj 2000).

Klass-dommen vedrørte en tysk lovgivning, hvorefter der kunne foretages indgreb i meddelelseshemmeligheden, uden at de involverede fik underretning før på det tidspunkt, hvor dette kunne ske uden skade for det formål, der begrundede indgrebet. Dette betød i visse tilfælde, at der ikke blev givet underretning. I Amann-dommen havde det schweiziske efterretningsvæsen aflyttet og optaget klagers telefonsamtale med en person ved den russiske ambassade, og havde på den baggrund registreret og opbevaret oplysninger om klager. Leander-dommen vedrørte den svenske efterretningstjenestes opbevaring og videregivelse af oplysninger om klager i forbindelse med en sikkerhedsvurdering, der blev foretaget i anledning af klagers ansættelse samt klagers manglende tilladelse til at få aktindsigt i de registrerede oplysninger. I Rotaru-dommen havde den rumænske efterretningstjeneste indsamlet og opbevaret oplysninger om klager, uden at klager havde mulighed for at få prøvet, om efterretningstjenestens oplysninger var korrekte.

Ingen af disse sager vedrørte afslag på statsborgerskab, men derimod nationale efterretningstjenesters indsamling, registrering, opbevaring og videregivelse af oplysninger samt iværksættelse af indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Endelig gennemgås i Institutets notat sagen Al-Nashif mod Bulgarien (dom af 20. juni 2002). I denne sag blev en statsløs palæstinenser, der havde boet i Bulgarien i syv år med sin kone og to børn, frihedsberøvet og senere udvist af Bulgarien. Udvisningsbeslutningen indeholdt ingen nærmere begrundelse for beslutningen, men henviste alene til statens sikkerhed. De bulgarske domstole afviste at tage stilling til frihedsberøvelsens lovlighed, fordi det fremgik udtrykkeligt af de bulgarske regler, at sager om administrative beslutninger om tilbageholdelse med henblik på udsendelse af personer, der var udvist på grund af hensynet til statens sikkerhed, ikke kunne prøves af domstolene. Domstolen fandt, at der var sket krænkelse af artikel 8 og artikel 13 i EMRK. Heller ikke denne dom vedrørte afslag på statsborgerskab.

På den baggrund finder Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ikke, at de pågældende domme kan anses for relevante i forbindelse med vurderingen af, om et afslag på indfødsret rejser spørgsmål i forhold til EMRK artikel 8 og artikel 13 i de tilfælde, hvor det – uden at dette er anført i afslaget – er vurderingen, at den pågældende ansøger kan være en fare for landets sikkerhed.”

Justitsministeriet har den 17. januar 2006 besvaret spørgsmål nr. S 324 fra medlem af Folketinget Jørgen Arbo-Bæhr (EL).

Jeg kan i det hele henholde mig til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations høringsvar af 12. januar 2006.