

at blande sig i, hvorledes domstolene vil tilrettelægge deres arbejdsopgaver. Det er aldrig hensigtsmæssigt, at der søges lovgivet så meget i bemærkninger i stedet for i selve lovteksten.

2. Aktindsigt og advokatbeskikkelse

Det kan aldrig blive "fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt", hvis man overlader til domstolene at tage stilling til sagen ud fra et lukket materiale, som den ene af parterne ikke har aktindsigt i. De danske domstole modtager ikke åbenbaringer, men er vant til at arbejde under det kontradiktoriske princip. Lovudkastet foreslår, at der indføres et system med A-advokater og B-advokater.

Bestyrelsen 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. Bestyrelsen har i høringssvaret om betænkning nr. 1505 eksemplificeret forskellige former for fejkilder, som A-advokaten, der er den eneste, der har fuld adgang til materialet, ikke har mulighed for at imødegå. Det er 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.

Bestyrelsen 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. Bestyrelsen stiller spørgsmålstejn ved, hvilke kriterier, der skal lægges til grund ved godkendelsen. Er det blot en gennemgang af evt. straffeattesten, eller skal der en clearing til, hvor man går i dybden med omgangskreds, nuværende og tidligere politiske holdninger mv.? Det fremgår ikke af lovudkastets bemærkninger, hvorledes sikkerhedsgodkendelsen skal foregå. Det overlades ganske til Justitsministeriet, jfr. bemærkningerne side 83.

Arbejdsgruppen omtaler side 110 i betænkningen en EMD-afgørelse, der hedder *Haliti mod Schweiz*, af 1. marts 2005, der godkender, at udlændingen nøjes med at få resuméer af det lukkede materiale. Hvis man vælger et system med to sæt advokater, bør det være således, at B-advokaten får adgang til sådanne resuméer. Det er i øvrigt svarende til den svenske ordning. Lovudkastet forholder sig ikke til, om udlændingen og B-advokaten kan få adgang til sådanne resuméer, men taler kun om lukket og åbent materiale.

Klasse-A advokatens fornemste opgave bør i givet fald være at argumentere for at få mest muligt over i det åbne materiale, og derudover sikre, at de pågældende resuméer giver et retvisende billede med henblik på, at udlændingen kan forsvare sig. Deres funktion derudover giver ikke den store retssikkerhed for den klient, som de ikke kan tale med. De bør 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. Lovudkastet forholder sig ikke til bestyrelsens forslag herom.

Arbejdsgruppen er side 218 i betænkningen inde på, om klasse A-advokaternes identitet skal være hemmeligholdt. Det siger sig selv, at det vil forstærke kritikken om hemmelig retspleje, hvis også kredsen af advokater, der påtager sig en sådan opgave, skal være ukendt af offentligheden og den person, som de skal repræsentere. Man har tilsyneladende i Storbritannien kunnet etablere en ordning med offentlig kendte særlige advokater, og det bør i givet fald også være tilfældet her. 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.

Lovudkastet forholder sig ikke til, om A-advokaternes identitet skal være hemmeligholdt.

3. Diplomatiske "garantier"

Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastet siderne 57 og 72, at man ikke har afskrevet muligheden for at anvende diplomatiske "garantier". Bestyrelsen henviser til sine bemærkninger til betænkning nr. 1505 herom og vil fortsat i lighed med FN's nuværende torturrapportør, Manfred Nowak, stærkt advare mod brugen af sådanne "garantier".

4. Opstramning af vilkår for meldepligt mv. i forbindelse med tålt ophold

Bestyrelsen henviser til sine to høringssvar af 19. november 2008 og 31. marts 2009. Som bekendt valgte et flertal i Folketinget den 19. december 2008 at vedtage, hvad der er blevet lov nr. 1397 af 27. december 2008. Bestyrelsens indvendinger mod loven, således som de fremgår af det førstomtalte høringssvar, er uændrede.

5. Frihedsberøvelse under sagen

Bestyrelsen kan som ovenfor nævnt 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. 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. 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. Bestyrelsen kan således ikke anbefale, som anført i lovudkastets bemærkninger side 53, 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.

Bestyrelsen bemærker i øvrigt, som tidligere meddelt, at foreningen den 28. marts 2009 i forbindelse med en generalforsamling har skiftet navn fra Landsforeningen af Beskikkede Advokater til Landsforeningen af Forsvarsadvokater.

På bestyrelsens vegne

Elsebeth Rasmussen

Integrationsministeriet

att: Vibeke Hauberg
(lovkontoret@inm.dk og rka@inm.dk)

17. april 2009
TT/mih

Lovforslag; behandling af udvisningssager (fare for statens sikkerhed)

Jeg har enkelte bemærkninger til lovforslaget, som jeg håber kan indgå i den videre lovforberedelse. Bemærkningerne er bla fremsat ud fra konkret kendskab til verserende sager om emnet:

1. Det forekommer at Forslagets § 45b indebærer en betænkelig forringelse af prøvelsen af farevurdering, idet beslutningen ifølge forslaget tages af det ministerie, som PET er underlagt. Der er betydeligt sammenfald mellem personalet hos PET og hos justitsministeriet og modellen forekommer betænkelig. Vurderingen bør henlægges til et kompetent organ, som er uafhængigt af og adskilt fra PET, og det må sikres, at dette organ har fuld adgang til sagens materiale. Endvidere bemærkes, 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". Loven bør ændres så det fremgår af loven, at beviskravene skal være høje og at der eksempelvis skal være "en særligt bestyrket mistanke" før myndigheden kan beslutte farevurdering. Der må kræves sikre holdepunkter og bestemte grunde før velerhvervede rettigheder fratages individer i et retssamfund som vores. Der ses 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 fremgå klart af loven med bemærkninger, at den uafhængige vurdering skal ske ud fra det samlede materiale, som PET påberåber sig. Bl.a. i tuneser-sagerne har det desværre vist sig, at der ikke er blevet oplyst, hvilket materiale integrationsministeriet konkret modtog til brug for vurderingen af om der skulle ske fratagelse af opholdstilladelse. Denne væsentlige mangel og usikkerhed må afhjælpes, så det fremgår, hvilket materiale vurderingen sker ud fra.
2. Det forekommer, at Forslagets § 45 f, stk. 3 indeholder en betænkelig afskæring af materialet, som skal domstolsprøves, og det forekommer tvivlsomt om dette lever op til kravene i medfør af EMRK artikel 5, 6 og 13, jf. dommen angående Storbritannien fra 2009 mv. Stk. 3, som uden nogen betingelser giver justitsministeren blankocheck til "at bestemme at de pågældende oplysninger ikke indgår i sagen for retten", må udgå, da hele lovforslagets model ellers undergraves og risikerer at blive et slag i luften, hvor EMRK fortsat ikke overholdes i den konkrete prøvelse.
3. 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 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 være i kraft, eller disse få sager må have landsretten som førsteinstans.

4. Forslagets § 3, stk. 2 bør udgå. Så vidt vides verserer tre konkrete sager ved domstolene med domstolsprøvelse iht grundlovens § 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. Stk. 2 vil jo de facto forsinke de verserende retssager - selvom disse er meget hastende med én af sagsøgerne underlagt meldepligt 7 dage om ugen i Sandholmlejren til stor gene for ham og hans familie - og der ses intet sagligt grundlag for at indsætte en sådan særbestemmelse. Stk. 2 vil tillige skabe forvirring og uklarhed, da de verserende sager jo ikke er fremkommet via det foreslåede nye system, hvorfor domstolsprøvelsen baseres på et misk mask af gamle og nye forhold og regler og kompetencer. Skulle de tre sagsøgere mod ministeriet få medhold i de allerede anlagte retssager, kan det nye regelsæt i givet fald benyttes efterfølgende, hvis myndigheder måtte finde, at den pågældende udlænding konkret findes på det tidspunkt at være til fare for statens sikkerhed. En passant bemærkes, at Justitsministeren i 2004 støttet af ministeriets Menneskeretskontor, fandt, at de nugældende processuelle regler var tilstrækkelige til at sikre overholdelse af bl.a. EMRK artikel 13, ligesom jeg noterer, at en dom fra EMD tilbage fra 1997 (forslaget side 88) om en jurist, der ville overtage lejekontrakten på sin fars lejlighed i Madrid, ikke forekommer at være et rimeligt juridisk grundlag for at stille udviste personer med opholdstilladelse dårligere processuelt. Kernen må være, at de tre udlændinge ikke bør stilles dårligere og forsinkes i deres sager med "hemmelige advokater" osv med tilbagevirkende kraft i allerede verserende retssager.

Jeg håber, at disse få bemærkninger kan indgå i det videre arbejde på et vigtigt område, hvor behovet for bedre og mere klare regler er påtrængende. Modtagelsen bedes venligst anerkendt.

mvh

Tyge Trier



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

fra Retspolitisk Forening

vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven

(Behandling af sager om udvisning af udlændinge,
der må anses for en fare for statens sikkerhed m. v.)

Integrationsministeriets journalnummer 2009/4009-100

Retspolitisk Forening skal indledningsvis henvise til det af foreningen afgivne høringssvar af 31. marts 2009 vedrørende betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Foreningen finder i sammenhæng hermed 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 høringssvar. 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.

Da lovudkastet følger anbefalingerne i betænkning nr. 1505 har Retspolitisk Forening ikke yderligere bemærkninger.

København, d. 17. april 2009

Bjørn Elmquist
formand

Leif Hermann
medlem af bestyrelsen



UNHCR comments concerning
Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven
(2009/4009-100) of 3 April 2009

Introduction

UNHCR is entrusted by the United Nations General Assembly with the responsibility for providing international protection to refugees, and for seeking permanent solutions for the problem of refugees. According to its Statute, UNHCR fulfils its mandate *inter alia* by “[p]romoting the conclusion and ratification of international conventions for the protection of refugees, supervising their application and proposing amendments thereto”, which includes supervision of national legislation, and proposed amendments thereto, of signatory countries regulating the application of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. UNHCR’s supervisory responsibility under its Statute is reiterated in Article 35 of the 1951 Convention and Article II of the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. The Office therefore appreciates the opportunity to present these comments concerning *Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven* (2009/4009-100) of 3 April 2009.

Use of diplomatic assurances

UNHCR notes that it is proposed to allow the use of diplomatic assurances to remove aliens who have to be considered a threat to national security. These diplomatic assurances would be one element to be taken into account when assessing the risk of *refoulement*. In connection to this, we would like to make reference to the *UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*¹ and take the opportunity to emphasize certain key aspects with regard to removals of refugees and asylum seekers on the basis of diplomatic assurances.

The principle of *non-refoulement*, enshrined in Article 33(1) of the 1951 Convention and part of customary international law, provides for the protection of refugees against removal to a country where they would be at risk of persecution. Given the declaratory nature of refugee status, the principle of *non-refoulement* equally applies to those who meet the criteria of Article 1 of the 1951 Convention but have not had their status formally recognized, i.e. asylum-seekers are equally protected against *refoulement*.

Exceptions to the principle of refoulement

¹ UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection, August 2006, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44dc81164.html>.

Exceptions to the principle of *non-refoulement* under the 1951 Convention are permitted only in the circumstances expressly provided for in Article 33(2) which stipulates that “[t]he benefit of [Article 33(1)] may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.” Article 33(2) of the 1951 Convention will, however, not apply if the removal results in a substantial risk of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.²

Risk of torture

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.³ Such assurances should be given no weight when a refugee is being *refouled*. The situation of a refugee is not analogous to that of an extradited person, because the country of refuge has already recognized the refugee to have a well-founded fear of being persecuted in the country of origin. Once the country of refuge has made this finding, absent a significant change of circumstances in the country of origin, it would be fundamentally inconsistent with the protection afforded by the 1951 Convention for the country of refuge to look to the very agent of persecution for assurance that the refugee will be well-treated upon *refoulement*. The same is true for asylum seekers pending a final determination of their asylum claim.

Where there are not substantial grounds for believing that a refugee would be in danger of being subjected to torture upon return to the country of origin, Article 33(2) is engaged. However, this does not affect the sending State’s obligations under human rights law. Explicit *non-refoulement* provisions are contained in number of international and regional human rights treaties, e.g. the *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* and the *European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*. The prohibition of *refoulement* to a risk of torture is also part of customary international law and has attained the rank of a peremptory norm on international law, or *jus cogens*.⁴ The prohibition of *refoulement* to a country where the person concerned would face a real risk

² See “Factum of the Intervenor, UNHCR, Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration; the Attorney General of Canada, SCC No. 27790”, 8 March 2001, in: 19:1 International Journal of Refugee Law (2002), pp. 141-157, also available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e71bbe24.html>; E. Lauterpacht and D. Bethlehem, “The scope and content of the principle of non-refoulement: *Opinion*”, in E. Feller, V. Türk and F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, 2003, at paragraph 159(ii), 166 and 179, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/470a33af0.html>

³ UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection, above footnote 5, at footnote 13; “Factum of the Intervenor, UNHCR, Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration; the Attorney General of Canada, SCC No. 27790”, above footnote 6, at paragraph 17.

⁴ See, for example, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), *Prosecutor v. Anto Furundzija*, Trial Chamber, Judgement of 10 December 1998, at paragraphs 134-164. See also the judgement of the House of Lords in *Pinochet Ugarte, re.* [1999] 2 All ER 97, at paragraphs 108-109.

of irreparable harm is non-derogable and applies in all circumstances, regardless of the nature of activities the person concerned may have been engaged in.⁵

Obligations on the sending State

Under the above-mentioned obligations, the sending State has a duty to establish, prior to implementing any removal measure, that the person whom it intends to remove from its territory or jurisdiction would not be exposed to a danger of serious human rights violations. 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*.⁶ 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.⁷ 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, noting that "[s]hort of very intrusive and sophisticated monitoring measures, such as around-the-clock video surveillance of the deportee, there is little oversight that could guarantee that the risk of torture will be obliterated in any particular case. While detainees as a group may denounce their torturers if interviewed privately and anonymously, a single individual is unlikely to reveal his ill-treatment if he is to remain under the control of his tormentors after the departure of the 'monitors'".⁸

The conditions under which the sending State is permitted to remove a person to another country on the basis of diplomatic assurances have been examined by international, regional

⁵ See, for example, Human Rights Committee, *General Comment No. 29 on States of Emergency (Article 4)*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, at paragraph 11; Human Rights Committee, *Concluding Observations/Comments on Canada*, U.N. Doc. CCPR/C/CAN/CO/5, 2 November 2005, at paragraph 15; Committee Against Torture, *Gorki Ernesto Tapia Paez v. Sweden*, U.N. Doc. CAT/C/18/D/39/1996, 28 April 1997, at paragraph 14.5. The absolute nature of the prohibition of *refoulement* to a risk of torture and other forms of ill-treatment under Article 3 ECHR has been affirmed by the European Court of Human Rights in *Chahal v. United Kingdom*, Application No. 22414/93, 15 November 1996. See also Inter-American Commission on Human Rights, *Report on the Situation of Human Rights of Asylum-Seekers within the Canadian Refugee Determination System*, 28 February 2000, at paragraph 154. This also fully applies in the context of measures to combat terrorism. See, for example, *Agiza v. Sweden*, U.N. Doc. CAT/C/34/D/233/2003, 20 May 2005, in which the Human Rights Committee acknowledged that "measures taken to fight terrorism, including denial of safe haven, deriving from binding Security Council Resolutions are both legitimate and important. Their execution, however, must be carried out with full respect to the applicable rules of international law, including the provisions of the Convention [Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment], as affirmed repeatedly by the Security Council." (at paragraph 13.1, with references to Security Council resolutions 1566 (2004) of 8 October 2004, 1456 (2003) of 20 January 2003 and 1373 (2001) of 28 September 2001). See also Security Council resolution 1624 (2004) of 14 September 2005.

⁶ See "*Diplomatic Assurances*" not an adequate safeguard for deportees, *UN Special Rapporteur against Torture warns*, United Nations Press Release, 23 August 2005. In its resolution on Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment of 16 November 2005 (U.N. Doc. A/C.3/60/L.25/Rev.1), the General Assembly "[...] recognize[d] that diplomatic assurances, where used, do not release States from their obligations under international human rights, humanitarian and refugee law, in particular the principle of *non-refoulement*."

⁷ See Special Rapporteur on Torture, Report submitted in accordance with General Assembly resolution 59/182, U.N. Doc. A/60/316, 30 August 2005, at paragraph 46.

⁸ See High Commissioner for Human Rights, Human Rights Day Statement, *On Terrorists and Torturers*, 7 December 2005.

and national courts as well as by human rights treaty bodies and experts mandated by the United Nations Commission on Human Rights/Special Procedures of the Office of the High Commissioner for Human Rights, among others. This has led to the development of clear criteria, and it is now well established that the sending State acts in keeping with its human rights obligations only if such assurances effectively remove the risk that the individual concerned will be subjected to violations of the rights guaranteed therein. The sending State needs to conduct an assessment along the lines set out at paragraphs 20-26 of the *UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*.⁹

Removal to a third country

With regard to the removal of refugees or asylum seekers to countries other than the country of origin or habitual residence, reference is made to paragraphs 32-34 and 37 of the *UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*.

**UNHCR Regional Office for the Baltic and Nordic countries
Stockholm, April 2009**

⁹ UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection, above footnote 3.

Domstolsstyrelsen



Integrationsministeriet

Sendt som pdf-fil via lovkontoret@inm.dk og rka@inm.dk

Direktøren

St. Kongensgade 1-3
1264 København K.

Tlf. 70 10 33 22

Fax 70 10 44 55

post@domstolsstyrelsen.dk

CVR nr. 21-65-95-09

Sagsbeh. NIJ

J.nr. 4104-2009-22

20. april 2009

Høring om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven

Integrationsministeriet har i en e-mail af 3. april 2009 anmodet Domstolsstyrelsen om eventuelle bemærkninger til et udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven (Behandling af sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed m.v.)

Domstolsstyrelsen har overordnet set ikke bemærkninger til lovforslaget, idet styrelsen dog skal bemærke, at lovforslaget vil medføre en merbelastning af domstolene. Vi må i den forbindelse tage 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.

Justitsministeriet får kopi af dette høringssvar til orientering.

Med venlig hilsen

Adam Wolf

DEN DANSKE DOMMERFORENING

Dato: 21. april 2009

Ministeriet for Flygtninge,
Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har i skrivelse af 3. april 2009 anmodet Den Danske Dommerforening om bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven (Behandling af sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed).

Dommerforeningen skal i den anledning bemærke, at spørgsmålet om, hvorvidt sager af denne art, der blandt andet drejer sig om frihedsberøvelse og udvisning af landet, bør behandles af domstolene, er et politisk spørgsmål, som Dommerforeningen ikke finder at burde kommentere.

Efter Dommerforeningens opfattelse bør disse sager imidlertid 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 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.

Dommerforeningen er bekendt med Østre Landsrets høringssvar, og er enige i de heri anførte synspunkter, idet det tilføjes, at Dommerforeningen for så vidt angår spørgsmålet om affattelsen af afgørelser i disse sager, finder 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.

Der henvises til j.nr. 2009/4009-100.

Med venlig hilsen

Jørgen Lougart



Notat om administrative udvisninger og brugen af diplomatiske garantier

Notatets indhold

Notatet tager udgangspunkt i folkerettens absolutte forbud mod tortur. Dernæst undersøges det om det forbud der gælder mod udvisning til tortur i Torturkonventionens artikel 3 er absolut og i hvilke situationer, der ikke må ske udvisning. I de situationer, hvor der ikke kan ske udvisning på grund af risiko for tortur, undersøges det om udstedelsen af en diplomatisk garanti kan give en sikkerhed mod tortur. I denne forbindelse inddrages praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og FN organer samt ekspertudtalelser fra en lang række internationale aktører som belyser diplomatiske garantiers reelle værdi. Endvidere ses der på andre landes anvendelse af diplomatiske garantier og muligheden for at monitorere deres overholdelse.

Absolut forbud mod tortur

Det følger af en lang række internationale og regionale konventioner, at der gælder et absolut forbud mod tortur.¹ Danmark har tiltrådt samtlige af disse internationale konventioner.² At forbuddet er absolut betyder, at ingen særlige omstændigheder af nogen art kan påberåbes som retfærdiggørelse af tortur, det være sig krig, trussel om krig, indre politisk ustabilitet eller nogen anden offentlig nødstilstand.³

Forbuddets absolutte karakter betyder, at brugen af tortur ikke må blive en balancegang mellem tortur på den ene side og andre interesser på den anden side – det være sig beskyttelse af statens sikkerhed eller beskyttelse af andre personers menneskerettigheder. Eksemplificeret betyder det, at tortur af en terrormistænkt ikke kan retfærdiggøres, fordi man tror, at de informationer man får ved hjælp af tortur, kan redde mange menneskeliv fra et muligt terrorangreb (den såkaldte "tikkende bombe" situation).⁴

¹FNs Verdenserklæring om Menneskerettigheder (1948), International konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder art. 7, FNs Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (1984) art. 2, Genève-konventionerne om beskyttelse af ofre i væbnede konflikter fra 1949), Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (1950) art. 3.

² Jf. Lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med de ændringer, der følger af lov nr. 1080 af 20. december 1995, bekendtgørelse nr. 423 af 20. maj 1996, og bekendtgørelse nr. 749 af 19. oktober 1998; Bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976 af international konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende valgfri protokol; og Bekendtgørelse 26 af 26. juli 1951 om Danmarks ratifikation af de på den diplomatiske konference i Geneve den 12. august 1949 undertegnede fire konventioner henholdsvis til forbedring af såredes og syges vilkår i de væbnede styrker i felten, til forbedring af såredes, syges og skibbrudnes vilkår i de væbnede styrker på søen, om behandling af krigsfanger og om beskyttelse af civile personer i krigstid af 31. marts 1953. Se evt. nærmere om de internationale konventioner på torturområdet i kapitel 5.

³ FNs Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (1984), art. 2,2.

⁴ The United Nations Convention against Torture, A commentary, Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, Oxford Commentaries on International Law, university Press, 2008, p. 119.



Absolut forbud mod udvisning til tortur

Der gælder endvidere et forbud mod udvisning til tortur, idet ingen må udvises, tilbageleveres eller udleveres til en stat, hvor der er vægtige grunde for at antage, at han vil være i fare for at blive underkastet tortur.⁵ For så vidt angår muligheden for administrativ udvisning af udlændinge, er det relevant at fastslå, om forbuddet mod udvisning er absolut.⁶

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i 1996 i *Chahal v. The United Kingdom*⁷ fastslået, at forbuddet mod udsendelse til tortur i udvisningssager er absolut og ikke kan fraviges. Domstolen fastslår endvidere, at ved bedømmelse af om der skal ske udvisning, kan der ikke lægges vægt på arten af de kriminelle handlinger den pågældende har begået.

Domstolen anfører følgende i dommen:

The prohibition provided by Article 3 (art. 3) against ill-treatment is equally absolute in expulsion cases. Thus, whenever substantial grounds have been shown for believing that an individual would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 (art. 3) if removed to another State, the responsibility of the Contracting State to safeguard him or her against such treatment is engaged in the event of expulsion In these circumstances, the activities of the individual in question, however undesirable or dangerous cannot be a material consideration.⁸

I *Saadi v. Italy* fra 2008 bekræfter domstolen endnu en gang konklusionerne i *Chahal* dommen. I dommen understreges det, at forbuddet mod udvisning er absolut, og der kan ikke foretages en konkret afvejning mellem risikoen for, at den udviste bliver udsat for tortur i modtagerlandet, og at den pågældende er en trussel mod statens sikkerhed i udsendelseslandet. Det at den pågældende er en trussel mod statens sikkerhed, vil aldrig kunne retfærdiggøre en udvisning til tortur.⁹

Hvad ligger der i "vægtige grunde"?

Det følger af Torturkonventionens artikel 3, at der ikke må ske udvisning såfremt der er vægtige grunde for at antage, at den pågældende vil blive udsat for tortur. Ifølge den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vil det afgørende tidspunkt for bedømmelse af "vægtige grunde" være tidspunktet for udvisning.

Domstolen anfører følgende i *Saadi v. Italy*:

⁵ FNs Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (1984), art. 3,1.

⁶ Det følger af FNs Flygtningekonvention art. 33, stk. 1 at flygtninge (asylansøgere) ikke må udsendes til lande, hvor de risikerer forfølgelse, men ifølge stk. 2 kan den pågældende godt sendes ud af asyllandet, såfremt den pågældende må anses som en trussel mod asyllandet. Der vil derfor være tale om en afvejning mellem udvisning til tortur og hvor stor en trussel den pågældende ansøger er mod asyllandet.

⁷ EMD, *Chahal v. The United Kingdom*, Appl. No. 22414/93, 15. November 1996, § 80.

⁸ *Chahal v. UK*, § 80.

⁹ EMD, *Saadi v. Italy*, Appl. No. 37201/06, 28 February 2008.



With regard to the material date, the existence of the risk must be assessed primarily with reference to those facts which were known or ought to have been known to the Contracting State at the time of expulsion.¹⁰

Såfremt udvisningen ikke har fundet sted på det tidspunkt en domstol skal vurdere sagen, vil det i stedet være tidspunktet, hvor sagen behandles, der er afgørende.¹¹

Bedømmelsen af om der er tale om "vægtige grunde" er tostrengt. For det første skal der ske en vurdering af den generelle menneskerettighedssituation i modtagerlandet. Det skal undersøges om tortur praktiseres systematisk. Domstolen anfører, at skriftlig dokumentation fra eksempelvis Amnesty International, Human Rights Watch eller det Amerikanske State Department kan inddrages i denne vurdering. Dernæst skal der foretages en konkret vurdering i forhold til den person, der skal udvises.¹² Udsendelseslandet bør undersøge om den pågældende konkret risikerer at blive udsat for tortur. Det kan for eksempel være, fordi vedkommende er medlem af en bestemt gruppe, som bliver systematisk forfulgt.¹³

For så vidt der ikke kan ske udvisning, fordi der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende vil blive udsat for tortur, er spørgsmålet om der imellem udsendelseslandet og modtagerlandet kan indgås en aftale om, at den pågældende alligevel kan udvises fordi modtagerlandet lover, at den pågældende ikke vil blive udsat for tortur? Kan modtagerlandet udstede en såkaldt "diplomatisk garanti" og dermed ophæve de vægtige grunde og garantere, at den pågældende ikke vil blive udsat for tortur?

Diplomatiske garantier

Brugen af diplomatiske garantier er ikke et nyt fænomen, som er opstået i forbindelse med udvisningssager i kampen mod terror. I mange år er diplomatiske garantier blevet anvendt i sager, hvor en person har skullet udvises til retsforfølgning fra et land, som ikke tillader dødsstraf, til et land, hvor dødsstraf er en lovlig sanktion. Her har man fra modtagerlandet fået en diplomatisk garanti om, at den pågældende ved udlevering ikke risikerer dødsstraf eller hvis dødsstraf idømmes, vil en sådan dom ikke kunne eksekveres. Da dødsstraf er en lovlig sanktion i modtagerlandet og dermed foregår åbenlyst, i modsætning til tortur, vil overholdelsen af diplomatiske garantier i sager om dødsstraf nemt kunne monitoreres.¹⁴

Siden 11. september 2001 er diplomatiske garantier blevet anvendt i sager, hvor et land ønsker at udvise en person (ofte en terormistænkt) til et andet land, hvor der er risiko for, at den pågældende vil blive udsat for tortur. En diplomatisk garanti skal indeholde en garanti fra det land som skal modtage den udviste person, om at den pågældende ikke vil blive udsat for tortur. En diplomatisk garanti kan både være en skriftlig eller en

¹⁰ EMD, Saadi v. Italy § 133.

¹¹ EMD, Saadi v. Italy § 133, Chahal vs. The UK og Venkadjalasarma v. the Netherlands appl. No. 58510/00

¹² EMD, Saadi v. Italy, § 131.

¹³ EMD, Salah Sheekh v. the Netherlands, Appl. No. 1948/04, 11. januar 2007 §§ 138-149 og Saadi v. Italy § 132.

¹⁴ The United Nations Convention against Torture, A commentary, Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, Oxford Commentaries on International Law, university Press, 2008, p.217.



mundtlig aftale, og der er ikke en bestemt form for, hvordan de skal udformes eller hvilket indhold de skal have.

Brugen af en diplomatisk garanti i udvisningssager, hvor der er risiko for tortur, er i sig selv et paradoks. Diplomatiske garantier vil jo netop først komme på tale, når der er tale om udvisning af en person til et land, hvor det er dokumenteret, at tortur udøves systematisk. Behovet for en diplomatisk garanti signalerer, at afsendelseslandet erkender, at der er risiko for, at den udviste udsættes for tortur, men det signalerer også, at modtagerlandet i realiteten vedgår, at der praktiseres tortur – bare ikke i dette konkrete tilfælde. Fra dansk side kunne man jo ikke forestille sig, at man bad om at få en diplomatisk garanti fra Schweiz før man udleverede en person hertil, men når man taler om udvisning til Egypten eller Tunesien er det en anden sag.

Er en diplomatisk garanti retligt bindende?

Det har været genstand for diskussion om en diplomatisk garanti alene er en politisk aftale eller om den også er retligt bindende. Internationale aftaler mellem stater reguleres af Traktatretskonventionen (The Vienna Convention on the Law of Treaties).

Det følger af Traktatretskonventionen¹⁵, art. 2, at en traktat er en international aftale, som indgås skriftligt mellem stater og som reguleres af folkeretten. Der er ingen specifikke krav til, hvordan en traktat skal udformes, det afgørende er, at parterne har intentioner om at skabe en juridisk forpligtigelse imellem dem. For at afgøre om en aftale er juridisk bindende vil der være tale om en konkret afvejning i hvert enkelt tilfælde.¹⁶

Selv om en aftale ikke har juridisk bindende karakter, som følge af Traktatretskonventionens art. 2, kan den have stor politisk vægt. Bilaterale aftaler mellem stater indgås ofte mere uformelt, netop fordi aftalen ikke skal skabe juridiske forpligtigelser, hvilket gør aftalen mere fleksibel, sådan at den let kan ændres mellem parterne og samtidig være fortrolig.¹⁷

Det kan ikke entydigt fastslås om diplomatiske garantier entydigt set er retligt bindende. FNs Særlige Rapportør for Tortur, Manfred Nowak er af den opfattelse, at diplomatiske garantier ikke er juridisk bindende, mens andre eksperter har argumenteret sig frem til det modsatte.¹⁸ Om en diplomatisk garanti er juridisk bindende, må i givet fald afgøres konkret i hvert enkelt tilfælde.

¹⁵ Vienna Convention on the Law of Treaties. Konventionen blev underskrevet i Wien 23. maj 1969 og trådte i henhold til artikel 84 i kraft den 27. januar 1980, efter at den var blevet ratificeret af 35 stater. Danmark ratificerede konventionen ved kgl. resolution af 10. maj 1976.

¹⁶ International law, Malcolm N. Shaw, Fifth Edition, Cambridge University Press, 2005, p.810-814.

¹⁷ Ibid, p- 813-814.

¹⁸ The United Nations Convention against Torture, A commentary, Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, Oxford Commentaries on International Law, university Press, 2008, p. 215. Udsendelse af terrormistænkte til torturstater, Peter Vedel Kessig, EU-ret og menneskeret; vol. 15, no.3, 2008. Diplomatic Assurances and the Silence of Human Rights Law, Gregor Noll, Melbourne Journal of International Law, Vol. 7, 2006.



Som følge af Traktatsretskonventionens art. 2, bør det indledningsvist afgøres om partnere har haft intentioner om at skabe en juridisk forpligtigelse imellem dem. Dernæst må man se på det reelle indhold af aftalen og om den reguleres af folkeretten. I de tilfælde, hvor garantien er så vagt formuleret, at man ikke af aftalen kan udlede dens reelle indhold, og at den ikke giver nogen garanti mod tortur i det konkrete tilfælde, kan der ikke være tale om juridisk bindende aftale. Som ovenfor anført kan der i stedet være tale om en politisk aftale som kan have politiske konsekvenser.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ikke udtalt sig direkte om diplomatiske garantiers juridiske eller politiske karakter. Domstolen har imidlertid i *Saadi v. Italy* fastslået, at en diplomatisk garanti som alene indeholdte en henvisning til internationale konventioner og national ret ikke i dette konkrete tilfælde var nok til at udgøre en bindende diplomatisk garanti.¹⁹ Domstolen og FNs Torturkonvention har i spørgsmålet om diplomatiske garantiers bindende karakter lagt vægt på muligheden for monitorering og opfølgning, se nedenfor.

Værdien af diplomatiske garantier

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, FNs Torturkomité, FNs Menneskerettighedskomité, FNs Særlige Rapportør for tortur, FNs Special Rapportør for menneskerettigheder og terrorisme, FNs Højkommissær for Menneskerettigheder og Europarådets Kommissær for menneskerettigheder har alle set på spørgsmålet om brugen og værdien af diplomatiske garantier.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en række sager om mulig brud på det absolutte forbud mod udvisning til tortur også taget stilling til anvendelsen af diplomatiske garantier. I størstedelen af de sager, hvor diplomatiske garantier har været anvendt, er domstolen kommet frem til, at udstedelsen og udveksling af dem ikke er nogen garanti mod tortur.

Allerede i 1996 i *Chahal v. UK*, som omtalt ovenfor, slog Domstolen fast, at diplomatiske garantier kan være svære at stole på, især i de tilfælde, hvor der i udstedelseslandet er dokumenteret systematisk brug af tortur.²⁰ Dette er senere blevet stadfæstet i *Saadi v. Italien* i 2008. I denne dom slår Domstolen endvidere fast, at en diplomatisk garanti, som alene indeholder en generel henvisning til national lovgivning og internationale menneskeretskonventioner, ikke er nogen garanti mod tortur, hvis det samtidigt er dokumenteret, at tortur praktiseres systematisk i det land, som har udstedt garantien. Domstolen understreger endvidere, at udstedelsen af en diplomatisk garanti ikke fritager det land, som modtager garantien, fra at foretage en konkret vurdering af om garantien i praksis vil beskytte den udviste mod tortur.

¹⁹ EMD, *Saadi v. Italy*, § 147.

²⁰ EMD, *Chahal v. The United Kingdom*, Appl. No. 22414/93, 15. November 1996. § 105.



Domstolen anfører følgende i dommen:

...In that connection, the Court observes that the existence of domestic laws and accession to international treaties guaranteeing respect for fundamental rights in principle are not in themselves sufficient to ensure adequate protection against the risk of ill-treatment where, as in the present case, reliable sources have reported practices resorted to or tolerated by the authorities which are manifestly contrary to the principles of the Convention.

Furthermore, it should be pointed out that even if, as they did not do in the present case, the Tunisian authorities had given the diplomatic assurances requested by Italy, that would not have absolved the Court from the obligation to examine whether such assurances provided, in their practical application, a sufficient guarantee that the applicant would be protected against the risk of treatment prohibited by the Convention (see *Chahal*, cited above, § 105). The weight to be given to assurances from the receiving State depends, in each case, on the circumstances obtaining at the material time.²¹

I sin allerseneste retspraksis har Domstolen stadfæstet dens konklusioner i Saadi-sagen.²² Domstolen har endvidere stillet sig kritisk overfor værdien af diplomatiske garantier og deres mulighed for at beskytte den udviste mod tortur, hvis garantiene ikke indeholder nogen henvisning til, hvorledes der kan ske opfølgning og monitorering af deres overholdelse.²³ I alle de nævnte sager fandt Domstolen, at der var sket en overtrædelse af artikel 3, og at diplomatiske garantier ikke var nogen garanti mod tortur ved udvisning til hhv. Indien, Tunesien, Usbekistan og Turkmenistan i de konkrete tilfælde.

Domstolen er også kommet frem til det modsatte resultat. I *Mamatkulov v. Tyrkiet* fandt Domstolen, at der ikke var en overtrædelse af artikel 3. Sagen vedrørte udleveringen af to terrorismetænkte fra Tyrkiet til Usbekistan efter at Tyrkiet havde modtaget en diplomatisk garanti fra Usbekistan, som skulle sikre de pågældende mod dødsstraf og tortur. I dommen lægger Domstolen vægt på 3 afgørende faktorer som leder frem til, at der ikke var vægtige grunde for at antage, at de pågældende ville blive udsat for tortur på tidspunktet for udvisning.

Den første faktor er, at Usbekistan har udstedt en diplomatisk garanti som skal sikre, at de pågældende ikke bliver udsat for tortur. Den anden faktor er, at Usbekistans Rigsadvokat understøtter, at Usbekistan vil leve op til sine forpligtigelser som underskriver af FNs Torturkonvention. For det tredje har Domstolen modtaget medicinske rapporter for de to udleverede personer fra de to fængsler i Usbekistan, hvor de tilbageholdes, som ikke indikerer, at de er blevet udsat for tortur. Da der her er tale om en sag, hvor de tyrkiske myndigheder har udvist de pågældende, selv om Domstolen efter reglerne om foreløbige retsmidler havde anmodet Tyrkiet om ikke at udvise de pågældende til Usbekistan, har Domstolen lagt vægt på materiale, som er modtaget efter datoen for udvisningen. Det kan derfor ikke med sikkerhed fastslås, at Domstolen i

²¹ EMD, *Saadi v. Italy*, §§ 147-148.

²² EMD, *Ryabikin v. Russia*, Appl. No. 8320/04, 19. Juni 2008, § 119. EMD, *Ismoilov v. Russia*, Appl. No. 2947/06, 24. April 2008, § 127.

²³ *Ibid*, *Ryabikin v. Russia*, § 119.



denne sag alene har anset de diplomatiske garantier som en garanti mod tortur eller at de ville have gjort det på datoen for udvisningen.²⁴

FNs Torturkomité og FNs Menneskerettighedskomité

FNs Torturkomité og FNs Menneskerettighedskomité har i to sager rejst mod Sverige, i forbindelse med udvisning af to terrormistænkte til Egypten, set på spørgsmålet om diplomatiske garantier.²⁵ I begge sager fandt komitéerne, at Sverige havde forbrudt sig mod henholdsvis FNs Torturkonvention artikel 3 og FNs Konvention om Civile og Politiske rettigheder artikel 7. I begge sager blev det af komitéerne lagt til grund, at de diplomatiske garantier, der var blevet afgivet af egypterne, ikke var tilstrækkelige til at garantere de udviste terrormistænkte mod at blive udsat for tortur i Egypten. FNs Torturkomité lagde i sin bedømmelse vægt på, at de diplomatiske garantier ikke indeholdt bestemmelser om, hvorledes garantiene skulle gennemføres, og hvordan man skulle sikre deres overholdelse.

FNs Torturkomité har endvidere i forbindelse med vurderingen af den anden amerikanske periodiske rapport til komitéen i 2006²⁶ fastslået, at diplomatiske garantier kun må indgås med stater, hvor der ikke begås systematisk tortur og efter en konkret afvejning i hver enkelt sag. Såfremt der indgås aftaler om diplomatiske garantier, skal der være klare regler for, hvordan de indgås, mulighed for revurdering og opfølgning/monitorering.

FNs Menneskerettighedskomité har i forbindelse med vurderingen af den femte danske rapport til komitéen den 29. oktober 2008 konkluderet følgende:

The State party should exercise the utmost care in relying on diplomatic assurances when considering the return of foreign nationals to countries where treatment contrary to article 7 of the Covenant is believed to occur. The state party should also monitor treatment of such persons after their return and take appropriate action when the assurances are not fulfilled.²⁷

FNs Særlige Rapportør for tortur

FNs Særlige Rapportør for tortur Manfred Nowak har meget kategorisk udtalt sig imod brugen af diplomatiske garantier i udvisningsager, hvor der er risiko for tortur. Dette blev også understreget overfor daværende justitsminister Lene Espersen under Nowaks besøg i Danmark i maj i år. Med udgangspunkt i sagen om udvisningen af to ikke-dømte tunesere fra Danmark til Tunesien, som var mistænkt for at planlægge et attentat på Muhammed-tegneren Knud Westergaard (Tuneser-sagen), frarådede Nowak Danmark at gøre brug af diplomatiske garantier. Nowak henviste til, at erfaringer fra andre lande

²⁴ EMD, Mamtkulov and Askarov v. Turkey, Appl. No. Applications nos. 46827/99 and 46951/99), 4. februar 2005, §§ 76-78.

²⁵ FNs Torturkomité, Agiza v. Sweden, CAT/C/34/D/233/2003, 24. Maj 2005, FNs Menneskerettighedskomité, Alzery v. Sweden, CCPR/C/88/D/1416/2005, 10. November 2006.

²⁶ FNs Torturkomité, Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture, United States of America, CAT/C/USA/CO/2, 25. juli 2006.

²⁷ FNs Menneskerettighedskomité, Concluding Observations of the Human Rights Committee, Denmark, CCPR/C/DNK/CO/5, 29. October 2008.



viste, at diplomatiske garantier ikke er en reel garanti mod tortur, og han understregede, at Danmark ville sende et forkert signal til omverdenen ved at bruge dem.²⁸

Nowak ser brugen af diplomatiske garantier som medlemsstaternes forsøg på at omgå det absolutte forbud mod tortur. Nowak mener ikke, at en diplomatisk garanti er juridisk bindende. Han mener, at der reelt er tale om dobbelte standarder, da garantiene kun beskytter enkeltpersoner, og at alle de personer som ikke er omfattet af aftalen alligevel risikerer at blive udsat for tortur. Hertil kommer, at opfølgning og monitorering af overholdelsen af diplomatiske garantier er næsten umulig og ikke giver den fornødne sikkerhed mod tortur. Og såfremt garantiene ikke overholdes er der som oftest meget få - om overhovedet nogen - sanktionsmuligheder, både for det land som har modtaget garantien og for den person som er blevet udsat for tortur.²⁹ Nowak understreger, at diplomatiske garantier er ineffektive og upålidelige og ikke bør bruges af lande som ønsker at udvise personer til andre lande, som systematisk bruger tortur, med den begrundelse, at den pågældende kan være en trussel mod den nationale sikkerhed.

Andre internationale aktører

FNs Special Rapportør for menneskerettigheder og terrorisme Martin Scheinin har anført, at udstedelsen af en diplomatisk garanti aldrig kan fratage udsendelseslandet ansvaret for at foretage en individuel vurdering af risikoen for om den udviste vil blive udsat for tortur. I den individuelle vurdering af om den udviste risikerer tortur, må udstedelsen af diplomatiske garantier alene indgå som en del af risikovurderingen. Den individuelle vurdering bør være genstand for uafhængig og effektiv kontrol – gerne domstolskontrol. Scheinin understreger endvidere, at diplomatiske garantier som oftest ikke virker i praksis og derfor opfordrer han til, at stater ikke forlader sig på diplomatiske garantier i sager om mulig udvisning til tortur.³⁰

Den daværende FNs Højkommissær for Menneskerettigheder Louise Arbour har adskillige gange understreget, at diplomatiske garantier ikke virker, og at de ikke giver den fornødne garanti mod tortur og umenneskelig behandling. Arbour har understreget, at diplomatiske garantier ikke ophæver det absolutte forbud mod udvisning til tortur i Torturkonventionens artikel 3.³¹

Europarådets Kommissær for Menneskerettigheder Thomas Hammarberg har understreget, at han fraråder brugen af diplomatiske garantier i udvisningssager, hvor

²⁸ FN fraråder udvisningsaftaler med torturstater, Ole Damkjær, Berlingske Tidende, 9. Maj 2008. Se også Special Rapporteur concludes mission to Denmark and Greenland, 9 May 2008, <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/84ED7FA837084C4FC125744400517B4C?opendocument> og Interim Rapport fra Manfred Nowak til FNs Generalforsamling A/63/175, 28. juli 2008.

²⁹ The United Nations Convention against Torture, A commentary, Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, Oxford Commentaries on International Law, university Press, 2008, p. 212-217.

³⁰ Statement by Martin Scheinin, Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, 62nd session of the General Assembly, Third Committee Item 70 (b), 29 October 2007, New York

³¹ Annual Report of the UN High Commissioner for Human Rights on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, A/HRC/8/13, 2 June 2008. p. 11-12.



de lande som udsteder garantierne er kendt for at bruge systematisk tortur. Hammarberg understreger, at svagheden ved diplomatiske garantier netop er det faktum, at de bruges i de situationer, hvor der er størst risiko for at blive udvist til tortur. Hammarberg henviser til den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis på området, som skitseret ovenfor.

Europarådets Menneskerettighedskomiteé har i 2006 besluttet, at der ikke skal udarbejdes generelle retningslinjer for brugen af diplomatiske garantier.³² Menneskerettighedskomiteéens beslutning beror på konklusionerne fra de eksperter om menneskerettigheder og kampen mod terrorisme, som er nedsat under Europarådet og som har set på spørgsmålet om brugen af diplomatiske garantier og om der skulle udarbejdes generelle retningslinjer. Eksperterne kommer frem til, at der ikke skal udarbejdes generelle retningslinjer b. la. med henvisning til, at sådanne retningslinjer kunne være med til at omgå det internationale forbud mod tortur og de også kunne tilskynde medlemsstaterne til at bruge diplomatiske garantier. Hertil kommer, at bedømmelsen af om diplomatiske garantier kan finde anvendelse er en konkret vurdering i hver enkelt sag og derfor vil det være svært at lave generelle retningslinjer på området.³³

Endvidere har ledende internationale menneskerettighedsorganisationer som Human Rights Watch, Amnesty International, International Commission of Jurists og Redress Trust udtalt sig imod brugen af diplomatiske garantier. I lyset af den daværende justitsministers udtalelser om mulig brug af diplomatiske garantier i forbindelse med "tuneser-sagen", sendte disse organisationer et brev til justitsministeren, hvori de fraråder brugen af diplomatiske garantier.³⁴

Andre landes erfaringer med brug af diplomatiske garantier

Sverige og Storbritannien er blandt de lande, som har været fortalere for brugen af diplomatiske garantier. Som nævnt ovenfor har Sverige brugt diplomatiske garantier i to konkrete sager i forbindelse med udvisning til Egypten, og Storbritannien har indgået "Memorandum of Understanding" med Jordan, Libyen og Libanon, der alle indeholder diplomatiske garantier i forhold til brugen af tortur, og mulighed for at NGO'er skal bruges til at monitorere deres overholdelse. Storbritannien har så vidt vides ikke til dato udvist personer i henhold til disse aftaler og der pågår for øjeblikket to sager om udvisning og brugen af diplomatiske garantier ved den engelske højesteret.

Fra britisk side, har regeringen fastholdt, at netop de diplomatiske garantier som de har indgået og overvejer at indgå med andre lande, som har dokumenteret brug af tortur, er

³² Steering Committee for Human Rights, Meeting Report, CDDH CM(2006)64, 13 April 2006. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2006\)64&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2006)64&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

³³ Final Activity report of the DH-S-TER on diplomatic assurances, available as annex to CM(2006)64, 13 April 2006.

³⁴ Letter to the Danish Minister of Justice from, Human Rights Watch, Amnesty International, International Commission of Jurists og Redress Trust 18 June 2008 <http://www.hrw.org/en/news/2008/06/17/denmark-and-diplomatic-assurances-against-grave-violations-human-rights>



udfærdiget på en sådan måde, at deres overholdelse vil kunne sikres og monitoreres. Fra britisk side har man slået på, at garantierne bliver forhandlet på det højeste politiske niveau, at der når de indgås er en detaljeret drøftelse af, hvordan de skal overholdes, og hvilke sanktionsmuligheder der er, hvis de ikke overholdes. Hertil kommer, at det også drøftes i detaljer, hvad der skal ske med den udviste person, når vedkommende tilbagesendes, i form af en detaljeret gennemgang af personens sag i forhold til retsmøder og lign.³⁵

Den britiske model for indgåelse af diplomatiske garantier ses ikke at være meget forskellig fra den model som blev brugt i Sverige i forbindelse med Agiza-sagen, som nævnt ovenfor.³⁶ Her var det meningen, at den svenske ambassade i Cairo skulle føre tilsyn med overholdelsen af den diplomatiske garanti, hvilket i praksis viste sig at være næsten umuligt at gennemføre.

Monitorering af diplomatiske garantier

Det er netop monitorering af diplomatiske garantier i sager, hvor der er risiko for tortur, som volder meget store problemer. Tortur foregår i det skjulte og kan ofte ikke spores eller dokumenteres og den person som udsættes for tortur er bange for at fortælle om torturen af frygt for repressalier, hvis der overhovedet er adgang til private samtaler med den pågældende. På den baggrund vil det ofte være svært at konstatere, om den person der er blevet udvist, har været udsat for tortur og dermed monitorere overholdelsen af den udstedte diplomatiske garanti. Muligheden for monitorering er også afhængig af, at det land som har udstedt garantien og taget imod den udviste, giver adgang til den udviste, også på tidspunkter, hvor afsendelseslandet beder om at tilse den udviste.

Man kunne argumentere, at både det land, som har udstedt den diplomatiske garanti, såvel som det land som har modtaget den, vil være interesseret i, at monitoreringen af overholdelsen af den diplomatiske garanti viser, at garantien overholdes og at den udviste ikke udsættes for tortur.³⁷ Begge lande har jo en interesse i, at vise, at de ikke har forbrudt sig mod det absolutte forbud mod tortur. Derfor kunne man også argumentere for, at et system, hvor diplomatiske missioner, som jo netop repræsenterer de regeringer, som har udvist en person til et land med risiko for tortur, ikke er uafhængige nok til at sikre garantiernes overholdelse.

Til trods for deres uafhængighed vil NGO'ers mulighed for at tilse de udviste være ligeså begrænsede og de vil have svært ved at sikre, at de diplomatiske garantier rent faktisk overholdes.

Konklusion

Danmark har altid spillet 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

³⁵ Not the Way Forward, The UK's Dangerous Reliance on Diplomatic Assurances, Human Rights Watch, October 2008, p. 9.

³⁶ Ibid. Note 13.

³⁷ Final Activity report of the DH-S-TER on diplomatic assurances, available as annex to CM(2006)64, 13 April 2006.



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.

Fra dansk side bør man afvise brugen af diplomatiske garantier i udvisningssager. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og en lang række FN eksperter og ekspertorganer har fastslået, at diplomatiske garantier ikke er en garanti mod tortur. I langt de fleste tilfælde, hvor diplomatiske garantier har været anvendt, har de ikke minimeret risikoen for tortur i det enkelte tilfælde og manglen på reelle monitoreringsmuligheder har gjort det umuligt at overvåge og sikre at de overholdes. Hertil kommer, at indgåelse af en aftale om en diplomatisk garanti med pligt til at undlade tortur overfor en bestemt person, kunne tolkes som ligegyldighed overfor modtagerlandets brug af tortur i øvrigt og et brud med Torturkonventionens artikel 2.

I Danmark bør man afvise muligheden for at indgå enhver form for diplomatiske garantier, sådan at man fra dansk side fortsat kan bidrage til at sikre respekten for det absolutte forbud mod tortur.

*Advokatrådet*

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50

DATO: 1. april 2009
J.NR.: 04-014202-09-0417
REF.: tte

lovkontoret@inm.dk, vhh@inm.dk

Høring over betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed

Ved e-mail af 17. marts 2009 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte betænkning.

Betænkningen har været behandlet i Advokatrådets Strafferetsudvalg. Advokatrådet har følgende bemærkninger:

Modeller for behandlingen af sager om statens sikkerhed.
(Side 206 ff)

Advokatrådet bemærker, at der bag betænkningen ligger en meget vanskelig afvejning mellem to grundlæggende hensyn. På den ene side vægter hensynet til den enkelte udlændings retssikkerhed og almindelige retsgarantier tungt og på den anden side behovet for at sikre fortroligheden af PET's arbejde. Betænkningen er udtryk for en afbalancering mellem disse forskellige hensyn.

Arbejdsgruppen har beskæftiget sig med fire modeller for prøvelse af sager om udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Det fremgår af betænkningen og høringsbrevet, at der arbejdes videre med model 1, der ligner model 4 meget, med den væsentligste forskel, at afgørelsen om udvisning efter model 1 træffes af integrationsministeren med efterfølgende prøvelse ved domstolene, mens afgørelsen ifølge model 4 træffes af domstolene.

Advokatrådet finder, at model 4, der er den rene domstolsmodel, er den bedst egnede af de to modeller til at varetage udlændingens retssikkerhed. Modellen bør derfor ikke udelades i det videre arbejde med det kommende lovforslag.

I begge modeller foreslås det, at det er domstolene, der skal vurdere, hvorvidt udsendelse kan ske uden krænkelse af forbuddet mod refoulement (udlændingeloven § 31). Dette har hidtil været behandlet i Flygtningenævnet, der som særligt sagkyndigt

Advokatrådet

nævn har indsigt i dette aspekt. Flygtningenævnets rolle fastlægges efter forslaget til en skriftlig høring, hvor Flygtningenævnet ikke får adgang til det fortrolige materiale, der er fremlagt for retten. Der vil derfor alene være tale om en generel vurdering, idet Flygtningenævnet ikke kender baggrunden for farevurderingen.

Henset til at Flygtningenævnet er i besiddelse af den særlige sagkundskab omkring udsendelsehindringer må det forudsættes, at domstolene lægger Flygtningenævnets afgørelse til grund, når nævnet i sin vurdering finder, at der foreligger udsendelsehindringer i medfør af udlændingelovens § 31. Domstolene bør derfor kun nå til et andet resultat end nævnet, hvis domstolene ud fra kendskabet til sagen kan se, at det ikke vil være forbundet med fare at udsende udlændingen.

Det må antages, at Flygtningenævnet, i overensstemmelse med den hidtidige praksis, hvor Flygtningenævnet heller ikke har haft adgang til det fortrolige materiale, må foretage en vurdering, hvor princippet om at enhver tvivl må komme ansøgeren til gode, vil være fremherskende.

Ved domstolsbehandlingen skal der udpeges særlige sikkerhedsgodkendte advokater for udlændingen. Det særlige ved disse advokater er, at de får adgang til alt materiale, der forelægges domstolene, men at de ikke må konferere med den udviste. Den udviste vil således have en egen advokat, der ikke har adgang til det lukkede materiale.

Det fremgår ikke af betænkningen, hvorledes disse advokater skal udpeges og hvilke kriterier der skal lægges til grund for en udvælgelse. Advokatrådet finder, at det vil være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, såfremt disse advokater udpeges af de selv samme myndigheder, hvis virke de skal kontrollere uden at andre inddrages i processen. Det er derfor Advokatrådets opfattelse, at rådet, hvis formål efter den af Justitsministeriet godkendte vedtægt er at værne om advokaters uafhængighed, integritet og faglige kompetence, bør inddrages i processen omkring udpegelse af de særligt godkendte advokater for at sikre, at offentligheden kan have tillid til, at de udpegede advokater inden for lovens rammer alene vil varetage hensynet til at sikre retsstillingen for den hvis sag behandles. Udvælgelsen bør tilrettelægges således, at den størst mulige gennemsigtighed sikres.

Indgreb og vilkår i sager om statens sikkerhed. (kap 9, side 238ff)

Det foreslås i betænkningen at indføre en ny model for prøvelse af frihedsberøvelse, hvorefter der ikke længere skal argumenteres for, at mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige (p. 246), ligesom der indføres en særlig adgang til domstolsprøvelse af beslutningen om frihedsberøvelse.

Uagtet der nu ikke skal argumenteres konkret for, at mindre indgribende foranstaltninger er nødvendige, finder Advokatrådet det nødvendigt i denne forbindelse at un-

Advokatrådet

derstreges, at der altid skal foretages en proportionalitetsafvejning af indgrebs nødvendighed, som det også fremgår af betænkningen.

Modellen er den samme som ved beslutningen om udvisning/udsendelse. Der er ved domstolsbehandlingen tilknyttet særligt udpegede, sikkerhedsgodkendte advokater, der må kende til det materiale, der ligger til grund for frihedsberøvelsen, men som ikke må konferere med udlændingen.

Advokatrådet skal ligeledes fremhæve, at det såvel ved udformningen af et eventuelt lovforslag, som ved en senere konkret anvendelse af reglerne er vigtigt at være opmærksom på, at retsplejelovens almindelige inhabilitetsregler finder anvendelse. Det skal derfor, uanset hvilken ordning der vælges, sikres, at der ikke opstår inhabilitet hos den dommer, der skal træffe afgørelse om frihedsberøvelse i sagerne.

Supplerende indgreb og vilkår under behandlingen af en sag om statens sikkerhed.

(Side 244ff)

Baggrunden for at begrænse udlændingens kommunikationsmulighed er, at det kan forekomme, at en eventuel offentlig omtale af sagen, herunder eventuel eksponering af udlændingen i sig selv vil medføre, at udlændingen vil være i risiko for overgreb ved en udsendelse til sit hjemland, hvilket kan hindre udsendelsen jf. udlændingeloven § 31.

Det foreslås derfor at indføre regler som kan forebygge, at udlændingen skaber sig et asylgrundlag. Kriteriet for at begrænse udlændingens adgang til besøg eller kontakt vil derfor være, hvorvidt besøg eller kontakt kan medvirke til at forhindre udsendelsen.

Advokatrådet bemærker, at der er tale om ganske vidtgående beføjelser. Advokatrådet finder behov for at fremhæve betænkningens side 246 øverst, hvoraf det fremgår, at der "er knyttet varetagelsen af helt særlige formål til respektive indgreb, der således alene må anvendes til opfyldelse af disse formål og alene må anvendes i det omfang, at indgrebene er proportionale med forfølgelsen af det relevante formål."

Man kan frygte, at udlændingen isoleres fra start uden nogen konkret begrundet mistanke om, at udlændingen vil forhindre udsendelsen. Hvis medierne først kontaktes er "skaden sket", hvorfor det ikke giver mening at afvente en konkret anledning.

Advokatrådet finder derfor, at enhver beslutning om at begrænse udlændingens adgang til besøg og anden kontakt skal være konkret begrundet.

Det skal desuden bemærkes, at et tiltag der begrænser udlændingens adgang til kommunikation skal udformes i overensstemmelse med den europæiske mennesker-

Advokatrådet

rettighedskonvention art. 8, og at der løbende bør være fokus på, at retsplejelovens regler om dommers inhabilitet iagttages.

Advokatrådet forbeholder sig sin endelige stillingtagen til dette punkt indtil der foreligger et færdigt forslag.

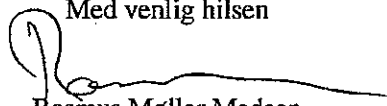
Fodlænke som supplerende indgreb ved grove brud på meldepligten og ved manglende efterlevelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted.
(Side 252)

Advokatrådet forstår betænkningen således, at fodlænke kan anvendes enten ved udlændingens samtykke eller med mulighed for domstolsprøvelse af beslutningen. Idet der gives mulighed for domstolsprøvelse af beslutningen opfatter Advokatrådet ordningen som et alternativ til den nuværende mulighed for at sanktionere grove brud på meldepligten med op til 1 års fængsel.

Diplomatiske forsikringer.
Side 298 jf. Kap 10.3.4

Advokatrådet fraråder anvendelsen af diplomatiske forsikringer, da det er usikkert i hvilket omfang de vil blive overholdt i stater, hvor tortur er normalt forekommende. Det er Advokatrådet opfattelse, at diplomatiske forsikringer derfor ikke kan anses for at give en reel beskyttelse mod tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling.

Med venlig hilsen



Rasmus Møller Madsen



Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

Dato: 25. marts 2009
Sagsnr.: 2009/011090
Sagsbeh.:
Direkte tlf.:

Sendt til: rka@inm.dk

Høring om betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

I en e-post af 20. marts 2009 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anmodet om bemærkninger til betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Det kan i den anledning oplyses, at Beredskabsstyrelsen ikke har bemærkninger til den nævnte betænkning.

Med venlig hilsen

Ann Patricia Sparre Conrad



Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Vibeke Hauberg
Udlændingelovskontoret
lovkontoret@inm.dk
vhh@inm.dk

Dato 01-04-2009
Ref. MLJC

Vedr. J.nr.: 2009/4009-100

Dansk Flygtningehjælp har den 17. marts 2009 modtaget Integrationsministeriets høring over regeringens beslutning om det påtænkte indhold af et lovforslag baseret på betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses til fare for statens sikkerhed samt regeringens beslutning om lovforslagets indhold.

Dansk Flygtningehjælp har desværre ikke haft mulighed for at forholde sig til alle de emner, som forventes omfattet af lovforslaget, der planlægges fremsat i april. Eventuelle bemærkninger til disse dele af lovforslaget vil blive fremsat, når lovforslaget sendes i høring.

Flygtningehjælpen har i dette høringssvar valgt at fokusere på bemærkninger til den 'model 1', som arbejdsgruppen anbefaler samt overvejelserne om at anvende diplomatiske forsikringer.

Indledningsvis bemærkes, at Flygtningehjælpen kan tilslutte sig arbejdsgruppens grundlæggende præmisser om, at der er behov for at sikre at udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan gennemføres effektivt samtidig med, at dette skal ske på en fuldt forsvarlig retssikkerhedsmæssig måde og med fuld respekt for Danmarks internationale forpligtelser.

Vedrørende arbejdsgruppens 'model 1':

Både med den eksisterende ordning og med den foreslåede 'model 1' træffes nogle meget afgørende og indgribende afgørelser administrativt. En udlænding, der er udvist for at være til fare for statens sikkerhed, er ikke dømt for et strafbart forhold og har ikke fået forholdene, der danner grundlag for farevurderingen prøvet ved en domstol og vil endvidere ofte ikke kunne få indsigt i alle de oplysninger, der ligger til grund for sagen. Flygtningehjælpen skal ikke kunne afvise, at en sådan ordning faktisk er nødvendig for at hindre terrorhandlinger i Danmark. Imidlertid skal det påpeges, at med dette udgangspunkt, må der stilles store krav til den efterfølgende prøvelse af afgørelsen, hvis retssikkerheden for den enkelte udlænding skal sikres.

Dansk Flygtningehjælp finder, at den foreslåede 'model 1' indebærer en væsentlig forbedring i forhold til den eksisterende ordning og kan således støtte en indførelse af denne model.

En helt central forudsætning for, at Flygtningehjælpen kan støtte en fremtidig anvendelse af 'model 1' er, at den udvistes adgang til effektiv kontradiktion sikres i overensstemmelse med

praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, senest dommen *A. and others v. The UK* af 19. februar 2009.

Hvis anvendelsen af særligt sikkerhedsgodkendte advokater skal fungere som en foranstaltning til sikring af den effektive kontradiktion kræver det som minimum, at den særlige advokat tilkendes de fornødne ressourcer til at følge sagen meget tæt. Det er nødvendigt, at den særlige sikkerhedsgodkendte advokat fra begyndelsen har været tæt involveret i sagen og opnået et indgående kendskab til sagens omstændigheder, for effektivt at kunne gøre indsigelser i sagen, også på det tidspunkt, hvor den særlige advokat ikke længere har adgang til at kommunikere direkte med sin klient.

Med henblik på at sikre den lempelige adgang til domstolsprøvelse finder Flygtningehjælpen det hensigtsmæssigt, at Integrationsministerens afgørelse indbringes for domstolene af myndighederne på begæring af udlændingen.

Vedrørende diplomatiske forsikringer:

Flygtningehjælpen 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 absolut forbud mod tortur undermineres. Diplomatiske forsikringer søges fra lande, der er kendte for anvendelsen af tortur. Det er således ikke muligt at anmode om en diplomatisk forsikring uden samtidigt at acceptere, at den anmodede stat generelt overtræder torturforbuddet. Med en sådan adfærd signalerer de danske myndigheder, at forbuddet mod tortur ikke skal opfattes som absolut.

Derudover finder Flygtningehjælpen ikke, at et land der praktiserer tortur på troværdig vis kan afgive en erklæring om ikke at anvende tortur i et konkret tilfælde.

Det fremgår af arbejdsgruppens anbefalinger, at mulighederne for at anvende diplomatiske forsikringer uden at krænke folkeretten er begrænsede. Arbejdsgruppen opstiller videre en række krav, der som minimum skal være opfyldt, for at en diplomatisk forsikring kan være lovlig. Et af disse krav er, at overholdelsen af diplomatiske forsikringer skal overvåges effektivt af udsenderstaten. I tilfælde, som her, hvor en enkelt person skal monitoreres vil det ikke effektivt kunne holdes fortroligt, hvor oplysninger om eventuelle overgreb er kommet fra. Dette betyder, at den monitorerede person ikke nødvendigvis kan oplyse om sin situation af frygt for yderligere overgreb. Derudover finder Dansk Flygtningehjælp det uklart, hvordan de overgreb, der skulle blive afdækket, sanktioneres effektivt.

Ifølge arbejdsgruppen vil indførelsen af muligheden for at anvende diplomatiske forsikringer potentielt have en vis signalværdi i forhold til herboende udlændinge. Flygtningehjælpen finder denne potentielle signalværdi højst usikker og den ses ikke at være yderligere underbygget i betænkningen.

Samlet set finder Dansk Flygtningehjælp ikke, at den snævre mulighed for at kunne udvise enkelte individer sammenholdt med en mulig signalværdi kan opveje problemet med risikoen for at Danmark aktivt medvirker til at underminere det absolutte forbud mod tortur.

Med Venlig Hilsen

Andreas Kamm

Ministeriet for Flygtninge,
Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

31. marts 2009

H.C. Andersens Boulevard 45
1553 København V

Vedr.: Høring over betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Telefon 33 43 70 00
service@danskeadvokater.dk
www.danskeadvokater.dk

1. Indledning

Ved e-mail af 17. marts 2009 (j.nr. 2008/4009-100) har Integrationsministeriet sendt betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Betænkningen er afgivet den 11. marts 2009 af en arbejdsgruppe under Integrationsministeriet.

Det fremgår af høringsbrevet, at regeringen på baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger har besluttet at fremsætte lovforslag om en ny ordning for behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Lovforslaget er pt. under udarbejdelse og forventes fremsat for Folketinget ultimo april 2009. Det er anført, at selve lovforslaget vil blive sendt i høring, men af tidsmæssige årsager med en relativt kort høringsfrist.

Som anført i betænkningen har Foreningen af Udlændingeretsadvokater ikke kunnet tiltræde arbejdsgruppens anbefalinger, og foreningen har i den anledning afgivet en særudtalelse (betænkningens bilag f).

I høringsbrevet er det nærmere angivet, hvilke af arbejdsgruppens anbefalinger lovforslaget skal gennemføre, jf. nærmere nedenfor. Integrationsministeriet har på den baggrund anmodet om at modtage eventuelle bemærkninger om det påtænkte indhold af lovforslaget senest den **31. marts 2009**.

Indledningsvis bemærkes, at med hensyn til selve lovgivningsprocessen er det efter Danske Advokaters opfattelse 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.

Nedenfor er der under pkt. 2 og 3 redegjort nærmere for Danske Advokaters bemærkninger af generel karakter og bemærkninger til de enkelte forslag.

Betænkningens nærmere indhold vil af navnlig tidsmæssige grunde ikke blive gennemgået og kommenteret i detaljer, ligesom det nærmere indhold alene vil blive omtalt, hvor konteksten nødvendiggør det.

2. Generelle bemærkninger

Arbejdsgruppen har – på baggrund af Folketingets vedtagelse nr. V 37 af 10. april 2008 – bl.a. haft til opgave at overveje, hvorledes der *på den ene side* kan sikres en effektiv gennemførelse af udvisninger af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samtidig med at der *på den anden side* sikres en uvildig kontrol af beslutninger om udvisning.

I betænkningen har arbejdsgruppen reflekteret over forskellige modeller, hvor der bl.a. er mulighed for, at der i større grad end i dag sker fremlæggelse af Politiets Efterretningstjenestes (herefter PET) materiale for de myndigheder/domstole, der skal behandle sådanne sager, ligesom der fokuseres på at sikre den enkelte udlænding størst mulig retssikkerhed – samtidig med at der tages de fornødne hensyn til en effektiv dansk efterretningsindsats.

Mere generelt skal Danske Advokater bemærke, at den nuværende ordning for behandling af sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed – allerede fra det lovforberedende arbejde i 2002 – har været udsat for væsentlig kritik, navnlig ud fra betragtninger om, at ordningen ikke i fornøden grad gav den enkelte udlænding den fornødne retssikkerhed, der er kendetegnende for den normale åbne retspleje.

Forebyggelse af terrorisme og beskyttelse af statens og borgernes sikkerhed er en sikkerhedspolitisk udfordring. 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 farevurderingen, hurtig og effektiv domstolskontrol, mulighed for beskikkelse af advokat samt sikring af muligheden for kontradiktion under sagen.

Den foreslåede nye ordning indebærer 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, jf. i øvrigt nedenfor.

3. Bemærkninger til de enkelte forslag

3.1. Ny ordning for behandling af sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed (model 1)

Den foreslåede nye ordning for behandling af sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, (model 1, jf. betænkningen side 206ff) indebærer, at justitsministeren træffer afgørelse om farevurderingen, mens Integrationsministeriet efter indstilling fra justitsministeren træffer afgørelse om administrativ udvisning, at den administrative afgørelse hurtigt kan efterprøves ved domstolene under forhold, hvor domstolene har adgang til fortroligt materiale fra PET og med deltagelse af særligt sikkerhedsgodkendte advokater, og at domstolene også skal træffe den asylretlige afgørelse om udsendelse.

Danske Advokater skal – udover bemærkningerne ovenfor af mere generel karakter – bemærke, at det efter forslaget fremover vil være domstolene, i modsætning til i dag Flygtningenævnet som særligt sagkyndigt nævn, der skal tage stilling til, hvorvidt der kan ske udsendelse uden at krænke forbuddet mod non-refoulement, jf. udlændingelovens § 31. Efter forslaget skal Flygtningenævnet alene høres på skriftligt grundlag og i øvrigt uden adgang til det fortrolige materiale, der er fremlagt i retten. Flygtningenævnet vil derfor alene kunne foretage en generel vurdering, idet nævnet ikke vil have kendskab til baggrunden for farevurderingen.

Flygtningenævnets udtalelse vil således få karakter af en sagkyndig udtalelse, der indgår i domstolenes vurdering af det samlede materiale. Domstolene vil ikke være bundet af Flygtningenævnets udtalelse.

Danske Advokater skal i den forbindelse bemærke, 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.

Det kan efter Danske Advokaters opfattelse endvidere 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.

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

Vedrørende den foreslåede ordning med udpegning af særligt sikkerhedsgodkendte advokater (der får adgang til alt det materiale, der forelægges domstolene, uden at måtte konferere med den pågældende udlænding, som har sin egen advokat) i øvrigt skal det bemærkes, at det efter Danske Advokaters opfattelse ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning kan diskuteres, om denne ordning – som anført af arbejdsgruppen på side 218 – kan siges på fornøden måde at sikre en kontradiktionsmulighed.

3.2. Ny model for prøvelse af frihedsberøvelse

Den foreslåede nye model for prøvelse af frihedsberøvelse, jf. betænkningen side 238ff, indebærer, at reglerne om frihedsberøvelse ændres, således at der normalt ikke er krav om at vurdere, om mindre indgribende foranstaltninger kunne være relevante, ligesom der indføres en særlig adgang til domstolsprøvelse af beslutningen om frihedsberøvelse, hvor PET's materiale vil kunne fremlægges under fortrolige former med brug af særligt sikkerhedsgodkendte advokater.

Danske Advokater skal bemærke, 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.

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, bemærkes, at man som anført i betænkningen på side 242 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.

Der henvises i øvrigt til det, der er anført ovenfor.

3.3. Mulighed for afskæring af besøg og anden kontakt

Med hensyn til den foreslåede mulighed for under frihedsberøvelsen at afskære udlændingen fra besøg og anden kontakt, der kan medvirke til at forhindre udsendelsen, jf. betænkningen side 244f, fremgår det, at baggrunden for at begrænse udlændingens kommunikation udadtil er, at det kan udgøre et selvstændigt moment i forbindelse med sikringen af mulighed for udvisning og udsendelse af en udlænding, at den pågældende udlænding – efter at have fået at vide, at pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed – gennem interviews og offentlig omtale af sin person ”søger at skabe sig et grundlag for, at den pågældende ikke vil kunne udsendes på grund af reglerne om non-refoulement”.

Det bemærkes, at udlændinge, der er frihedsberøvet efter udlændingelovens §§ 35-37 som udgangspunkt har ret til frit at kommunikere med omverdenen, og at frihedsberøvelsen alene har til formål at sikre udlændingens tilstedeværelse.

Danske Advokater skal endvidere bemærke, at det af betænkningen fremgår, at politiet som udsendelsesmyndighed *efter en konkret vurdering* skal kunne begrænse den pågældende udlændings kommunikation udadtil for at forhindre udlændingen i gennem kommunikation udadtil at skabe sig et asylgrundlag, og at tiltag altid skal respektere Danmarks internationale forpligtelser og grundlovens frihedsrettigheder.

Efter Danske Advokaters opfattelse er det i den forbindelse af 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.

Der henvises i øvrigt til det, der er anført ovenfor.

3.4. Mulighed for at anvende fodlænke som supplerende indgreb

Lovforslaget vil endvidere skulle gennemføre anbefalingen om mulighed for at anvende elektronisk monitoring (fodlænke) som supplerende indgreb med adgang til domstolsprøvelse for grove brud på opholdspåbud, jf. betænkningen side 252f.

Der henvises til Danske Advokaters høringssvar af 19. november 2008 vedrørende L 69 om skærpet meldepligt m.v., jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008.

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.

3.5. Mulighed for at anvende diplomatiske forsikringer

Særligt med hensyn til spørgsmålet om mulighed for i konkrete sager at anvende den af arbejdsgruppen foreslåede model for diplomatiske forsikringer, hvis regeringen beslutter dette, jf. betænkningens kapitel 10, bemærkes, at Danske Advokater kan tilslutte sig de krav, forbehold og betænkeligheder, der er anført i betænkningen.

I tilknytning hertil bemærkes, at det i betænkningen sammenfattende konkluderes, at det ikke kan afvises, at det er mulighed for at anvende diplomatiske forsikringer uden at krænke folkeretten, men at mulighederne er begrænsede.

Venlig hilsen

Helle Hübertz Krogsøe
vicedirektør/retschef

Domstolsstyrelsen



Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration

lovkontoret@inm.dk, vhh@inm.dk

lbi@jm.dk

St. Kongensgade 1 - 3

1264 København K

Tlf. 70 10 33 22

Fax 7010 4455

post@domstolsstyrelsen.dk

CVR nr. 21-65-95-09

EAN-nr. 5798000161184

BHC10056/Sagsbeh. BHC

J.nr. 4104-2009-17.2

Vedr. 2009/4009-100

3. april 2009

Høringssvar vedrørende betænkning nr. 1505/2009 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed

Ved brev af 17. marts 2009 har Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration anmodet Domstolsstyrelsen om en udtalelse vedrørende betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed (betænkning nr. 1505/2009).

Domstolsstyrelsen skal i den forbindelse oplyse, at vi med forbehold for de økonomiske og administrative konsekvenser af en stigning i antallet af sager samt de krav, der måtte blive stillet til indretningen af de retssale, der skal anvendes til behandlingen af sådanne sager, ikke har nogen bemærkninger til betænkningen.

Kopi af dette brev bliver sendt til Justitsministeriet til orientering.

Med venlig hilsen

Barbara Hoffmann Christiansen

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

(fremsendt per e-mail til lovkontoret@inm.dk og vhh@inm.dk)

København, den 31. marts 2009

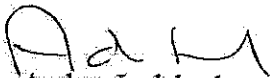
Høring vedrørende påtænkt lovforslag på baggrund af betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, j.nr. 2009/4009-100.

Dansk Røde Kors har modtaget betænkningen om administrativ udvisning og er positiv over for initiativet til at finde en løsning på de dilemmaerne på området; løsninger, der er værdige og som samtidig opfylder kravene om retssikkerhed og proportionalitet.

Dansk Røde Kors er meget optaget af dette område og finder betingelserne for de personer, der er på tålt ophold, bekymrende.

Det er imidlertid et ønske at kende den eksakte ordlyd af det påtænkte lovforslag, før der afgives høringssvar, og Dansk Røde Kors vil derfor afvente denne.

Med venlig hilsen


Anders Ladekarl
generalsekretær

| FLYGTNINGENÆVNET |

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

Dato: 1. april 2009
J. nr.: 7020-25
Sagsbeh.: mwa

Ved e-mail af 26. marts 2009 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anmodet Flygtningenævnet om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed mv.).

Flygtningenævnet kan i den anledning oplyse, at lovforslaget, der har været drøftet af Flygtningenævnets formandskab og i Koordinationsudvalget, giver anledning til følgende bemærkninger:

Flygtningenævnet har i høringssvar af 11. december 2001 vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme), om forslaget til udlændingelovens gældende § 45b blandt andet udtalt følgende:

”Det fremgår af den foreslåede bestemmelse i § 45 b, at indenrigsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren vurderer, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Denne vurdering skal lægges til grund ved udlændingemyndighedernes afgørelse af sagen. Indenrigsministeren kan bestemme, at oplysninger, der har ført til denne vurdering, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen, eller at oplysningerne må videregives til den udlænding, som vurderingen angår.

Flygtningenævnet finder det af principielle grunde betænkeligt, at udlændingemyndighederne i disse sager vil kunne komme til at træffe afgørelse uden at have det fulde kendskab til sagen, eller på grundlag af oplysninger, der ikke kan videregives til den pågældende udlænding.”

Flygtningenævnet har, som det fremgår af det foreliggende lovforslag, siden ikrafttrædelsen af § 45b, truffet afgørelse i et antal sager af denne karakter. Erfaringerne fra behandlingen af de pågældende sager understøtter nævnets oven for citerede, mere principielle betænkeligheder ved den gældende ordning.

Flygtningenævnet kan på denne baggrund 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.

Hvilken myndighed, der tillægges denne kompetence, er en beslutning af politisk karakter. Nævnet har imidlertid forståelse for ønsket om at behandle sagerne i et enstrengt system, hvor samme myndighed tillægges kompetence til at træffe afgørelse vedrørende frihedsberøvelse, kontrolforanstaltninger, udsendelse mv.

Det følger af lovforslaget, at domstolene fremover tillægges kompetencen i de omhandlede sager, og at Flygtningenævnet til brug for rettens afgørelse, på begæring, vil skulle afgive en udtalelse om de asylrelevante forhold i sagen.

Flygtningenævnet har noteret sig lovforslagets beskrivelse af rettens og nævnets opgaver i forbindelse med behandlingen af de pågældende sager. Da nævnet 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.

Et enkelt medlem af Flygtningenævnets koordinationsudvalg har visse betænkeligheder ved, at det er anvist, at Flygtningenævnet som led i domstolsprøvelsen skal høres om mulighederne for at udsende den pågældende til sit hjemland.

Flygtningenævnet har endvidere noteret sig, at det følger af lovforslagets § 45 1, at retten i sager, hvor udlændingen antages at udgøre en fare for statens sikkerhed, selv skal drage omsorg for sagens oplysning, og at Flygtningenævnets udtalelse i de pågældende sager har karakter af en sagkyndig udtalelse, hvor samtlige asylrelevante oplysninger (bortset fra de omhandlede fortrolige oplysninger af efterretningsmæssig karakter) fremlægges for nævnet i en proces, hvor udlændingen ikke har partsrettigheder i forhold til nævnet.

Udlændingelovens § 53 a vedrører nævnets kompetence som rekursinstans for Udlændingesservice afgørelser. Da lovforslaget indebærer, at hverken Udlændingesservice eller Flygtningenævnet længere skal træffe afgørelse i sager, hvor udlændingen antages at udgøre en fare for statens sikkerhed, bør forslaget til ændring af udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 1 og 4, (lovforslagets § 1, nr. 9 og 10), flyttes til en særskilt bestemmelse eller eventuelt helt udgå.

Endelig skal Flygtningenævnet for en god ordens skyld bemærke, at nævnet kun har forholdt sig til den del af lovforslaget, der vedrører nævnets virksomhed.

Der henvises til j.nr. 2009/4009-100.

P.N.V.

B. O. Jespersen



Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og
Integration □ □ E-mailes til
lovkontoret@inm.dk og vhh@inm.dk

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 03/04-09
J.NR.
540.60/20568

Høring vedrørende Betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed

Ved brev af 17. marts 2009 anmodede Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) om Institut for Menneskerettigheders (Institutts) bemærkninger til betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, herunder særligt de dele af betænkningen, som regeringen påtænker at udarbejde lovforslag om.

Instituttet skal indledningsvist bemærke, at der er tale om en meget omfattende betænkning, der vedrører et område, som kan give anledning til en række menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemstillinger. Nærværende bemærkninger er derfor alene af foreløbig og mere overordnet karakter, idet Instituttet først kan fremsætte mere detaljerede bemærkninger til de foreslåede ændringer, når det konkrete lovforslag foreligger.

Instituttet deler den i betænkningen fremførte opfattelse, at muligheden for anvendelse af diplomatiske forsikringer er begrænsede, og at såfremt diplomatiske forsikringer overhovedet kan komme på tale, bør Danmark ikke gå til grænsen, men operere med en vis sikkerhedsmargin, eftersom anvendelsen af tortur m.v. er en af de alvorligste menneskerettighedskrænkelser.

Instituttet finder videre, at den påtænkte indførsel er godkendte sikkerhedsadvokater vil kunne indebære en forbedring af den eksisterende ordning, der er forbundet med store menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer, og som forventet har vist sig at føre til utilfredsstillende resultater.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at det i betænkningen foreslåede system, er uden alvorlige betænkeligheder.

Forudsætningen for et velfungerende system med sikkerhedsadvokater er således først og fremmest, at de har en ikke ubetydelig økonomisk og administrativ bistand. I Storbritannien er således efter kritik fra advokaterne oprettet et selvstændigt sekretariat, der bistår advokaterne, ligesom disse anvender meget



betydelig tidsmæssige ressourcer på sagerne. Instituttet ser frem til ministeriets nærmere overvejelser om, hvordan de sikkerhedsgodkendte advokaters forhold sikres, således at de ikke blot fungerer som legitimation for et retssikkerhedsmæssigt betænkeligt system.

Det er ligeledes af afgørende betydning, at der foretages særdeles grundige og uafhængige vurderinger navnlig af afgørelser om udsendelse, herunder af betydningen af diplomatiske forsikringer. Flygtningenævnet træffer efter gældende ret endelig afgørelse om udsendelsesspørgsmålet, herunder om den pågældende udlænding vil risikere forfølgelse eller tortur mv. i modtagerlandet. På grund af endelighedsbestemmelsen i udlændingeloven har domstolene begrænset erfaring og ekspertise i at vurdere, om og hvornår en konkret udlænding vil være i fare for forfølgelse eller tortur, mv. i modtagerlandet. Flygtningenævnet har tidligere tilkendegivet, at nævnet i praksis vil kunne blive nødsaget til at meddele tålt ophold, da Flygtningenævnet på grund af den manglende adgang til det underliggende bevismateriale ikke ville kunne tage stilling til udsendelsesrisikoen på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

Det fremgår af Integrationsministeriets følgebrev af 17. marts 2009, at det påtænkte lovforslag vil gennemføre model 1 i Betænkningen. I denne model lægges der op til, at afgørelser om udsendelse skal træffes af en fast retskreds som første instans. Flygtningenævnet skal således ikke længere træffe afgørelse om udsendelsesspørgsmålet.

Det er efter Instituttes 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, som ikke nødvendigvis har den fornødne viden og ekspertise til at behandle disse sager på betryggende vis.

Betænkningen anerkender dette dilemma og peger som løsning på muligheden for at domstolene foretager generelle høringer af Flygtningenævnet (og Udenrigsministeriet for så vidt angår diplomatiske forsikringer), men denne løsning fjerner ikke bekymringen. I sager, hvor den pågældende udlænding er under mistanke for terrorvirksomhed el.lign., kan vurderingen af udsendelserisici

være både vanskelig og af særdeles afgørende betydning. 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. Nævnet kan derfor komme i den situation, at Nævnet skal udtale sig på et ikke tilstrækkeligt oplyst grundlag, afhængigt af, hvor konkret domstolene beskriver den enkelte sags omstændigheder.

Instituttet skal på den baggrund foreslå, at det i stedet for model 1 anbefales at gennemføre model 3, hvorved et særligt Flygtningenævn får kompetence. Et sådant organ vil kunne drage nytte af ekspertise fra Flygtningenævnets almindelige virksomhed, fra Politiets Efterretningstjeneste og fra Udenrigsministeriet. Dette forekommer Instituttet at være mere betryggende end at overlade sagerne til de almindelige domstole, som har tradition for en ganske betydelig tilbageholdenhed ved vurderingen af sådanne sager, hvilket blev illustreret ved Københavns Byrets og Østre Landsrets afgørelser i sidste års såkaldte "Tuneser-sager".

Der henvises til ministeriets j.nr. 2009-4009-200.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen
Direktør



Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Holbergsgade 6

1057 København k.

Præsidenten
Domhuset, Nytorv 25
1450 København K.
Tlf. 33 44 80 00
Fax 33 44 84 88
CVR 21 65 95 09
administration.kbh@domstol.dk

j nr. 9099.2009.11

Dato 31. marts 2009

I en skrivelse af 17. marts 2009 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anmodet byretterne om senest den 31. marts 2009 at fremsende eventuelle bemærkninger vedrørende de anbefalinger, der fremgår af betænkning nr. 1505/ 2009 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at byretterne naturligvis lægger til grund, at det lovforslag, der senere måtte blive fremsat på baggrund af anbefalingerne i betænkningen, også i lyset af dommen af 19. februar 2009 fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, samt Højesterets afgørelser af 2. juli 2008 og 19. november 2008 i de såkaldte tunesersager, ikke vil indeholde bestemmelser, der strider mod Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det bemærkes endvidere, at der til behandlingen af de omhandlede sager skal tilføres de fornødne ressourcer.

Byretterne finder i øvrigt ikke at burde udtale sig om betænkningen.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen

Rikke Karlsson

Fra: Ditte Kruse Dankert
Sendt: 14. april 2009 11:11
Til: Vibeke Henriette Hauberg; Rikke Karlsson
Emne: VS: Svar: Høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven

t.o. Vh Ditte

Fra: Anne Grete Hartwell [mailto:AGH@landbrug.dk]
Sendt: 8. april 2009 10:00
Til: Ditte Kruse Dankert
Emne: Svar: Høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven

Tak for vedhæftede høring. Vi har ingen bemærkninger.

Hilsen Anne Grete Hartwell
Landbrugsraadet

Med venlig hilsen / Kind regards
Anne Grete Hartwell
Erhvervspolitisk konsulent/ Political consultant
Andels- og Erhvervsvilkår / Co-operatives and Business Affairs
Landbrugsraadet / Danish Agricultural Council
Axeltorv 3, 1609 København V
www.landbrugsraadet.dk
Phone: +45 3339 4510
Mobile: +45 4061 6200
E-mail: agh@landbrug.dk

>>> Ditte Kruse Dankert <dkd@inm.dk> 03-04-2009 17:06 >>>
Vedhæftet sendes høringsbrev samt udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven
(Behandling af sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed m.v.).

Integrationsministeriet skal anmode om at modtage eventuelle bemærkninger til lovudkastet senest fredag den 17. april 2009.

Med venlig hilsen

Ditte Kruse Dankert

Speciakonsulent

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K
Tlf.: 33 92 33 80
dir.: 33 92 83 95
E-post: lovkontoret@inm.dk / inm@inm.dk

LANDSFORENINGEN AF FORSVARSAADVOKATER

FORMAND:
HENRIK STAGETORN
ST. STRANDSTRÆDE 21
1255 KØBENHAVN K
TLF. 33 12 46 11
FAX 33 12 84 45
E-MAIL: HS@STAGETORN.DK

Ministeriet for Flygtninge,
Indvandrere og Integration
Udlændingelovskontoret
Holbergsgade 6
1057 Kbh. K

SEKRETARIAT:
AMAGERTORV 11, 3.
1160 KØBENHAVN K
TLF. 33 15 01 02
GIRO 735 02 01
E-MAIL: ER@HOMANNLAW.DK

sendt lovkontoret@inm.dk
og vhh@inm.dk

Amagertorv 11
31. marts 2009
ER/er
Direkte tlf: 33 36 70 44

Vedr.: Sag nr.2009/4009-100. Høring over Betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed

Ministeriet har med mail af 17. marts 2009 sendt ovennævnte høring og anmodet om en udtalelse, der skal foreligge senest den 31. marts.

Betænkningen, der er på over 300 sider, har været udsendt til bestyrelsen, der bemærker, at betænkningen indeholder en række problemstillinger, der behandles i de nedennævnte afsnit.

Indledningsvist bemærker bestyrelsen, at arbejdsgruppen, der har udarbejdet betænkningen er blevet sat på en overordentlig vanskelig opgave, når man er blevet bedt om at komme med anbefalinger, der kan sikre, at udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan gennemføres effektivt og tilrettelægges fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt og under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser. (Betænkningen side 17). Landsforeningen har ikke været udpeget til at deltage i arbejdsgruppen.

Bestyrelsen er i denne uge – kort før høringsfristens udløb – blevet bekendt med, at ministeriet ikke har afventet udløbet af høringsfristen, men allerede har udarbejdet et lovudkast, dateret den 26. marts, som er sendt ud hos udvalgte høringsparter, hvortil foreningen altså ikke hører.

Bestyrelsen finder den anvendte høringsprocedure stærkt kritisabel. Den vidner om manglende respekt overfor ministeriets høringsparter, der har brugt et betydeligt arbejde på at sætte sig ind i betænkningens mange problemkredse. Bestyrelsen har ikke mulighed for – inden høringsfristens udløb – at indarbejde særskilte bemærkninger om lovudkastet af 26. marts, der er på 81 sider inklusive bemærkninger.

1. Valg af forum

Bestyrelsen kan tiltræde, at prøvelse af udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed foregår hos de ordinære domstole. Bestyrelsen er enig i, at systemet bør være så enstren-

get som muligt, og at også spørgsmålet om frihedsberøvelse og andre kontrolforanstaltninger naturligt henhører under de ordinære domstole. Bestyrelsen er ligeledes enig i, at oprettelse af specielle nævn til at løse opgaven er uhensigtsmæssig, dels fordi der forhåbentlig må antages at blive meget få sager, dels fordi det erfaringsmæssigt vil tage en del år, før et sådant nævn får opbygget den fornødne ekspertise og en betryggende forretningsgang.

Bestyrelsen kan tiltræde arbejdsgruppens anbefaling side 215 f, hvorefter sådanne sager behandles i byretten med tre dommere og har heller ikke indvendinger mod, at sagerne behandles i en fast retskreds. Bestyrelsen finder anledning til at påpege, at hverken lovgiver eller PET derudover skal give anvisninger om, hvilke afdelinger i by- og landsret, der skal behandle sådanne sager. Et sådant påbud ville tangere grundlovens forbud mod særdomstole og gøre indgreb i præsidenternes ret til fordeling af sager.

Bestyrelsen har 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. Bestyrelsen 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 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.

Bestyrelsen minder i denne forbindelse om, at der i sagen mod den iraker, der nu har indbragt afgørelse for domstolene i medfør af grundlovens § 63, kom en afgørelse fra Flygtningenævnet, hvorefter man udtalte, at man ikke var bekendt med hvilke lande, myndigheder mv., der havde givet oplysninger, som kunne lede til afgørelsen om fare for statens sikkerhed. Det var heller ikke oplyst, hvilke lande eller grupperinger, der var delagtiggjort i disse oplysninger. Under disse omstændigheder fandt nævnet, at der var risiko for tortur.

Denne afgørelse medførte, at det tilbageblevne tunesers sag i Flygtningenævnet pludselig fik et nyt bilag, hvor PET på given foranledning kunne oplyse, at PET ikke havde delagtiggjort nogen i de oplysninger, der lå til grund for farevurderingen af denne tuneser. Det er naturligvis helt ukontrollabelt, om denne oplysning var korrekt. Men formålet fra PETs side var oplagt at undgå en ny udlænding på tålt ophold.

2. Aktindsigt og advokatbeskikkelse

Det kan aldrig blive "fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt", hvis man overlader til domstolene at tage stilling til sagen ud fra et lukket materiale, som den ene af parterne ikke har aktindsigt i. De danske domstole modtager ikke åbenbaringer, men er vant til at arbejde under det kontradiktoriske princip. Arbejdsgruppen foreslår, for at leve op til en vis grad af kontradiktion, at der indføres et system med A-advokater og B-advokater.

Bestyrelsen 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, f. eks. oversættelser, en færden, der kan virke mistænkeligt, men som ikke er det, når man får en forklaring, bl.a. i forbindelse med observationsrapporter.

Et eksempel så man under tunesersagen, da der endeligt kom noget faktisk på bordet under domstolsbehandlingen, her havde PET gjort gældende, at den ene tuneser havde en pistol Walther PK, det viste sig imidlertid at være en gaspistol, som i øvrigt ikke var funktionsduelig, hvilket PET senere måtte erkende.

Bestyrelsen 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. Bestyrelsen stiller spørgsmålstegn ved, hvilke kriterier, der skal lægges til grund ved godkendelsen. Er det blot en gennemgang af evt. straffeattesten, eller skal der en clearing til, hvor man går i dybden med omgangskreds, nuværende og tidligere politiske holdninger mv.?

Arbejdsgruppen omtaler side 110 i betænkningen en EMD-afgørelse, der hedder *Haliti mod Schweiz*, af 1. marts 2005, der godkender at udlændingen nøjes med at få resuméer af det lukkede materiale. Hvis man vælger et system med to sæt advokater, bør det være således, at B-advokaten får adgang til sådanne resuméer. Det er i øvrigt svarende til den svenske ordning.

Klasse-A advokatens fornemste opgave bør i givet fald være, at argumentere for at få mest muligt over i det åbne materiale, og derudover sikre, at de pågældende resuméer giver et retvisende billede med henblik på, at udlændingen kan forsvare sig. Deres funktion derudover giver ikke den store retssikkerhed for den klient, som de ikke kan tale med. De bør 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.

Arbejdsgruppen er side 218 i betænkningen inde på, om klasse A-advokaternes identitet skal være hemmeligholdt. Det siger sig selv, at det vil forstærke kritikken om hemmelige retspleje, hvis også kredsen af advokater, der påtager sig en sådan opgave, skal være ukendt af offentligheden og den person, som de skal repræsentere. Man har tilsyneladende i Storbritannien kunnet etablere en ordning med offentlig kendte særlige advokater, og det bør i givet fald også være tilfældet her. 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.

3. Diplomatiske "garantier"

Arbejdsgruppen redegør efter bestyrelsens opfattelse fyldestgørende for praksis i internationale organer omkring diplomatiske "garantier". Det er en fremgangsmåde, man i visse lande anvender, når der er nærliggende risiko for, at den pågældende i udsendelsesposition risikerer tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. 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. Bestyrelsen vil således i lighed med FN's nuværende torturrapportør, Manfred Nowak stærkt advare mod brugen af sådanne "garantier".

4. Opstramning af vilkår for meldepligt mv. i forbindelse med tålt ophold

Bestyrelsen bemærker, at den allerede i forbindelse med lovforslaget om skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold har afgivet høringssvar af 19. november 2008, hvortil der henvises. Hø-

ringssvaret blev afgivet samme dag, som Højesteret afsagde kendelse i tunesersagerne. Bestyrelsen henstillede, at man stillede behandlingen af forslaget i bero til, at arbejdsgruppen var fremkommet med sine forslag. Som bekendt valgte et flertal i Folketinget den 19. december 2008 at vedtage, hvad der er blevet lov nr. 1397 af 27. december 2008. Bestyrelsens indvendinger mod loven, således som de fremgår af det pågældende hørings svar er uændrede.

En af de mange indvendinger mod loven er, at der hverken i loven eller dens forarbejder er fastsat en øvre grænse for varigheden af frihedsberøvelsen efter udl. § 36, (se også betænkningen side 78). For udlændinge, der efter endelig afgørelse ikke kan udsendes, kan man ad bagvejen få de pågældende frihedsberøvet, hvis de ikke overholder forskrifter om ophold og meldepligt, der i sig selv kan være så omfattende, at de efter en samlet vurdering eventuelt må sidestilles med en frihedsberøvelse. Om der ved fastsættelse af en sådan meldepligt kan være tale om en krænkelse af bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, f.eks. art. 5 og 8, eller art. 2 i 4. tillægsprotokol har man indtil videre kun Justitsministeriets opfattelse at forholde sig til, spørgsmålet har så vidt vides endnu ikke været afgjort af nationale domstole eller forskellige konventionsorganer.

Med hensyn til anvendelse af fodlænker i forbindelse med overtrædelse af vilkår, henvises til det ovennævnte afsnit. Man kan 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.

Bestyrelsen 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 medfør af de i foregående afsnit nævnte bestemmelser i EMK, er der jo også spørgsmålet om krænkelse af EMK art. 14. Men spørgsmålet er vanskeligt at forholde sig til, idet betænkningen ikke har anført konkrete eksempler på, i hvilke situationer man kunne overveje at bringe fodlænker i anvendelse.

5. Frihedsberøvelse under sagen

Bestyrelsen kan som ovenfor nævnt tiltræde, at prøvelse af frihedsberøvelse henhører under de ordinære domstolen og vel at mærke i overensstemmelse med de retningslinier, der blev fastsat af højesteret i tunesersagerne. Uden at det er eksemplificeret i betænkningen, foreslår arbejdsgruppen, at det skal være mulig at anordne besøgs- og brevkontrol samt isolation under frihedsberøvelsen for at undgå, at udlændingen prøver at hindre udsendelsen. 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. Bestyrelsen kan således ikke anbefale det foreslåede.

6. Indhentelse af oplysninger, der kan tale mod udvisning

Arbejdsgruppen anviser side 233 i betænkningen, at Udlændingetjenesten til retten skal afgive en udtalelse om hensynene i udl § 26, "eventuelt kombineret med en aktuel afhøring af den pågældende om § 26-forholdene". Bestyrelsen bemærker, at det bør være en pligt at foretage en sådan § 26-afhøring, medmindre der i forvejen er meget friske oplysninger herom i sagen.

Bestyrelsen bemærker i øvrigt, at foreningen den 28. marts i forbindelse med en generalforsamling har skiftet navn fra Landsforeningen af beskikkede advokater til Landsforeningen af Forsvarsadvokater.

På bestyrelsens vegne

Elsebeth Rasmussen



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

fra Retspolitisk Forening

vedrørende betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge,
der må anses for en fare for statens sikkerhed

Integrationsministeriets journalnr. 2009/4009-100

Indledningsvis bemærkes, at udgangspunktet for Retspolitisk Forening er, at enhver administrativ udvisning, der er begrundet i en fare for statens sikkerhed, automatisk skal kunne prøves af domstolene i den almindelige retsplejes former. Videre må foreningen fastholde, at personer, der må anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed, skal have ret til en retfærdig rettergang, der kan prøve, hvorvidt farekriteriet er velbegrundet samt i den forbindelse tage stilling til sådanne straffelovsovertrædelser, der ligger til grund herfor .

Det skal i denne sammenhæng fremhæves, at den ofte fremhævede bekymring for, at fremlæggelse af PET's materiale ved en almindelig domstolsprøvelse vil kunne kompromittere efterretningstjenestens forhold til udenlandske samarbejdspartnere alene hviler på den forudsætning, at det er efterretningstjenesten, der forestår de afgørende dele af efterforskningen.

De hidtil gennemførte sager om forsøg på terrorhandlinger er afviklet som almindelige straffesager angiveligt uden, at dette har medført en risiko for efterretningstjenestens samarbejdsrelationer med andre tilsvarende tjenester i udlandet, selvom PET utvivlsomt har medvirket i sagernes efterforskning.

På denne baggrund forekommer det besynderligt, at efterforskningen i sagen om det påståede terrorrelaterede drabsforsøg på en bladtegner på væsentlige områder er gennemført af PET med den virkning, at politi og anklagemyndighed har afstået fra at rejse sigtelse og tiltale for de påståede handlinger for at undgå at afsløre tjenestens arbejdsmetoder og samarbejdspartnere. Det forekommer i øvrigt ikke indlysende, at en sag, der drejer sig om et påstået planlagt drab, kan henføres til handlinger, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Det vil således være et spørgsmål om tilrettelæggelse af efterforskningen og fordelingen af efterforskningsopgaverne mellem efterretningstjenesten og de regionale politimyndigheder, der er bestemmende for, i hvilket omfang der kan være risiko for afsløring af følsomme samarbejdsrelationer. Da netop denne meget omtalte sag har givet anledning til nedsættelse af den arbejdsgruppe, der udfærdigede betænkningen, forekommer det relevant at fremdrage dette spørgsmål.

På denne baggrund skal foreningen hilse det velkomment, at arbejdsgruppen peger på to modeller, der automatisk og til fuld prøvelse indbringer såvel farevurdering som beslutninger om udvisning, udsendelse og beslutninger om frihedsberøvelse under sagen for byretten med sædvanlig ankeadgang til landsretten. Foreningen skal her pege på model 4, der forekommer den rigtigste, da den udelukker, at integrationsministeren skal tage stilling til justitsministerens indstilling, som integrationsministeren ikke har en reel mulighed for at efterprøve.

Det skal dog bemærkes, 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.

Betænkningen foreslår, 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 tale om indførelse af hemmelige retssager, hvilket grundlæggende strider mod almindelig retsstatslig tænkning .

Dette forekommer stærkt betænkeligt og grundlæggende i strid med begrebet "fair trial". I realiteten vil den hemmelige sag være udslagsgivende, fordi de centrale beviser fremlægges her. Derved tages et skridt, der langt mere vidtgående end de gældende regler i retsplejelovens § 729 c, hvorefter materiale, der er undtaget fra forsvarerens aktindsigt, ikke kan anvendes af anklagemyndigheden som bevis i en straffesag.

Disse allerede i øvrigt i sig selv betænelige eksisterende vidtgående muligheder i den gældende retsplejelov for at begrænse en forsvarers adgang til at orientere sin klient ("forsvarerpålæg") samt dermed forbundne sanktioner for overtrædelser af disse forskellige forpligtelser burde være fuldt tilstrækkelige til også at dække situationer, der omhandler fare for statens sikkerhed. Også dette taler imod forslaget om specielt udpegede forsvarere, som i øvrigt ville indebære stor risiko for med tiden ved nye stramninger at blive udvidet til andre dele af strafferetten (bande- og andre former for organiseret kriminalitet, narko etc.). Et eksempel på en sådan udskridning er netop sagen om bladtegneren, jf. bemærkningerne ovenfor.

Retten vil som led i bedømmelsen af kriteriet "fare for statens sikkerhed" nødvendigvis få kendskab til de handlinger, der begrundet denne vurdering. Derfor må retten om end indirekte også tage stilling til mulige strafbare forhold. Realiteten vil blive, at retten tager stilling til stemplingen "til fare for statens sikkerhed" og dermed udvisning på grundlag af materiale, der for retten påstår alvorlige forbrydelser uden nogen form for reel kontradiktion og dermed prøvelse på normal vis.

En sådan sag burde føres som en almindelig straffesag, hvor konklusionen af en fældende dom kunne blive, at der som følge af de pådømte forhold er tale om, at den dømte er til fare for statens sikkerhed.

Det skal derfor bemærkes, at det forekommer stødende, at den formodning om planlægning af alvorlige forbrydelser, der ligger i begrebet til fare for statens sikkerhed ikke i fuld udstrækning kan prøves ved en almindelig straffesag.

Betænkningen gennemgår en række afgørelser fra Europarådets Menneskerettighedsdomstol samt FN's Menneskerettighedskomité. Denne gennemgang har alene karakter af et referat. Det ses ikke, at den refererede praksis fra disse internationale retsinstanser diskuteres i forhold til den foreslåede ordning med specielt udpegede advokater.

Der er for nylig den 19. februar 2009 afsagt en dom af Europarådets Menneskerettighedsdomstol, der behandler spørgsmålet om anvendelsen af specielt udpegede advokater. I den pågældende britiske sag, der drejede sig om frihedsberøvelse, fastslog domstolen, at hvis det hemmeligholdte bevismateriale var tilstrækkelig specifikt, så måtte det være muligt for udlændingen at instruere specialadvokaten om, hvordan forsvaret skulle tilrettelægges. Dermed fastslår domstolen, at hvis det offentligt tilgængelige bevismateriale består af generelle påstande, og hvis sagen i det væsentligste afgøres på grundlag af specifikt materiale, vil de processuelle krav til frihedsberøvelsen ikke være opfyldt. (Pressemeddelelse fra Institut for Menneskerettigheder 24.02.2009). Denne dom tager stilling det principielle spørgsmål om de særligt udpegede advokaters rolle, og det forekommer Retspolitisk Forening underordnet, at EMRD har taget stilling til spørgsmål om frihedsberøvelse og ikke om farevurdering eller udsendelse.

Denne dom støtter i udpræget grad den skepsis, som forslaget om specielt udpegede advokater afføder. Foreningen skal derfor foreslå, at denne mulighed for hemmeligholdelse af bevismateriale for den udviste udgår.

Betænkningen foreslår videre, 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 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.

For så vidt angår isolation og afskæring af kontakt med omverdenen er forslaget begrundet med, at udlændingen under sagen gennem kontakt til pressen og andre kan skabe sig et asylgrundlag eller forhindre sin udsendelse på grund af reglerne om non-refoulement. Denne begrundelse forekommer uforståelig, da man må gå ud fra, at spørgsmålet om indgivelse af ansøgning om asyl samt om tålt ophold på grund af udsendelsesforbudet i udlændingelovens § 31 stk. 1 stadig er gældende uanset, om den udviste er fængslet eller på fri fod under sagen.

For så vidt angår forslagene om skærpelse af reglerne for tålt ophold og overvejelserne om brug af diplomatiske forsikringer kan foreningen henholde sig til det af Foreningen af Udlændingeadvokater anførte.

København, d. 30. marts 2009

Bjørn Elmquist
formand

Leif Hermann
medlem af bestyrelsen