



NOTAT

Dato: 30. april 2009  
Kontor: Udlændingelovskontoret  
J.nr.: 2009/4009-100  
Sagsbeh.: VHH

**Notat om de indkomne hørings svar vedrørende forslag til Lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven (Behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, m.v.) – L 209**

**1. Indledning**

Integrationsministeriet har hørt en række myndigheder og organisationer over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven (Behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, m.v.)

Følgende hørte myndigheder og organisationer har afgivet bemærkninger til lovforslaget:

Byretterne (Københavns Byret), Danske Advokater, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Rehabiliterings- og Forskningscenteret for Torturofre, Retspolitisk Forening, Retsikkerhedsfonden, UNHCR, Vestre Landsret, Østre Landsret og Ægteskab uden grænser.

Følgende myndigheder og organisationer har ikke haft bemærkninger til lovudkastet:

Datatilsynet, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Landbrugsraadet, Rigspolitiet og Sundhedskartellet.

Følgende myndigheder og organisationer har pr. dags dato ikke afgivet bemærkninger til lovudkastet:

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Allerød Kommune, Amnesty International, Børnerådet, Dansk Industri, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Regioner, Den Almindelige Danske Lægeforening, Den Danske Europabevægelse, Det Centrale Handicapråd, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Frederiksberg Kommune, Færøernes Landsstyre, Grønlands Landsstyre, HK/Danmark, Håndværksrådet, Københavns Kommune, Landsorganisationen i Danmark, Ledernes Hovedorganisation, Mellempøkeligt Samvirke, Politiforbundet i Danmark, Red Barnet, Rigsadvokaten og Rådet for Etniske Minoriteter.

Endelig har følgende afgivet bemærkninger til lovudkastet:

Advokat Tyge Trier.

Det bemærkes, at Vestre Landsret, Københavns Byret og Den Danske Dommerforening har tilsluttet sig de bemærkninger, som er fremsat af Østre Landsret.

Integrationsministeriet kan oplyse, at ministeriet den 17. marts 2009 sendte den betænkning, der danner grundlag for lovforslaget, Betænkning nr. 1505 fra Arbejdsgruppen om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, i offentlig høring hos de ovennævnte organisationer og myndigheder sammen med oplysninger om regeringens beslutning om lovforslagets indhold. Af høringsbrevet fremgår, at lovforslaget på daværende tidspunkt var under udarbejdelse i Integrationsministeriet, og at der efterfølgende ville ske en offentlig høring over lovforslaget. Betænkningen blev sendt til Integrationsudvalget den 11. marts 2009 (Folketingsåret 2008-09, Alm. del – bilag 99). Integrationsudvalget blev orienteret om den offentlige høring over betænkningen ved brev af 17. marts 2009 (Folketingsåret 2008-09, Alm. del - bilag 105).

Den 3. april 2009 blev udkast til lovforslag sendt i offentlig høring hos de ovennævnte myndigheder og organisationer. Integrationsudvalget blev orienteret om den offentlige høring over lovforslaget ved brev af 3. april 2009 (Folketingsåret 2008-09, Alm. del – bilag 120).

I det følgende gengives hovedindholdet af de modtagne høringssvar med hensyn til forslagene i det fremsatte lovforslag og Integrationsministeriets bemærkninger hertil. Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører det fremsatte forslag, indgår således ikke i notatet. Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvise til høringssvarene, som er sendt til Folketingets Integrationsudvalg.

I det omfang, de afgivne høringssvar til lovforslaget henviser til bemærkninger afgivet til betænkningen, er disse bemærkninger medtaget.

## **2. Generelle bemærkninger**

### **2.1. Om lovforslaget**

Dansk Flygtningehjælp finder, at det fremsendte udkast til lovforslag indeholder regler, der på væsentlige punkter forbedrer den udviste udlændings rettigheder, herunder adgangen til effektiv kontradiktion. Dansk Flygtningehjælp finder anvendelsen af diplomatiske garantier problematisk og de skærpede restriktioner for udlændinge på tålt ophold uacceptable.

Danske Advokater anerkender, at adgang til administrativ udvisning kan være en nødvendig beredskabsforanstaltning, og at hemmeligholdelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter er af afgørende betydning for PET's samarbejde med andre landes efterretningstjenester og samarbejdspartnere. Danske Advokater lægger samtidig afgørende vægt på, at der sikres den enkelte den bedst mulige retsstilling – det vil sige, at der fokuseres på mest mulig åbenhed og gennemsigtighed i forhold til farevurderin-

gen, hurtig og effektiv domstolskontrol, mulighed for beskikkelse af advokat samt sikring af muligheden for kontradiktion under sagen. Efter Danske Advokaters opfattelse indebærer lovforslaget alt andet lige i forhold til den gældende ordning en forbedring af retssikkerheden for den enkelte med let adgang til en uvildig domstolskontrol af afgørelser om administrativ udvisning af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed samt nogle yderligere processuelle retsgarantier.

Flygtningenævnet kan tilslutte sig formålet med lovforslaget, hvorefter den myndighed, der fremover skal træffe afgørelse vedrørende udlændingelovens §§ 7, 8 og 31, i sager, hvor en udlænding anses for en fare for statens sikkerhed, sikres adgang til alle sagens oplysninger, herunder eventuelt fortroligt materiale af efterretningsmæssig karakter.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at det flere steder fremgår, at lovforslaget er "baseret på de anbefalinger", som fremgår af arbejdsgruppens betænkning. Herved fremstår det umiddelbart som om, at der er afgivet en enstemmig betænkning. Det er ikke tilfældet, idet repræsentanterne for Foreningen af Udlændingeretsadvokater, ikke kunne tilslutte sig flertallets anbefalinger. Foreningen af Udlændingeretsadvokater skal anmode om at dette rettes før lovforslaget fremsendes til Folketinget.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at det fremgår af betænkningen, som danner grundlag for lovforslaget, at Foreningen af Udlændingeretsadvokater ikke kunne tilslutte sig anbefalingerne fra arbejdsgruppen. For god ordens skyld er det nu tillige anført i lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3.

Retssikkerhedsfonden anfører, at der er tale om et regelsæt med vidtgående beføjelser i forhold til en efter hidtidige erfaringer meget begrænset persongruppe, som næppe vil give anledning til mere end et par sager om året. Retssikkerhedsfonden anser det for meget positivt og en væsentlig forbedring i forhold til gældende ret, at regeringen har fravalgt en nævnsløsning og i stedet foretrukket at indføre domstolskontrol med adgang til appel til landsretten og med i hvert fald som udgangspunkt fuld prøvelsesret af hele det materiale, som indgår i sagen – også det fortrolige stof.

Ægteskab uden Grænser mener, at en udlænding med fast bopæl og familie i Danmark bør have den samme grad af retssikkerhed som en mistænkt dansk statsborger. PET bør være forpligtet til at fremlægge hele sit bevismateriale for den mistænkte, så han kan forsvare sig imod anklagerne. Ønsker PET ikke at gøre dette, fordi PET prioriterer det højere at beskytte deres kilder, agenter eller arbejdsmetoder, så må PET efter Ægteskab uden Grænsers opfattelse i stedet nøjes med at overvåge den mistænkte fremtidige aktiviteter, fuldstændig på samme måde, som det gælder for mistænkte danske statsborgere.

## **2.2. Høringsfristen**

Danske Advokater finder det med hensyn til selve lovgivningsprocessen problematisk i forhold til hensynet til at sikre den fornødne lov kvalitet, at betænkningen er sendt i høring med så kort en høringsfrist, og at høringen i øvrigt gennemføres ad to omgange.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at foreningen har kommenteret den til grund for lovudkastet liggende betænkning. Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker endvidere, at det ikke er acceptabelt, at høringen vedr. lovudkastet skal foregå med så kort frist henset til den mellemliggende påske. Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker endeligt, at ministeriet ikke har fundet anledning til at afvente høringsfristens udløb vedr. betænkningen, før man har udarbejdet et lovudkast af 26. marts, der bortset fra nogle få ændringer af overvejende redaktionel karakter, er identisk med det forelagte lovudkast af 3. april. Det er betænkeligt, at man i spørgsmål, der er af fundamental betydning for udlændinges retssikkerhed og den måde, sagerne skal behandles ved domstolene, tilsyneladende betragter høringer af sagkyndige som en tom rituel proces uden betydning for det lovforberedende arbejde.

Retspolitisk Forening finder anledning til at bemærke, at høringssvarene vedrørende betænkningen næppe kan være seriøst overvejet. Betænkningens høringsfrist var fastsat til den 31. marts. Lovudkastet er dateret den 3. april. Der har således været to arbejdsdage til at sagsbehandle og overveje de indkomne hørings svar. En sådan fremgangsmåde ved lovforberedelsen forekommer Retspolitisk Forening at være det nærmeste man kan komme på en opfordring til at negligere fremtidige høringsanmodninger fra Integrationsministeriet.

Østre Landsret anfører, at høringsfristen vedrørende såvel betænkningen som lovudkastet har været ganske kort. Hertil kommer, at betænkningen ikke indeholder et lovudkast med bemærkninger, som har dannet grundlag for det foreliggende lovudkast. Østre Landsret har derfor ikke haft mulighed for at foretage den grundige gennemgang af lovudkastet, som må anses for påkrævet for at afgive et hørings svar i en sag af denne karakter.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at henset til regeringens ønske om, at der inden sommerferien skulle fremsættes lovforslag som opfølgning på betænkningen, valgte ministeriet at sende betænkningen og regeringens beslutning om lovforslagets indhold i offentlig høring den 17. marts 2009 med henblik på, at høringsparterne fik så meget tid som muligt til at forholde sig til grundlaget for lovforslaget, inden høringen over selve lovforslaget. Integrationsministeriet gør opmærksom på, at det af høringsbrevet af 17. marts 2009 fremgår, at lovforslaget på daværende tidspunkt var under udarbejdelse i ministeriet, og at bemærkningerne til betænkningen skulle indgå i arbejdet med udarbejdelsen af lovforslaget. Efterfølgende blev lovudkastet sendt i høring den 3. april 2009. Integrationsministeriet gør opmærksom på, at det af høringsbrevet af 3. april 2009 fremgår, at der på daværende tidspunkt var tale om et udkast, som også i høringsperioden ville kunne undergå ændringer, ligesom der ville kunne ske ændringer inden fremsættelsen for Folketinget, bl.a. under hensyn til de indkomne hørings svar.

Integrationsministeriet finder ved valg af denne fremgangsmåde at have sikret, at høringsparterne har haft det bedst mulige grundlag for at komme med bemærkninger til lovforslaget. Integrationsministeriet skal da også henvise til, at en lang række myndigheder og organisationer er fremkommet med bemærkninger.

### **3. Ny model for behandling og domstolsprøvelse af sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed**

#### **3.1. Generelt om modellen**

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at grundproblemet er, hvorvidt omfattende personindgreb skal kunne foretages på grundlag af materiale, der er hemmeligholdt for personen og dennes hjælpere. I et velordnet retssamfund må dette ikke kunne finde sted. Kendskab til grundlaget for indgrebet er af afgørende retssikkerhedsmæssig betydning. Uden det vil personen ikke kunne værgе for sig. Uden det vil offentligheden ikke kunne udøve dens kontrollerende funktion, som er så vigtig i et demokrati. Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder, at prøvelsen af udvisningsbeslutningen skal ske efter de almindelige regler i grundlovens § 63. Indbringelse for retten skal dog ske automatisk og med opsættende virkning.

Institut for Menneskerettigheder finder generelt, at den foreslåede ordning med domstolsprøvelse og mulighed for at fremlægge fortroligt materiale til særlige advokater vil kunne indebære en forbedring af den eksisterende ordning, der er forbundet med store menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige bekymringer, og som forventet har vist sig at føre til utilfredsstillende resultater. Efter Institut for Menneskerettigheders vurdering lever den foreslåede ordning som udgangspunkt op til de principielle processuelle krav, der kan udledes af den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis vedrørende behandlingen af sager om udlændinge, som udgør en fare for staten sikkerhed, herunder kravet om en form for kontradiktorisk proces om nødvendigt gennem en særlig repræsentant, der er sikkerhedsgodkendt. Institut for Menneskerettigheder skal dog på ny udtrykke sin betænkelighed ved model 1, idet de almindelige danske domstole ikke besidder den særlige ekspertise og viden, som er nødvendig, herunder viden og indsigt i udlændingeretlige forhold og forhold vedrørende statens sikkerhed.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at regeringen finder – som også angivet i høringsbrevet af 17. marts 2009 over betænkningen – at det forslag fra arbejdsgruppen, som kaldes model 1, skal danne grundlag for lovforslaget.

Østre Landsret anfører, at hverken betænkningen eller bemærkningerne til lovudkastet indeholder en nærmere beskrivelse af den sagsbehandling, der skal foretages, inden justitsministeren foretager en farevurdering. Tilsvarende finder Østre Landsret, at der kan rejses spørgsmål om, hvilke sagsbehandlingsregler der skal gælde, når Integrationsministeriet skal træffe afgørelse om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, herunder i hvilket omfang udlændingen skal inddrages, inden afgørelsen træffes. Der er ikke en nærmere beskrivelse heraf i betænkningen og lovudkastet, men i mangel af en nærmere lovregering heraf går landsretten ud fra, at blandt andet forvaltningslovens regler, herunder reglerne om partshøring, finder anvendelse på den afgørelse om udvisning, som Integrationsministeriet skal træffe.

*Integrationsministeriet* kan bekræfte, at forvaltningslovens regler om partshøring m.v. finder anvendelse på den afgørelse om udvisning, *Integrationsministeriet* skal træffe.

### **3.2. Farevurdering**

Advokat Tyge Trier anfører, at det forekommer, at forslaget § 45 b indebærer en betænkelig forringelse af prøvelsen af farevurdering, idet beslutningen ifølge forslaget tages af det ministerie, som PET er underlagt. Endvidere bemærker advokat Tyge Trier, at et af de centrale problemer med den nuværende § 25 netop er det alt for løse og uklare begreb "om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed". Der ses efter advokat Tyge Triers opfattelse ikke at være en saglig grund til at udelade *Integrationsministeriet* fra sagens materiale, hvilket tillige forringer tilliden til det foreslåede nye system. Endvidere bør det efter advokat Tyge Triers opfattelse fremgå klart af loven med bemærkninger, at den uafhængige vurdering skal ske ud fra det samlede materiale, som PET påberåber sig.

Dansk Flygtningehjælp anfører, at det er et grundlæggende retsprincip, at en person skal kende anklagerne imod sig. Dansk Flygtningehjælp kan imidlertid ikke afvise, at et indgreb i denne ret kan være nødvendig for at beskytte den danske stats sikkerhed. Dansk Flygtningehjælp ønsker her at understrege, at man naturligvis bør begrænse sådanne indgribende beslutninger til det absolut nødvendige, og at kravene til ad anden vej at sikre den pågældende persons adgang til et tilstrækkeligt forsvar må være tilsvarende store.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at lovforslagets § 45 b er en videreførelse af den gældende bestemmelse med ændret kompetence. Lovforslagets kapitel 7 b indeholder regler om fremlæggelse af det materiale for retten og den for udlændingen beskikkede særlige advokat, som er undtaget fra videregivelse til udlændingen efter lovforslagets § 45 b, stk. 2.

### **3.3. Udvisningskompetence hos Integrationsministeriet**

Der kan efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse stilles spørgsmålstegn ved, om *Integrationsministeriet* har noget reelt grundlag for at tillægge § 26 hensyn forrang og nægte udvisning, når ministeriet ikke har kendskab til den underliggende farevurdering.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at hensynene nævnt i udlændingelovens § 26 er af humanitær karakter, hvorfor det ikke findes at være af betydning, at ministeriet ikke kender den underliggende farevurdering, som lægges uprøvet til grund ved afgørelsen om udvisning.

*Integrationsministeriet* skal i øvrigt henvise til, at Udlændingetjenesten med klageadgang til *Integrationsministeriet* efter de gældende regler træffer afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, og om § 26-hensynene, uden at være i besiddelse af oplysninger om den underliggende farevurdering, jf. § 45 b, stk. 2. Der er således ikke tale om en ny konstruktion, men alene om en ændret kompetencefordeling.

### 3.4. Overførsel af afgørelseskompetence fra asylmyndighederne til domstolene

Flygtningenævnet har noteret sig lovforslagets beskrivelse af rettens og nævnets opgaver i forbindelse med behandlingen af de pågældende sager. Da Flygtningenævnet ikke har adgang til det fortrolige materiale, der er fremlagt for retten, må det forventes, at nævnets udtalelser - som anført i lovforslaget – vil være af mere generel karakter og behæftet med en række forbehold, naturligvis afhængig af hvilke oplysninger, der fremlægges for nævnet.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at forhold af asylretlig karakter henhører under Flygtningenævnets afgørelse. Flygtningenævnet ønskes derimod ikke anvendt som høringspart.

Det er efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse afgørende, at Flygtningenævnets særlige viden og ekspertise fastholdes i forbindelse med afgørelser om udsendelse, og det giver anledning til ikke ubetydelig bekymring, såfremt afgørelsen om udsendelse helt overlades til domstolene, der ikke nødvendigvis har den fornødne viden og ekspertise til at behandle disse sager på betryggende vis. Det forekommer ikke beroligende, at det i betænkningen anføres, at Flygtningenævnets generelle vurdering vanskeliggøres af, at nævnet ikke kender baggrunden for farevurderingen og ikke har adgang til det fortrolige materiale.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater kan tiltræde, at sagerne behandles ved de ordinære domstole, men har fortsat visse betænkeligheder ved, at det er anvist, at Flygtningenævnet som led i domstolsprøvelsen skulle høres om mulighederne for at udvise den pågældende til sit hjemland. Landsforeningen af Forsvarsadvokater hæfter sig ved, at Flygtningenævnet kun kan få indsigt i det samme materiale, som udlændingen og hans egen advokat har adgang til og at der ikke skal være en partsproces for nævnet. Under disse vilkår vil der efter Landsforeningen af Forsvarsadvokaters opfattelse være en nærliggende risiko for, at Flygtningenævnet ikke får forelagt det relevante materiale, der kunne tale mod at den pågældende blev udsendt og på den anden side, at domstolene læner sig op ad en udtalelse fra Flygtningenævnet, hvis denne går ud på, at man ikke kan se, at der generelt er noget til hinder for udsendelse.

Retspolitisk Forening anfører, at spørgsmålet om vurderingen efter udlændingelovens § 31 fortsat bør finde sin endelige afgørelse i Flygtningenævnet som det organ, der er særligt sagkyndigt på dette område. Denne vurdering bør således ikke indgå i byrettens behandling af sagen.

Østre Landsret peger på, at landsretten i sit hørings svar vedrørende betænkningen anførte, at forslaget om at henlægge kompetencen til at træffe afgørelse efter udlændingelovens § 31 til domstolene er et brud med hidtidig retstradition, hvorefter disse afgørelser er blevet truffet af forvaltningsmyndigheder, og bør give anledning til særlige overvejelser. I lovudkastet er dette forslag ikke blot opretholdt, jf. forslaget til § 45 d, nr. 4, men også udvidet, jf. forslaget til § 45 d, stk. 1, nr. 5 (om afgørelser efter udlændingelovens § 32 b), men i lovudkastets bemærkninger er der ikke redegjort for, hvilke særlige overvejelser (om nogen) der måtte ligge bag bruddet med den hidtidige retstradition. Østre Landsret peger endvidere på, at det

fremgår af lovudkastet, at domstolene også skal have "forvaltningskompetence" med hensyn til ansøgninger om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, fra udlændinge, der er udvist efter § 25, nr. 1, jf. forslaget til § 45 d, stk. 1, nr. 3. Heller ikke i denne henseende er der i lovudkastets bemærkninger redegjort nærmere for de særlige overvejelser, der måtte ligge bag forslaget.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at vurderingen af, om udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse af en udlænding udvist efter § 25, nr. 1, og en eventuel afgørelse om asylansøgning fra en udlænding, der er udvist efter § 25, nr. 1, blandt andet vil kunne bero på en vurdering af de fortrolige oplysninger, der ligger til grund for justitsministerens farevurdering. Med henblik på at sikre, at disse oplysninger så vidt muligt også indgår i sager om udsendelse af og asylansøgning fra en sådan udlænding, foreslås det, at kompetencen til at træffe afgørelse i disse sager flyttes fra asylmyndighederne til domstolene, og at sagen behandles efter lovforslagets kapitel 7 b, der giver mulighed for at fremlægge de fortrolige oplysninger for retten. Til brug for en sådan afgørelse skal domstolene inddrage Flygtningenævnets viden og ekspertise på dette område ved at anmode nævnet om en udtalelse (uden forelæggelse af de fortrolige oplysninger).

Danske Advokater bemærker, at det må forudsættes, at domstolene lægger Flygtningenævnets udtalelse til grund, således at domstolene i praksis alene tilsidesætter nævnets udtalelse, hvis dette sker til udlændingens fordel – det vil sige i tilfælde, hvor Flygtningenævnet udtaler, at der efter nævnets opfattelse ikke er risiko for overgreb ved udsendelse, men hvor domstolene på baggrund af deres særlige kendskab til sagens materiale må lægge til grund, at det ikke kan udelukkes, at der vil være en risiko for overgreb, og at en udsendelse dermed vil være i strid med udlændingelovens § 31.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at afgørelseskompetencen tilkommer retten, og at Flygtningenævnets udtalelse derfor ikke er bindende.

Østre Landsret anfører, at når en udlænding, som er administrativt udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, som følge af bestemmelsen i udlændingelovens § 10, nr. 1, under ingen omstændigheder kan få opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1, eller 2, bør det nøje overvejes, om det er nødvendigt, herunder af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser, at retten – inden afgørelsen af spørgsmålet om udsendelse, jf. udlændingelovens § 31 – tager stilling til, om udlændingen er omfattet af § 7. Er det ikke nødvendigt, bør det endvidere efter Østre Landsrets opfattelse nøje overvejes, om der overhovedet er behov for, at kompetencen vedrørende en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1, eller 2, henlægges til domstolene.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at det er nødvendigt, at der i forhold til en asylansøgning fra en udlænding, som er administrativt udvist, indledningsvis tages stilling til, om udlændingen er omfattet af udlændingelovens §§ 7 eller 8, for at det kan afgøres, om udlændingen kan udsendes, jf. udlændingelovens § 31, eller må have tålt ophold her i landet.



Østre Landsret anfører, at efter udlændingelovens § 40 skal en udlænding meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, ”om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, inddrages eller bortfalde, eller om udlændingen opholder sig eller arbejder lovligt her i landet.” Det bør efter Østre Landsrets opfattelse nøje overvejes, om denne bestemmelse med den nuværende ordlyd giver hjemmel til at pålægge udlændingen at meddele oplysninger til brug for vurderingen af, om udlændingen kan udsendes, jf. udlændingelovens § 31.

*Integrationsministeriet* bemærker, at udlændingelovens § 40 også giver hjemmel til at pålægge en udlænding at meddele de oplysninger, der er nødvendige til vurderingen af, om udlændingen kan udsendes.

### **3.5. Domstolsbehandlingen**

Advokat Tyge Trier anfører, at der er ganske få af disse sager og retsplejelovens almindelige regler om byrets- hhv. landsretsbehandling bør finde anvendelse, herunder § 226 om henvisning af principielle sager til landsret. Det ligner efter advokat Tyge Triers opfattelse en tanke, at de to ministerier, som er blevet underkendt på glasklar måde af Højesteret i tuneser-sagen nu forsøger at undgå Højesterets behandling af disse sager ved at påtvinge byretsbehandling af sagerne. Enten bør § 226 efter advokat Tyge Triers opfattelse være i kraft, eller disse få sager må have landsretten som førsteinstans.

Den Dansk Dommerforening anfører, at disse sager bør behandles efter regler, der ligger så tæt som muligt på de almindelige regler om domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelser. I de tilfælde, hvor det på grund af sagernes særlige karakter findes nødvendigt at afvige fra retsplejelovens almindelige regler, bør der efter Den Danske Dommerforenings opfattelse være en særlig begrundelse, som gør afvigelsen forsvarlig. Som et eksempel på, at en afvigende regel ikke er nærmere begrundet i bemærkningerne til lovforslaget kan nævnes forslagets § 45 i, om automatisk anke af byrettens afgørelse.

Retssikkerhedsfonden anfører, at sagerne skal behandles i henhold til kap. 43 a med visse fravigelser, men Retssikkerhedsfonden advarer imod, i disse meget specielle sager, at overlade for meget til rettens officialvirksomhed. Kontradiktion er altid det bedste middel til en retssags oplysning. I disse særlige sager, hvor den almindelige forsvarers aktindsigt er begrænset, og hvor den særlige advokats adgang til kommunikation med udlændingen ophører i det øjeblik, han/hun får adgang til det stof, der er fortroligt, bør der udvises særlig varsomhed med at overlade advokatopgaver til retten. Risikoen er efter Retssikkerhedsfondens opfattelse, at der er opgaver vedrørende sagens oplysning, som bliver forsømt.

Østre Landsret finder, at det bør reguleres udtrykkeligt i selve lovteksten, at de foreslåede regler i kapitel 7 b finder anvendelse under appel til landsretten og Højesteret, sml. herved retsplejelovens § 475, stk. 2 (om ankesagsbehandlingen efter retsplejelovens kapitel 43 a). I forlængelse heraf bør der tages stilling til, om der skal være hjemmel for Københavns Byret til at henvise en sag, der er omfattet af lovudkastets forslag til § 45 d, stk. 1, til landsretten i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1, hvorefter byretten efter anmodning fra en part kan henvise en sag til behandling ved landsret, hvis sagen er af principiel karakter.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at det nu udtrykkeligt fremgår af lovforslagets § 45 k, stk. 1, og bemærkningerne hertil, at lovforslagets kapitel 7 b også finder anvendelse under sagens behandling i landsretten og Højesteret. Endvidere fremgår det nu udtrykkeligt af lovforslagets § 45 k, stk. 2, og bemærkningerne hertil, at regler i retsplejeloven, der henviser til retsplejelovens kapitel 43 a, finder anvendelse. Det drejer sig bl.a. om retsplejelovens § 226, stk. 2, hvorefter der ikke kan ske henvisning af en sag fra byretten til landsretten.

Integrationsministeriet skal for så vidt angår begrundelsen for lovforslagets § 45 i om automatisk anke fra byretten til landsretten af sager, hvor der er afgjort asylretlige spørgsmål, bemærke, at denne bestemmelse er begrundet i hensynet til at sikre overholdelse af non-refoulement princippet.

Københavns Byret anfører, at det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger, at den ret, der har ansvaret for sagens oplysning, bør afholde en asyl samtale med udlændingen, hvis der skal tages stilling til spørgsmålet om asyl. Uanset at noget sådant ikke fremgår af selve lovteksten, bør det efter Københavns Byrets opfattelse ikke i bemærkningerne anføres, at retten skal holde en samtale med udlændingen. Sagen skal afgøres på baggrund af de indhentede udtalelser og dokumenter fra de relevante administrative myndigheder og på baggrund af en partsforklaring i retten fra udlændingen samt sagens øvrige bevisligheder.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at der nu er ændret i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 45 d, stk. 1, således at det ikke længere fremgår, at der skal afholdes asylsamtale, men at udlændingen skal have lejlighed til at afgive forklaring om sit asylmotiv for retten.

Advokat Tyge Trier anfører, at det forekommer, at forslaget § 45 f, stk. 3 indeholder en betænkelig afskæring af materialet, som skal domstolsprøves, og at det forekommer tvivlsomt om dette lever op til kravene i medfør af EMRK artikel 5, 6 og 13, jf. dommen angående Storbritanien fra 2009 mv.

Dansk Røde Kors finder det som udgangspunkt betænkeligt, at der i et retssamfund anvendes lukket materiale ved behandlingen af sager om udvisning, men anerkender, at det af hensyn til statens sikkerhed i få konkrete tilfælde kan være nødvendigt. Dette skal naturligvis have undtagelsens karakter og være konkret velbegrundet. Såfremt der anvendes lukket materiale, må det være strengt nødvendigt, og der må løbende ske vurdering af hvorvidt materiale kategoriseret som lukket, af hensyn til den udvisningstruede, bør overføres til åbent materiale.

Danske Advokater bemærker, at det ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning er af helt afgørende betydning, at der sikres den fornødne kontradiktionsmulighed, herunder at den mistænkte effektivt kan imødegå det bevismateriale, som mistanken er baseret på. Danske Advokater bemærker endvidere, at af hensyn til sikringen af, at Danmark lever op til vores internationale forpligtelser, gælder muligheden for effektiv kontradiktion ikke alene i forhold til

grundlaget for frihedsberøvelsen, men tillige i forhold til selve udvisningen og grundlaget for denne. Danske Advokater bemærker, at det ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning kan diskuteres, om ordningen med særligt sikkerhedsgodkendte advokater kan siges på fornøden måde at sikre en kontradiktionsmulighed, når denne særlige advokat får adgang til alt det materiale, der forelægges domstolene, uden at måtte konferere med den pågældende udlænding, som har sin egen advokat.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder, at materiale, der ikke kan inddrages i sagen i overensstemmelse med retsplejelovens almindelige regler, ikke bør indgå i sagen.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at selvom den foreslåede ordning er en forbedring i forhold til den nuværende situation, så vil den konkrete implementering af ordningen kunne give anledning til menneskeretlige problemstillinger. Institut for Menneskerettigheder fremhæver, at muligheden for at begrænse videregivelsen af oplysninger til den pågældende udlænding, som den foreslåede i § 45, stk. 2 indebærer, efter instituttets opfattelse kan komme i strid med forudsætningen om, at udlændingen skal have adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod ham, således at han effektivt kan instruere den særlige advokat.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater udtrykker betænkelighed ved et system med to advokater, hvor den ene, B-advokaten kan tale med klienten, men ikke kan få det relevante at vide, og en A-advokat, der godt må kende det relevante, men som ikke må tale med klienten. Man kan risikere, at der træffes urigtige afgørelser, i og med at der ikke er reel kontradiktion, dels med hensyn til kildernes troværdighed, men også på det mere faktuelle plan. Det er efter Landsforeningen af Forsvarsadvokaters opfattelse indlysende, at muligheden for at imødegå fejl bliver mindre eller måske helt umuliggjort, hvis der som foreslået i udkastets § 45 e, stk. 3, bliver hjemmel for, at Justitsministeriet kan bestemme, at der af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan udleveres A-advokaten kopi af det materiale, som indgår i sagen for retten, men at advokaten henvises til at gennemse materialet i retten eller hos politiet.

Retspolitisk Forening anfører, at der under sagen skal udpeges en særlig sikkerhedsgodkendt advokat, der ikke må konferere, hverken med den udviste eller dennes advokat. Det er hensigten, at den særligt sikkerhedsgodkendte advokat alene skal forholde sig de fortrolige og lukkede oplysninger, der ligger til grund for afgørelsen om udvisning. Derved vil en udvisningssag for byretten i realiteten fremtræde som to sager, hvor det hemmelige materiale ikke er tilgængeligt for almindelig kontradiktion. Da det antages, at fremlæggelsen af fortroligt bevismateriale er afgørende for, at Justitsministerens farevurdering kan tiltrædes af retten, er der efter Retspolitisk Forenings opfattelse tale om indførelse af hemmelige retssager, hvilket grundlæggende strider mod almindelig retsstatslig tænkning. Retspolitisk Forening foreslår derfor, at denne mulighed for hemmeligholdelse af bevismateriale for den udviste udgår.

Efter Retssikkerhedsfondens mening lever § 45 f stk. 2 i den foreslåede udformning ikke op til de krav, som følger af EMD's dom af 19. februar 2009 i sagen A m.fl. mod Storbritannien. Det fremgår af dommen, at den udviste skal have mulighed for effektivt at anfægte beskyldningerne mod ham. Det fremgår at § 45 f, stk. 2 i den foreslåede affattelse desuagtet åbner

adgang til at undlade at videregive oplysninger til udlændingen, selvom den pågældende derved afskæres fra effektivt at imødegå beskyldningerne mod ham. Bestemmelsen opfylder derfor efter Retssikkerhedsfondens mening ikke de krav, som følger af EMRK artikel 5, stk. 4.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at det nu i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 45 f er uddybet, hvilke oplysninger der skal fremlægges for udlændingen som åbent materiale for at sikre, at udlændingen har adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod sig, således at den pågældende er i stand til at give effektive instruktioner til den særlige advokat. Integrationsministeriet skal endvidere henvise til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.3., om lovforslagets forhold til EMRK i relation til domstolsprøvelse af frihedsberøvelse.

Den Danske Dommerforening finder, for så vidt angår spørgsmålet om affattelsen af afgørelser i disse sager, at afgørelserne bør begrundes og i øvrigt udformes på helt sædvanligvis vis, og at der derefter må tages stilling til i hvilket omfang dele af dommen må udelades for at undgå, at fortrolige oplysninger ikke kommer til partens eller offentlighedens kundskab.

Østre Landsret peger på, at det i landsrettens hørings svar vedrørende betænkningen blev anført, at det må give anledning til særlige overvejelser, hvorledes domstolene skal kunne begrunde afgørelser om farevurdering, udvisning og udsendelse på baggrund af blandt andet PET's fortrolige materiale, som ikke må komme til den pågældendes eller offentlighedens kundskab. Det fremgår af lovudkastets forslag til § 45 h, stk. 2, at rettens afgørelse om frihedsberøvelse træffes ved kendelse. Af forslaget til § 45 h, stk. 3, fremgår, at rettens afgørelse om udvisning, opholdstilladelse og udsendelse træffes ved dom. I bemærkningerne til lovudkastet er der imidlertid ikke anført noget om, hvordan en dom og en kendelse skal affattes, herunder begrundes, når afgørelsen er truffet på baggrund af PET's fortrolige materiale, som ikke må komme til udlændingens eller offentlighedens kundskab. Østre Landsret skal derfor på ny opfordre til, at det særligt overvejes, herunder i lyset af Danmarks internationale forpligtelser, hvordan en kendelse om frihedsberøvelse og en dom om farevurdering, udvisning og udsendelse m.v., der er baseret på PET's fortrolige materiale, som ikke må komme til udlændingens eller offentlighedens kundskab, bør affattes, herunder begrundes. I den forbindelse bør det efter Østre Landsrets opfattelse overvejes, om der er behov for at gennemføre særlige lovbestemmelser herom og i øvrigt foretage begrænsning i udlændingens ret til indsigt efter retsplejelovens § 255 a.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at det nu nærmere er omtalt i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 45 h, hvorledes retten skal begrunde sine afgørelser. Endvidere er adgang til aktindsigt nu omtalt i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 45 f.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater efterlyser svar på, om man vil blande sig i, hvilke retsafdelinger, der skal behandle de pågældende sager. Landsforeningen af Forsvarsadvokater noterer sig, at lovudkastets bemærkninger til den foreslåede § 45 d i et ret uhørt omfang søger at blande sig i, hvorledes domstolene vil tilrettelægge deres arbejdsopgaver. Det er al-

drig hensigtsmæssigt, at der søges lovgivet så meget i bemærkninger i stedet for i selve lovteksten.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at det vil være op til retten at tilrettelægge behandlingen af sagerne. Der er således ikke tale om, at Integrationsministeriet søger at påvirke, hvilke retsafdelinger der vil skulle behandle sagerne.

Østre Landsret har for så vidt angår grundlaget for domstolsprøvelsen anført, at det fremgår af bemærkningerne til nr. 6, at fortrolige oplysninger for eksempel vil kunne fremlægges for retten og den særlige advokat "i form af skriftlige redegørelser fra PET". Østre Landsret forudsætter, at denne bemærkning ikke tilsigter at begrænse det grundlag, hvorpå prøvelsen finder sted. Det bemærkes herved, at det tilkommer retten at træffe bestemmelse om bevisførelsen, jf. retsplejelovens § 471, stk. 1.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at der ikke med bemærkningen, som alene er et eksempel, er tilsigtet en begrænsning i prøvelsesgrundlaget.

### **3.6. Særlige advokater**

Dansk Flygtningehjælp finder det væsentligt, at den særlige advokat har de fornødne ressourcer til at sætte sig ind i og forberede sagen tilstrækkelig grundigt.

Danske Advokater peger på, at der ikke er redegjort for, hvordan og efter hvilke kriterier de særligt sikkerhedsgodkendte advokater skal udpeges. Det fremgår, at antallet af særligt godkendte advokater, henset til det begrænsede antal sager af denne karakter, næppe vil være stort.

Institut for Menneskerettigheder henviser til, at en række af de særligt godkendte advokater i Storbritannien har udtrykt betydelig bekymring over den ringe muligheden for at varetage de mistænkte udlændinges interesser og rettigheder, da de ikke har adgang til kontradiktion med de pågældende. Institut for Menneskerettigheder finder bl.a. under henvisning hertil, at de særligt godkendte advokaters identitet bør være offentligt kendt, således at de har mulighed for at deltage i den offentlige debat om systemets generelle funktion, og at de særligt sikkerhedsgodkendte advokater skal have adgang til ikke ubetydelige ressourcer ikke blot i form af tid og adgang til et reelt vederlag for den med sagernes behandling forbundne tid, men også til særlig sagkundskab om området.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at foreningen finder en ordning med brug af særlige advokater betænkelig, bl.a. fordi advokaten i så fald skal godkendes af det system, som klienten står overfor. Det vil efter Foreningen af Udlændingeretsadvokaters opfattelse få uoverskuelige konsekvenser for retsvæsenets, politiets og advokaternes troværdighed, hvis en sådan ordning indføres.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater gør opmærksom på, at det for den udlænding, der udsættes for et indgreb, næppe kan virke betryggende, at den A-advokat, der skal forsvare

ham, skal være godkendt af hans modpart, PET, til at udføre opgaven. Landsforeningen af Forsvarsadvokater stiller spørgsmålstejn ved, hvilke kriterier, der skal lægges til grund ved godkendelsen. Hvis man vælger et system med to sæt advokater, bør det være således, at B-advokaten får adgang til resuméer af sagens lukkede materiale. Klasse-A advokaterne bør efter Landsforeningen af Forsvarsadvokaters opfattelse i det mindste have mulighed for at drøfte deres opgaver med en anden advokat fra samme gruppe af advokater, således at der sker en egentlig dobbeltbeskikkelse. Særligt hvis der bliver mulighed for at beskikke to klasse-A advokater i hver sag, må disse kunne leve med, at deres særlige hverv er offentlig kendt.

Retssikkerhedsfonden anfører, at de særlige advokater antages af Justitsministeren, men at det ikke fremgår, om dette hverv agtes opslået og besat efter ansøgning, ligesom det ikke fremgår, om navne på de særligt udvalgte advokater skal hemmeligholdes. På alle punkter, hvor der ikke er helt særligt tungtvejende grunde til i disse sager at fravige retsplejelovens almindelige regler, bør dette efter Retssikkerhedsfondens opfattelse ikke ske. De særlige advokaters identitet bør derfor være kendt, ganske som den almindelige forsvarers navn er det, medmindre der i den konkrete sag foreligger sådanne særlige omstændigheder, der gør hemmeligholdelse påkrævet. Afgørelse bør i så fald træffes af retten.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at det nu fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 45 j, at de særlige advokater vil blive antaget af justitsministeren efter drøftelse med præsidenterne for Østre Landsret og Københavns Byret og Advokatrådet. Endvidere fremgår det nu af lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.1.4., at udlændingen og dennes advokat vil have kendskab til, hvem der er beskikket som særlig advokat i sagen.

#### **4. Ny model for frihedsberøvelse**

Landsforeningen af Forsvarsadvokater kan tiltræde, at prøvelse af frihedsberøvelse henhører under de ordinære domstole og vel at mærke i overensstemmelse med de retningslinier, der blev fastsat af Højesteret i tunesersagerne.

Dansk Flygtningehjælp finder det positivt at frihedsberøvelsens lovlighed foreslås prøvet af retten, uanset den pågældende udlænding er løsladt inden tre dage.

Københavns Byret peger på, at det af nyformuleringen af udlændingelovens § 37 fremgår, at spørgsmålet om en frihedsberøvelses lovlighed skal indbringes for retten, uanset om den pågældende er løsladt administrativt inden udløbet af 3 døgns fristen. Det forekommer efter Københavns Byrets opfattelse ikke hensigtsmæssigt, at sagen skal indbringes for retten med deraf følgende omfattende sagsbehandling, medmindre udlændingen udtrykkeligt anmoder om det.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at ministeriet finder det rettest, at frihedsberøvelsen også indbringes for retten til prøvelse ved det offentliges foranstaltning, hvis ud-

lændingen forinden er løsladt. Ministeriet skal herved henvise til, at spørgsmålet om udvisning og farevurdering normalt vil skulle prøves samtidig med frihedsberøvelsen.

Dansk Flygtningehjælp vil ikke afvise, at det af hensyn til den alvorlige karakter af denne type sager, ofte kan være nødvendigt at frihedsberøve udlændinge, der er udvist med hjemmel i udlændingelovens § 25, nr. 1. Principielt finder Dansk Flygtningehjælp alligevel skærpselsen uhensigtsmæssig. Der bør i et retssamfund aldrig foretages indgreb, der ligger ud over det nødvendige. Hvis et mindre indgreb i form af fx meldepligt faktisk er tilstrækkeligt til at sikre muligheden for udvisning, bør man naturligvis ikke frihedsberøve pågældende udlænding.

Danske Advokater bemærker, at der – uagtet at der ikke med forslaget skal argumenteres konkret for, at mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige – altid skal foretages en afvejning af indgrebets proportionalitet.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater tager afstand fra, at der skal kunne ske frihedsberøvelse i alle tilfælde. Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder dette betænkeligt, idet det ville sætte proportionalitetsprincippet i udlændingelovens § 34 til side. Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder endvidere, at dette synspunkt støttes af internationale forpligtelser.

Institut for Menneskerettigheder fremhæver, at det efter artikel 5, stk. 1, litra f, kun er muligt at frihedsberøve, hvis udvisning og udsendelse ikke er udsigtsløs, og såfremt sagen fremmes med den fornødne omhu. Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at det præciseres i lovforslaget, at disse sager skal behandles hurtigst muligt, og herunder eventuelt at der fastsættes en tidsfrist for behandling af sagerne.

Retspolitisk Forening anfører, at det fremgår, at den udviste under sagen skal være varetægtsfængslet, samt at der kan iværksættes særlige begrænsninger i den udvistes kommunikation med omverdenen. Da der ikke i disse sager er tale om almindelige varetægtsfængslingsgrunde, men alene om et behov for at sikre den udvistes tilstedeværelse med henblik på udsendelse, forekommer det efter Retspolitisk Forenings opfattelse ude af proportionalitet at foreslå, at der altid skal ske fængsling under sagens behandling. Dette bør kun kunne ske i det omfang mindre indgribende foranstaltninger ikke kan komme på tale.

Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at lovforslaget ikke indebærer, at der altid skal ske frihedsberøvelse under sagen. Der vil som hidtil skulle foretages en vurdering af, om frihedsberøvelse er et proportionalt indgreb og det vil fortsat være en betingelse for frihedsberøvelse, at der er en reel udsigt til, at udsendelse kan effektueres inden for overskuelig fremtid. Den foreslåede ordning i lovforslagets § 36 indebærer således alene, at frihedsberøvelse er den foranstaltning, der som udgangspunkt skal anvendes under sagen.

Østre Landsret anfører, at der kan rejses spørgsmål om, fra hvilket tidspunkt der skal være hjemmel til at frihedsberøve udlændingen for at sikre muligheden for administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1. Spørgsmålet er nærmere, om der skal være hjemmel hertil, allerede inden justitsministeren har foretaget farevurderingen, efter at farevurderingen

er foretaget, eller først når Integrationsministeriet har truffet afgørelse om administrativ udvisning. Efter den foreslåede nye affattelse af udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. og 3. pkt., skal der være hjemmel til at frihedsberøve en udlænding "for at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1". Efter forslaget til § 45 d, stk. 1, nr. 2, skal de foreslåede nye regler om domstolsbehandling imidlertid finde anvendelse på frihedsberøvelse efter § 36 af en udlænding, "som er udvist efter § 25, nr. 1" (fremhævet her).

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at lovforslagets § 45 d, stk. 1, nr. 2, nu er omformuleret, således at ordlyden er bragt i overensstemmelse med lovforslagets § 36, stk. 1, 2. pkt. Frihedsberøvelse vil som hidtil kunne iværksættes, når der foreligger en farevurdering efter lovforslagets § 45 b.

Dansk Røde Kors anfører i forbindelse med at begrænse udvisningstruedes muligheder for at kommunikere med omverdenen, for derved at skabe sig et muligt opholdsgrundlag som følge af profilering i hjemlandet, at ytringsfriheden er en af de vigtigste og mest grundlæggende menneskerettigheder, som der skal meget tungtvejende grunde til at begrænse.

Danske Advokater anfører, at det er helt afgørende betydning, at udlændingen ikke mere generelt isoleres fra starten (alene med mulighed for at drøfte sagen med sin advokat) uden nogen form for konkret mistanke om, at den pågældende vil forhindre udsendelsen.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater tager afstand fra, at udlændingen under frihedsberøvelsen kan være afskåret fra kontakt med omverdenen. Det har stor værdi for oplysningen af sagen, at udlændingen kan være i forbindelse med omverdenen. Omverdenens kendskab til sagen, vil ofte bringe nye og afgørende oplysninger frem.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at uden at det er eksemplificeret i betænkningen, foreslog arbejdsgruppen, at det skal være mulig at anordne besøgs- og brevkontrol samt isolation under frihedsberøvelsen for at undgå, at udlændingen prøver at hindre udsendelsen. Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder, at man kan befrygte, at de pågældende indgreb vil blive hovedreglen, når der ikke anvises konkrete grunde og begrundelser for, at et så vidtgående indgreb anordnes. Man kan også befrygte, at indgrebet udstrækkes ud over det rimelige, medmindre der sættes ufravigelige rammer for den tidsmæssige udstrækning. Landsforeningen af Forsvarsadvokater kan således ikke anbefale, at reglerne i udl § 37 a-e skal udvides til at finde anvendelse i sager om frihedsberøvelse af udlændinge, som må anses for en fare for statens sikkerhed, jfr. udkastets § 45 d, stk. 4.

Østre Landsret anfører, at det bør overvejes nøje, om ikke det er påkrævet, sådan som det tilsyneladende er forudsat i betænkningen, at der f.eks. ved ændring af de nævnte bestemmelser i udlændingelovens §§ 37 d, stk. 1, 2. pkt., og 37 e, stk. 1, 3. pkt., og under hensyntagen til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser tilvejebringes udtrykkelig hjemmel til besøgs- og brevkontrol for at forhindre, at den frihedsberøvede udlænding gennem interviews eller lignende i væsentlig grad forringer muligheden for udsendelse.



*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at ministeriet finder, at de gældende bestemmelser i udlændingelovens §§ 37 a-e indeholder hjemmel til at begrænse eller afskære udlændingen fra besøg eller anden kontakt, der efter en konkret vurdering kan medvirke til at forhindre udsendelsen. Der er således ikke tale om, at der indføres nye regler, der begrænser udlændingens kontakt udadtil.

Danske Advokater bemærker særligt med hensyn til modellen med lukkede fora med anvendelse af særligt sikkerhedsgodkendte advokater, hvor der kan ske fremlæggelse af hele eller større dele af det fortrolige materiale, der har dannet grundlag for farevurderingen, at man skal være særdeles opmærksom på mulige habilitetsproblemer. Det hænger sammen med, at det med den foreslåede ordning er samme instans, der skal prøve afgørelsen om frihedsberøvelse samt spørgsmålet om udvisning og udsendelse.

Østre Landsret finder, at det normalt ikke vil være realistisk, at afgørelsen om prøvelse af farevurderingen og udvisningen kan træffes samtidig med afgørelsen om frihedsberøvelsens lovlighed og opretholdelse. Af hensyn til blandt andet landsrettens tilrettelæggelse af arbejdet med disse sager er der derfor efter Østre Landsrets opfattelse behov for, at habilitetsspørgsmålet beskrives nærmere i bemærkningerne til lovforslaget. Herunder bør det særligt overvejes, om det er muligt – f.eks. gennem formulering af begrundelsen for afgørelsen om frihedsberøvelsens lovlighed og opretholdelse – at undgå, at dommerne bliver inhabile til senere at træffe afgørelse om udvisning m.v.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at habilitetsspørgsmålet nu er omtalt i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 45 d, stk. 1, nr. 2.

## **5. Diplomatiske forsikringer**

Dansk Flygtningehjælp kan ikke støtte anvendelsen af diplomatiske forsikringer med henblik på at gennemføre udsendelse af udviste udlændinge, der ellers vurderes at være i risiko for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i tilfælde af udsendelse. Anvendelsen af diplomatiske forsikringer medfører en risiko for, at det absolutte forbud mod tortur undermineres. Derudover finder Dansk Flygtningehjælp ikke, at et land der praktiserer tortur på troværdig vis kan afgive en erklæring om ikke at anvende tortur i et konkret tilfælde. Endelig finder Dansk Flygtningehjælp det uklart, hvordan de overgreb der opdages via monitorering, sanktioneres effektivt

Dansk Røde Kors er af den opfattelse, at Danmark bør afholde sig fra at indgå aftaler om diplomatiske forsikringer.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater er af den opfattelse, at diplomatiske forsikringer ikke bør tillægges vægt, da et land, der praktiserer tortur, ikke troværdigt kan afgive en sådan erklæring. Foreningen af Udlændingeretsadvokater anser ikke diplomatiske forsikringer som et brugbart instrument på grund af de mange betænkeligheder, herunder især den manglende mulighed for effektiv monitorering.

Institut for Menneskerettigheder er enig med arbejdsgruppen i, at der kun er meget begrænsede muligheder for at anvendelse diplomatiske garantier. Efter Institut for Menneskerettigheder's opfattelse må det i praksis anses for yderst betænkeligt at anvende diplomatiske garantier, da det har vist sig at være forbundet med meget store vanskeligheder at sikre garantiernes efterlevelse. Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at der ikke anvendes diplomatiske garantier.

Landsforeningen af forsvarsadvokater anfører, at det er muligt at der er et smalt område, hvor man – med behørig aftaler om kontrol overfor modtagelandet efter udsendelsen – ikke ville forse sig mod Danmarks forpligtelser i forhold til internationale konventioner ved at praktisere noget tilsvarende. Men det er betænkeligt overhovedet at indlade sig på sådanne aftaler med "slyngelstater" og andre lande, der åbenlyst praktiserer tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling, i særdeleshed for et land, der indtager en ledende rolle i den internationale bekæmpelse af tortur m.v. Hertil kommer de praktiske problemer med at få en troværdig kontrol af, at aftalen overholdes og de manglende muligheder for at et lille land som Danmark kan sanktionere eventuelle overtrædelser. Landsforeningen af Forsvarsadvokater vil således i lighed med FN's nuværende torturrapportør, Manfred Nowak stærkt advare mod brugen af sådanne "garantier".

Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre beklager, at regeringen ikke afviser brugen af diplomatiske forsikringer. Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre ønsker indtrængende at advare mod brugen af diplomatiske forsikringer, idet Danmark herved risikerer at overtræde det absolutte forbud mod tortur. Danmark spiller en central rolle i kampen mod tortur på verdensplan. I mange år har Danmark været kendt som et foregangsland, som andre lande har set op til i overholdelsen af menneskerettighederne. For at Danmark kan blive ved med at have denne anseelse blandt andre lande i verden, er det nødvendigt, at Danmark fortsat understreger sin uforbeholdne støtte til det absolutte forbud mod tortur. Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre anfører, at den danske regering ikke bør kaste denne internationale anseelse over styr ved at opstille nye modeller for at anvende diplomatiske garantier.

Retssikkerhedsfonden må advare indtrængende imod enhver brug af diplomatiske garantier. Risikoen for herved at komme til at overtræde det absolutte forbud mod at anvende eller bidrage til anvendelse af tortur, som Danmark har forpligtet sig til at overholde, er alt for stor. Det er imidlertid efter Retssikkerhedsfondens opfattelse positivt, at lovforslaget ikke indfører hjemmel for anvendelse af diplomatiske forsikringer. En sådan lovhjemmel er ikke påkrævet og ej heller ønskelig, da selve lovhjemmelens eksistens kunne risikere at fremkalde en brug, der ellers lettere ville være undgået

UNHCR noterer sig, at det foreslås at tillade brug af diplomatiske forsikringer ved udsendelse af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Disse diplomatiske forsikringer vil være et element, der skal tages i betragtning, når risikoen for refoulement skal vurderes. UNHCR har endvidere anført: The risk of torture is not diminished when the country of refuge receives assurances from the refugee's country of origin that torture will not occur. Such assurances should be given no weight when a refugee is being refouled. Diplomatic

assurances do not affect the sending State's obligations under customary international law or international and regional human rights treaties to which it is party, in particular the principle of non-refoulement. UNHCR would like to add that the Special Rapporteur on Torture, in a recent report, expressed the view that post-return mechanisms do little to mitigate the risk of torture and have proven ineffective both as a safeguard against torture and as a mechanism of accountability. Similarly, the High Commissioner for Human Rights has expressed concern about the effectiveness of monitoring where the individual concerned is faced with a risk of torture and cruel, inhuman or degrading treatment

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at regeringen finder, at Danmark skal kunne anvende diplomatiske forsikringer i konkrete sager. Arbejdsgruppen har i betænkningen beskrevet en model for anvendelsen af diplomatiske forsikringer, herunder de forudsætninger og krav som bør iagttages. Selve brugen af diplomatiske forsikringer kræver ikke indførelse af ny hjemmel. En diplomatisk forsikring vil således indgå i rettens vurdering af, om udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse. Der vil dermed i den enkelte sag blive taget stilling til betydningen af en indgået diplomatisk forsikring og om den medfører, at udlændingen kan udsendes af Danmark uden risiko for overgreb.

Efter Danske Advokaters opfattelse kan der rejses spørgsmål ved forslaget om, at Udenrigsministeriet fremover skal afgive en udtalelse til retten om effekten af en eventuel diplomatisk forsikring henset til, at det jo netop er selvsamme myndighed, Udenrigsministeriet, der har indgået den pågældende aftale.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at det er retten, der har afgørelseskompetencen i forhold til at vurdere betydningen af en diplomatisk forsikring i en konkret sag. Hensynet til den bedst mulige oplysning af sagen taler for, at retten anmoder Udenrigsministeriet om en udtalelse til brug for denne vurdering.

## **6. Elektroniske fodlænker som kontrolforanstaltning**

Dansk Flygtningehjælp anfører, at opholdspåbuddet, meldepligten og de nu foreslåede elektroniske fodlænker er indgribende foranstaltninger i forhold til den enkelte udlændings mulighed for at skabe sig en tålelig tilværelse. Foranstaltningerne er frihedsrestriktioner, der udover at være alvorlige indgreb i den enkeltes bevægelsesfrihed også betyder at adgangen til et værdigt liv i Danmark vanskeliggøres betydeligt og at retten til familieliv potentielt krænkes. Foranstaltningerne anvendes også i forhold til udlændinge, der ikke anses for at være til fare for statens sikkerhed og som allerede har afsonet deres eventuelle straf. Dansk Flygtningehjælp finder, at indgrebene kan forekomme særligt urimelige i forhold til denne gruppe.

Dansk Røde Kors understreger sin generelle bekymring for proportionaliteten imellem den foreslåede adgang til at påføre personer på tålt ophold i Danmark fodlænke og den forseelse, som fodlænken skal kunne være en sanktion for, nemlig manglende overholdelse af opholdspligt. Dansk Røde Kors finder derudover, at brugen af fodlænke er overordentligt indgribende og uværdig for den enkelte og mener, at både menneskelige og menneskeretlige hensyn taler imod anvendelsen. Ydermere finder Dansk Røde Kors, at der mangler doku-

mentation for behovet for en sådan mulighed for at kunne sanktionere manglende overholdelse af melde- og opholdspligt. Dansk Røde Kors opfordrer til, at der sker en evaluering af den nuværende ordning, før der tages yderligere skridt til stramninger af forholdene for mennesker på tålt ophold. Dansk Røde Kors finder, at der er stærke humanitære hensyn på spil, når det i lovforslaget overvejes yderligere at skærpe kontrollen og begrænse friheden for personer på tålt ophold, mennesker som i forvejen lever under svære forhold. Når formålet er så uklart, stiller Dansk Røde Kors spørgsmålstegn ved, om forslaget om fodlænke vil kunne gennemføres i overensstemmelse med EMRK's bestemmelser om bl.a. familieliv. Dansk Røde Kors finder det ligeledes bekymrende, at der sker betydelig indskrænkning af de pågældendes bevægelsesfrihed.

Efter Danske Advokaters opfattelse er anvendelse af fodlænke som supplement et markant indgreb, og Danske Advokaters finder det problematisk, at der ikke er nærmere overvejelser om eller erfaringer med nødvendigheden af at anvende denne form for foranstaltning

Foreningen af Udlændingeretsadvokater tager afstand fra yderligere skærpelse af forholdene for personer på tålt ophold.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at med hensyn til anvendelse af fodlænker i forbindelse med overtrædelse af vilkår, kan man få den tanke, at man f. eks. som følge af politisk pres kan misbruge vilkår om indgribende restriktioner, selv om det må anses for udelukket at udsende den pågældende og der således ikke er saglige hensyn til konstant at sikre sig, at den pågældende, der ikke kan udrejse, fortsat opholder sig i landet. Landsforeningen af Forsvarsadvokater må have afgørende betænkeligheder ved, at man udstyrer udlændinge, der ikke er dømt for strafbart forhold, og som ikke har overtrådt vilkår, med fodlænker. Udover en eventuel konventionskrænkelse i forhold til EMRK f.eks. artikel 5 eller 8, eller artikel 2 i 4. tillægsprotokol, er der jo også spørgsmålet om krænkelse af EMK art. 14.

Retssikkerhedsfonden anfører, at brugen af elektronisk fodlænke indføres uden at afvente de nærmere undersøgelser og analyser, som betænkningen ellers lagde op til, hvilket forekommer betænkeligt. Retssikkerhedsfonden skal anbefale, at de i betænkningen nævnte undersøgelser iværksættes, inden der indføres nye lovregler om brug af elektronisk fodlænke.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at der ikke er tale om, at udlændinge, som får monteret en elektronisk fodlænke, får mindre bevægelsesfrihed end i dag. Endvidere er der ikke tale om en sanktion, men om en kontrolforanstaltning, som skal anvendes, hvis en udlænding på tålt ophold mindst fire gange er dømt for overtrædelse af et opholdspåbud.

Institut for Menneskerettigheder betvivler, om opholdspligten, og herunder også muligheden for at anvende fodlænker som foreslået i lovudkastet, reelt har et udlændingeretligt perspektiv. Institut for Menneskerettigheder henviser herved til et afsnit i lovudkastet om, at frihedsberøvelse skal ophøre, hvis udlændingen får tålt ophold her i landet.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at der ikke ses at være grundlag for en sådan antagelse. Det forhold, at frihedsberøvelse under behandlingen af en sag om udvisning op-hører, f.eks. fordi udlændingen får tålt ophold, har ikke betydning for, om der i forhold til ud-lændingen under det tålte ophold kan anvendes mindre indgribende foranstaltninger, som f.eks. opholdspåbud, i udlændingeretligt øjemed.

Dansk Røde Kors finder det uforeneligt med Røde Kors' principper og Dansk Røde Kors målsætning om værdig modtagelse af asylansøgere, at mennesker med fodlænke skulle kunne indkvarteres på centre, der drives af Dansk Røde Kors. Dansk Røde Kors anfører, at det derfor vil være nødvendigt at finde alternativ indkvartering til de pågældende i den perio-de, hvor de er pålagt at bære fodlænke.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at det nu fremgår af lovforslaget, at der vil blive etableret alternativ indkvartering i tilknytning til Center Sandholm i den periode, hvor en ud-lænding har monteret elektronisk fodlænke.

## **7. Overgangsregler**

Advokat Tyge Trier anfører, at forslaget § 3, stk. 2 bør udgå. Advokat Tyge Trier bemærker, at så vidt vides verserer tre konkrete sager ved domstolene med domstolsprøvelse iht grund-lovens § 63 af grundlaget for administrativ udvisning, og lovgiver bør ikke gribe ind i konkrete retstvister via lovgivning, jf. EMRK artikel 6 og magtadskillelsen, jf. fx principperne, der følger af Højesterets dom, hvor Tvind-loven blev underkendt.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at regeringen nøje har overvejet spørgsmålet om, hvorledes de sager, der inden lovens ikrafttræden er anlagt ved eller indbragt for retten skal behandles. Med de nye regler gives der mulighed for at fremlægge oplysninger, der lig-ger til grund for farevurderingen, og som ikke kan fremlægges efter de gældende regler. De nye regler vil således betyde, at sagerne behandles på et så fyldestgørende grundlag som muligt. Det almindelige udgangspunkt vedrørende ikrafttræden af processuelle regler om domstolsbehandling er, at reglerne fra ikrafttrædelsestidspunktet også gælder for allerede verserende sager ved domstolene. Regeringen finder ikke, at der her er grund til at fravige det almindelige udgangspunkt om, at de nye regler fra ikrafttrædelsestidspunktet også gæl-der for allerede verserende sager ved domstolene. Den foreslåede ikrafttrædelsesordning findes endvidere ikke at rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 3 (om at den dømmende magt er hos domstolene). Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til, at der med loven ikke tages stilling til lovligheden af afgørelser om administrativ udvisning m.v., som således fort-sat vil skulle afgøres af domstolene.

Østre Landsret anfører, at der kan rejses spørgsmål ved, om lovudkastets forslag til § 3 in-debærer, at f.eks. den verserende sag skal henvises til Københavns Byret til videre behand-ling dér, eller om landsretten skal behandle sagen efter de foreslåede regler i kapitel 7 b. Der bør efter Østre Landsrets opfattelse i forbindelse med lovforslagets udarbejdelse om muligt tages stilling til dette overgangsspørgsmål. Det bør endvidere overvejes, om der er behov for supplerende regulering i selve lovtæksten og/eller i bemærkningerne i lyset af de forskelle,

der er mellem lovudkastets regler og den gældende retstilstand, herunder med hensyn til myndighedskompetence og partsstatus på myndighedens side.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at det nu udtrykkeligt fremgår af lovforslagets § 3, stk. 2, og bemærkningerne hertil, at en verserende sag ved byretten færdigbehandles ved Københavns Byret, mens en verserende sag i landsretten færdigbehandles af landsretten. Endvidere er det nu i de specielle bemærkninger til § 3, stk. 2, anført, at den, der er part i sagen på det offentlige vegne, udøver partsbeføjelser m.v. efter lovforslagets kapitel 7 b.

## **8. Ressourcer**

Domstolsstyrelsen bemærker, at lovforslaget vil medføre en merbelastning af domstolene. Domstolsstyrelsen tager i den forbindelse et forbehold for den merbelastning, der vil følge af en eventuel stigning i antallet af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, ligesom vi må tage forbehold for de eventuelle krav, der vil blive stillet til indretning af retslokaler mv.

Københavns Byret anfører, at det fremgår af lovforslaget, at sagerne i 1. instans skal afgøres i Københavns Byret. Den prøvelse, der efter de foreslåede bestemmelser skal foretages, må på grund af sagernes karakter antages at blive særdeles omfattende og meget ressourcekrævende. Hertil kommer, at sagerne forudsættes behandlet hurtigst muligt. Københavns Byret er naturligvis indforstået med at påtage sig denne opgave, men er nødt til at pege på, at byretten i de 2 sidste år på trods af en høj produktivitet desværre har måttet konstatere, at antallet af verserende domsmandssager mv. er stigende, samtidig med at byretten har stadig længere sagsbehandlingstider. Københavns Byret kan derfor ikke uden videre påtage sig opgaver, der medfører en nævneværdig yderligere belastning, uden at der samtidig tilføres de fornødne ressourcer.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at der i lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 5, er taget højde for domstolenes ressourcebehov.