

NOTAT

København, den 13. maj 2009



Om L 209 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven (Behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, m.v.)

I lyset af Folketingets førstebehandling den 5. maj 2009 af ovennævnte lovforslag finder Amnesty International anledning til at fremhæve nogle få, principielle synspunkter.

De væsentligste dele af forslaget vedrører

1) Indførelse af en særlig domstolskontrol med sager om personer, der mistænkes for at være til fare for statens sikkerhed.

og

2) Anvendelse af diplomatiske forsikringer.

I. Generelle bemærkninger.

A. Domstolskontrol med sager om personer, der anses som en fare for statens sikkerhed.

Det foreliggende forslag om domstolskontrol med behandlingen af personer, der vurderes som en fare for statens sikkerhed er baseret på en model, som en arbejdsgruppe nedsat af Integrationsministeriet (i betænkning nr. 1505) har beskrevet og anbefalet ud fra en række velbeskrevne hensyn til den enkeltes retssikkerhed på den ene side og samfundets interesse i at kunne udvise personer, som er til fare for statens sikkerhed, på den anden. Ordningen løser ikke det helt grundlæggende problem med at anvende bevismidler, som den anklagede ikke får mulighed for at erfare og forsvare sig over for, men fjerner de værste urimeligheder i forhold til den gældende ordning.

B. Diplomatiske forsikringer.

Forslaget om anvendelse af diplomatiske forsikringer finder Amnesty International er dybt bekymrende, idet det strider mod alle hidtidige erfaringer og fejlslagne forsøg på at anvende diplomatiske forsikringer og risikerer at føre Danmark ud i brud på flere af de vigtigste internationale menneskerettigheds-

konventioner, som Danmark har påtaget sig at efterleve.

Samtidig er forslaget efter Amnesty Internationals opfattelse udtryk for decideret fejltolkning af de overvejelser og anbefalinger i betænkning nr. 1505, som ifølge bemærkningerne danner baggrund for denne del af lovforslaget.

II. Konkrete bemærkninger

A. Indførelse af domstolskontrol med sager om udlændinge, som anses for farlige for statens sikkerhed.

Ideelt set betyder retten til retfærdig rettergang og effektive retsmidler, at enhver, som står over for en mulig straf eller anden retsfølge på grund af anklager om kriminalitet skal have mulighed for at gøre sig bekendt med alt bevismateriale mod sig, således at han eller hun kan forsvare sig mod det.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anerkender imidlertid i en dom fra 19. februar 2009, "A m.fl. mod Storbritannien" - som behandles grundigt i bemærkningerne til lovforslaget - at væsentlige hensyn til statens sikkerhed kan betyde, at man må acceptere indskrænkninger i den enkeltes adgang til alle oplysninger imod sig.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anerkender, at den britiske ordning, hvorefter der arbejdes med "åbne" og "lukkede" materialer, og hvor "domstolen" (SIAC - Special Immigration Appeals Commission) og nogle særligt sikkerhedsgodkendte advokater får adgang til det lukkede (fortrolige) materiale, mens den anklagede og hans "almindelige" advokat ikke har adgang til det lukkede materiale, kan være i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettigheds-konventions regler om retfærdig rettergang og effektive retsmidler.



Men domstolen slår samtidig fast, at det er afgørende, at en mistænkt/anklaget fra det åbne materiale får tilstrækkelige oplysninger om anklagerne mod sig til at kunne forsvare sig reelt mod dem.

I 4 af klagesagerne mod Storbritannien fandt Domstolen, at de anklagede havde fået så generelt formulerede oplysninger (fra det åbne materiale), at de ikke havde haft muligheder for at forsvare sig mod anklagerne (i det lukkede materiale). Det materiale, som havde betydning for sagen og for bevisvurderingen, var alt sammen fortroligt og "lukket" materiale.

Det foreliggende lovforslag lægger sig tæt op af den britiske ordning. Den praktiske udmøntning af ordningen – *praksis* - bliver således afgørende for, om Danmark lever op til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions krav om, at alle har ret kende anklagerne mod sig og forsvare sig ved en retfærdig rettergang.

Amnesty skal derfor anbefale, at der tilføjes en revisionsbestemmelse i lovforslaget, om at praksis med åbnede og lukkede bevismaterialer (efter en passende tid) skal gennemgås for at se, om de nye regler anvendes på en måde, at der reelt giver personer, som mistænkes for at være til fare for statens sikkerhed, mulighed for at forsvare sig mod alle væsentlige anklager.

I forhold til den gældende ordning er det positivt, at den særligt beskikkede advokat og domstolen har ret til at se alt materiale, og at den særlige advokat over for dommeren kan søge at få materialet fremlagt over den mistænkte og hans "almindelige" advokat.

Denne fremgangsmåde indebærer, at PET, eller hvem justitsministeren måtte udpege som sin repræsentant, må gøre rede for de hensyn til statens sikkerhed/forholdet til fremmede magter, som gør, at materialet ikke kan lægges frem som åbent materiale.

For at den særlige advokat kan varetage den mistænkte/frihedsberøvedes/udvisningstruedes interesse bedst muligt, må den særlige

advokat have så indgående kendskab til sagens omstændigheder, som de tager sig ud fra hans klients side, som muligt.

På den baggrund finder Amnesty International, at det er helt utilstrækkeligt, når det anføres i bemærkningerne, at den særlige advokat "*skal underrettes om alle retsmøder og er berettiget til at deltage i disse,*" og at "*det forudsættes, at den særlige advokat kan drøfte sagen med udlændingen og dennes advokat*".

Amnesty skal derfor anbefale, at det angives udtrykkeligt i bemærkningerne, at det er en klar forudsætning, at den særlige advokat deltager i *alle* møder mellem den "almindelige" advokat og hans klient, *indtil* det fortrolige (lukkede) materiale fremlægges for den særlige advokat, og at den særlige advokat i øvrigt *forudsættes* at deltage i *samtlige* retsmøder gennem hele forløbet.

B. Anvendelse af diplomatiske forsikringer.

Amnesty International skal opfordre til, at afsnittet om fremtidig anvendelse af diplomatiske forsikringer tages ud af lovforslaget.

Erfaringerne (fra Canada, Sverige m.fl.) viser, at diplomatiske forsikringer ikke er et effektivt værn mod tortur, mishandling og andre alvorlige overtrædelser af menneskerettighederne, når personer søges udleveret til lande, hvor der er substantielle grunde til at antage, at de vil være i reel, alvorlig risiko for overgreb.

Det er der en række veldokumenterede grunde til:

- De lande, som vestlige lande anmoder om forsikringer fra, er lande, som er kendt for *udbredt og almindelig* anvendelse af tortur, mishandling mv.
- I en række sager, hvor vestlige lande har udvist i tillid til forsikringer fra sådanne lande, er de udviste blevet udsat for tortur, mishandling, uretfærdige retssager mv.



- Det er ikke muligt at etablere en effektiv monitorering, da:
 - 1) besøg vil være sporadiske og vanskelige at foretage uanmeldt
 - 2) mishandlingen ofte foregår i hemmelighed og ikke efterlader fysiske spor
 - 3) ofret vil være i stor fare for yderligere mishandling, hvis vedkommende oplyser om tortur/mishandling ved inspektionen/kontrolbesøgene, da det ikke kan anonymiseres,
- både den afgivende og modtagende stat vil have en interesse i ikke at rapportere brud på aftalen.
- Endelig er instrumentet uden retsvirkninger og uden håndhævelsesmuligheder via et anerkendt retssystem.

FN's Generalforsamling har slået fast, at stater ikke kan frigøre sig fra deres forpligtelser i henhold til international menneskeret og humanitær – og asylret ved hjælp af diplomatiske forsikringer.

I domme fra Den europæiske Menneskerettighedsdomstol slås det fast, at forbuddet mod tortur og mishandling er absolut, og refoulementsforbuddet undtagelsesfrit. Domstolen har videre fastslået, at der ikke er et manøvrerum for staterne, hvor de kan foretage en *afvejning* mellem statens sikkerhedshensyn på den ene side og risikoen for, at den udviste udsættes for tortur og overgreb i den modtagende stat, på den anden side.

Både Amnesty Internationals undersøgelser og rapporter samt fra andre menneskerettighedsorganisationer samt redegørelser fra FN-organer har dokumenteret gennem konkrete sager, at diplomatiske forsikringer ikke er nogen garanti mod tortur, mishandling og andre grove overgreb.

En række af regionale og internationale eksperter konkluderer derfor, at man ikke kan

stole på diplomatiske forsikringer. Det drejer sig bl.a. om FN's rapporteur om Tortur, FN's Højkommissær for Menneskerettigheder, FN's special rapporteur om Menneskerettigheder og anti-terrorisme og Europarådets Kommissær for Menneskerettigheder.

Om arbejdsgruppens anbefalinger.

Arbejdsgruppen bruger betydelig plads på at opstille en række krav til diplomatiske forsikringer, for at man overhovedet kan gå ind på sådan overvejelser¹: (Se bemærkningerne side 55)

- *Det er en forudsætning, at regeringen i modtagerlandet er stabil og har fuld kontrol med de retshåndhævende myndigheder m.v.*
- *En aftale om diplomatiske forsikringer bør være konkret og omhandle nærmere angivne personer.*
- *Aftalen må være præcis, udtrykkelig og detaljeret.*
- *Aftalens overholdelse skal overvåges – monitoreres – effektivt, hvilket indebærer, at uafhængige kvalificerede personer har ret til at besøge den udsendte uden forudgående varsel og til at udspørge den pågældende uden vidner, hvor de ønsker det. I modtagerlande, som har ratificeret tillægsprotokollen til FN's Torturkonvention (OPCAT), vil det være naturligt at lade den lokale NPM (National Preventive Mechanism) påtage sig monitoreringen.*
- *Fra dansk side må man gøre sig konsekvenserne af manglende overholdelse af aftalen klar med henblik på at træffe passende foranstaltninger, hvis aftalen ikke overholdes. Om muligt bør konsekvenserne af en krænkelse af aftalen indgå i aftalen."*

Endelig konkluderer arbejdsgruppen, side 266:

¹ Se betænkning nr. 1505, kap. 10.



”Sammenfattende er det vurderingen, at det ikke kan afvises, at der er mulighed for at anvende diplomatiske forsikringer uden at krænke folkeretten, men at mulighederne er begrænsede.”

Som nævnt indledningsvis viser al erfaring, at de forudsætninger, som arbejdsgruppen opstiller - og som er gentaget i bemærkningerne til lovforslaget – ikke kan opfyldes og ikke kan tilvejebringes, når man erindrer, hvilke lande der er tale om.

Særligt er forestillingen om, at der skulle forefindes uafhængige ikke-statslige aktører (National Preventive Mechanisms), som kunne påtage sig at overvåge aftalen (besøge fængslede uden varsel og uden opsyn etc.), i lande som Syrien, Tunesien, Marokko, Saudi-Arabien, Uzbekistan osv. osv., åbenbart urimelig og uden realitet.

Amnesty International skal indtrængende opfordre til, at Folketinget drager den nødvendige konklusion, at diplomatiske forsikringer ikke kan bruges som garanti mod tortur og overgreb ved udvisning til lande, der er kendt for systematisk og udbredt brug af tortur, mishandling og andre grove overgreb.

Ved en vedtagelse risikerer Danmark at skabe grundlag for en praksis, som vil stride mod først og fremmest Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FNs Torturkonvention.

Amnesty International, den 18. maj 2009.