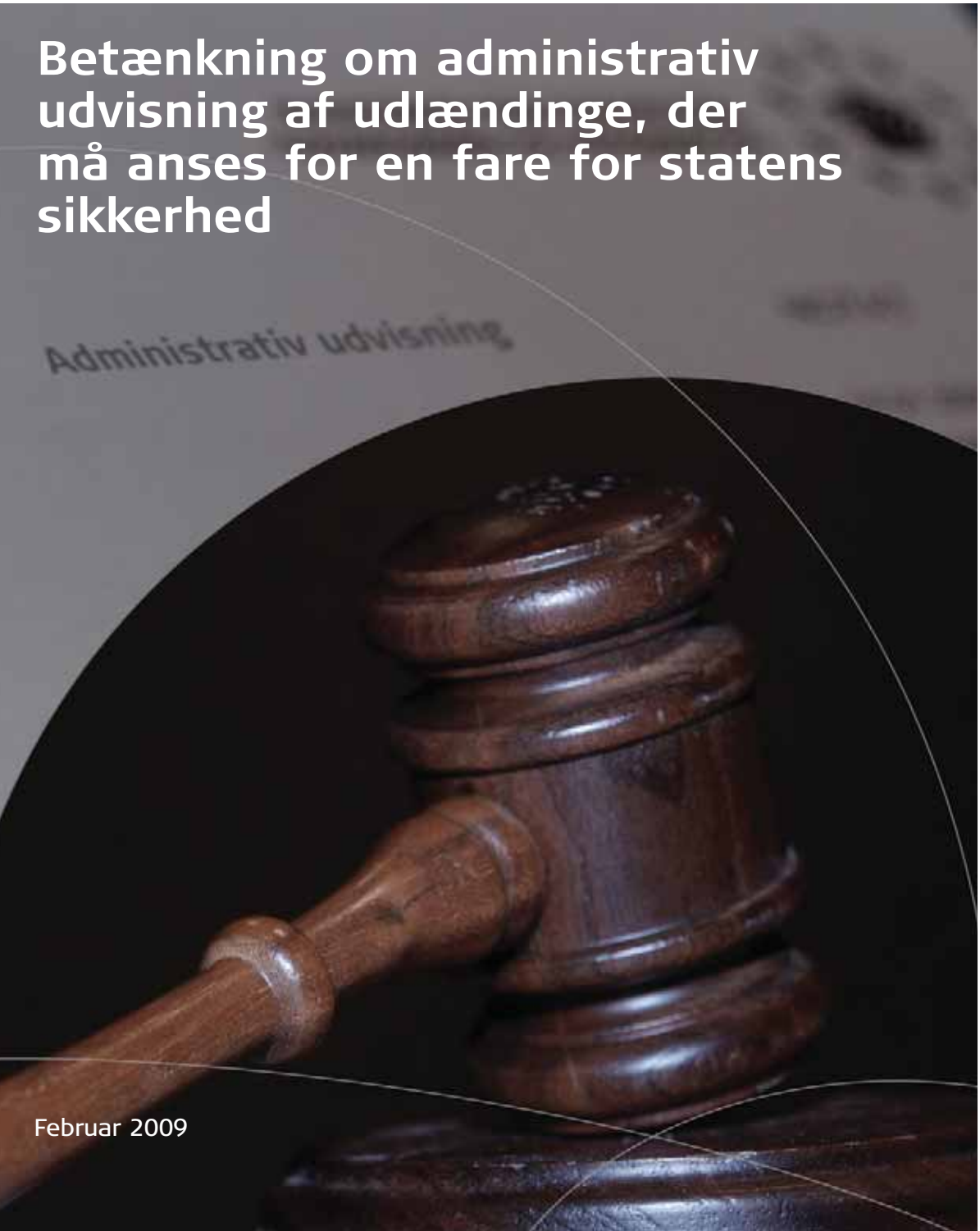
MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION

Betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed



Februar 2009

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION

Betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed

Februar 2009

Betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed

Betænkning nummer: 1505

Udgiver:
Ministeriet for Flygtninge,
Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
Tlf.: 33 92 33 80
Fax: 33 11 12 39
E-post: inm@inm.dk

ISBN: 978-87-92275-98-1
Elektronisk ISBN: 978-87-92275-99-8

Oplag: 700 stk.

Tryk: Schultz Grafisk

Publikationen kan købes
ved henvendelse til:

Schultz Distribution
Herstedvang 4
2620 Albertslund
Tlf.: 33 22 73 00
www.schultzboghandel.dk

Den elektroniske publikation kan hentes
på www.nyidanmark.dk

Indhold

1.	**Indledning**	**12**
1.1	Baggrund for nedsættelse af arbejdsgruppen	12
1.2	Arbejdsgruppens kommissorium	15
1.3	Arbejdsgruppens sammensætning	17
2.	**Sammenfatning af arbejdsgruppens betænkning**	**21**
3.	**Generelle betragtninger om administrativ udvisning og statens sikkerhed**	**28**
3.1	Indledning	28
3.2	Om udvisning	28
3.2.1	Om mulighederne for fratagelse af statsborgerskab	29
3.2.2	Om udvisning efter udlændingeloven	32
3.3	Statens sikkerhed	38
3.4	Lov nr. 362 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven	42
4.	**Gældende ret**	**45**
4.1	Indledning	45
4.2	Administrativ udvisning i medfør af udlændingelovens § 25, nr. 1	46
4.2.1	De særlige hensyn i udlændingelovens § 26 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8	48
4.2.2	Kompetence i forhold til afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25	49
4.2.3	Konsekvenser af en afgørelse om udvisning	50
4.3	Udlændingelovens § 45 b	51
4.3.1	Oplysningsgrundlaget	54
4.3.2	Forholdet til grundloven	57
4.4	Non-refoulement	58
4.5	kompetence og procedure i relation til afgørelser om udvisning og udsendelse	60
4.5.1	Udlændingeservice	60
4.5.2	Flygtningenævnet	64

4.5.3	Advokathjælp og tolkning	66
4.6	Domstolsprøvelse i medfør af grundlovens § 63	67
4.7	Administrativ udvisning af EU-borgere	69
4.8	Oplysninger om praksis i sager behandlet efter udlændingelovens § 25, jf. § 45 b	70
5.	**Gældende ret - kontrol og vilkår**	**73**
5.1	Indledning	73
5.2	Frihedsberøvelse	75
5.2.1	Domstolsprøvelse af frihedsberøvelsen	80
5.2.1.1	Praktisk behandling af sager vedrørende frihedsberøvelse	84
5.2.2.1	Isolation	84
5.2.2.2	Brev- og besøgskontrol	86
5.2.2.3	Dørlukning	90
5.2.2.4	Navneforbud	93
5.3	Afgørelse om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted	93
5.3.1	Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder	98
5.4	Meldepligt	100
5.5	Deponering af pas	104
6.	**Internationale forpligtelser**	**106**
6.1	Indledning	106
6.2	EMRK – relevante bestemmelser og praksis fra EMD	107
6.2.1	Administrativ udvisning	107
6.2.1.1	Generelt om udvisning og EMRK artikel 8	107
6.2.1.2	Processuelle krav til udvisningsproceduren – EMRK artikel 8 og 13 og artikel 1 i 7 tillægsprotokol	108
6.2.2	Frihedsberøvelse under sager om administrativ udvisning af udlændinge – EMRK artikel 5	119
6.2.3	Begrænsninger i bevægelsesfriheden for personer, der udvises administrativt – artikel 2 i 4 tillægsprotokol til EMRK	123
6.2.4	Forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf – EMRK artikel 3	128

6.2.5	Diplomatiske forsikringer i forbindelse med EMRK artikel 3	129
6.3	FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR)	139
6.4	FN's Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (UNCAT)	145
7.	**Andre landes regler og praksis på området**	**152**
7.1	Indledning	152
7.2	Belgien	153
7.2.1	Kompetence og procedurer	153
7.2.2	Diplomatiske forsikringer	154
7.2.3	Kontrolforanstaltninger	154
7.2.4	Sammenfatning af det belgiske system	154
7.3	Canada	155
7.3.1	Kompetence og procedurer	155
7.3.2	Diplomatiske forsikringer	158
7.3.3	Kontrolforanstaltninger	159
7.3.4	Sammenfatning af det canadiske system	159
7.4	Frankrig	160
7.4.1	Kompetence og procedurer	161
7.4.2	Diplomatiske forsikringer	163
7.4.3	Kontrolforanstaltninger	163
7.4.4	Sammenfatning af det franske system	164
7.5	Italien	164
7.5.1	Kompetence og procedurer	164
7.5.2	Diplomatiske forsikringer	165
7.5.3	Kontrolforanstaltninger	165
7.5.4	Sammenfatning af det italienske system	166
7.6	Norge	166
7.6.1	Kompetence og procedurer	166
7.6.2	Diplomatiske forsikringer	168
7.6.3	Kontrolforanstaltninger	169
7.6.4	Sammenfatning af det norske system	169
7.7	Storbritannien	170
7.7.1	Kompetence og procedurer	171
7.7.2	Diplomatiske forsikringer	175

7.7.3	Kontrolforanstaltninger	178
7.7.3.1	Control orders	178
7.7.3.2	Special Immigration Status	182
7.7.4	Sammenfatning af den britiske model	182
7.8	Sverige	184
7.8.1	Kompetence og procedurer	185
7.8.2	Diplomatiske forsikringer	186
7.8.3	Kontrolforanstaltninger	186
7.8.4	Sammenfatning af det svenske system	187
7.9	Tyskland	187
7.9.1	Kompetence og procedurer	188
7.9.2	Diplomatiske forsikringer	189
7.9.3	Kontrolforanstaltninger	189
7.9.4	Sammenfatning af det tyske system	190
7.10	Sammenfatning af de hørte landes systemer	191
7.10.1	Kompetence og procedurer	191
7.10.2	Diplomatiske forsikringer	191
7.10.3	Kontrolforanstaltninger	192
8.	**Modeller for behandlingen af sager om statens sikkerhed**	**193**
8.1.1	Om kommissoriet	193
8.1.2	Centrale problemstillinger, hovedlinjer og hovedhensyn	194
8.1.2.1	Afgrænsning af persongruppen	194
8.1.2.2	Hovedlinjer og hovedhensyn i forhold til vurderingen af nye modeller	197
8.2	Nye overordnede modeller, der skal behandle sikkerhedsspørgsmålet	204
8.2.1	Modeller	204
8.2.1.1	Den gældende ordning suppleret med umiddelbar adgang til domstolsprøvelse	206
8.2.1.2	En SIAC-lignende model	219
8.2.1.3	Et særligt Flygtningenævn	226
8.2.1.4	Et særligt domstolssystem	230
9.	**Indgreb og vilkår i sager om statens sikkerhed**	**236**
9.1	Indledning	236

9.2	Indgreb og vilkår under behandlingen af en sag om statens sikkerhed	236
9.2.1	Nærmere om frihedsberøvelse	236
9.2.2	Ny model for prøvelse af frihedsberøvelse	238
9.2.3	Supplerende indgreb og vilkår under behandlingen af en sag om statens sikkerhed	244
9.3	Efterfølgende kontrolvilkår for personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed	247
9.3.1	Om muligheden for indførelse af særlige kontrolforanstaltninger med inspiration fra de britiske control orders	248
9.3.2	Skærpelser af de gældende udlændingeretlige kontrolforanstaltninger og vilkår	249
	a. Fodlænke i forbindelse med afsoning af en dom for manglende overholdelse af meldepligt og/eller manglende efterlevelse af påbud om at tage ophold på bestemt indkvarteringssted	251
	b. Fodlænke som supplerende indgreb ved grove brud på meldepligt og ved manglende efterlevelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted	252
	c. Fodlænke som kontrol af bevægelsesfriheden (”tilhold”)	253
9.3.2.1	Andre myndigheders viden om, at en udlænding er på tålt ophold i Danmark	254
10.	**Diplomatiske forsikringer**	**256**
10.1	Indledning	256
10.2	Definition og karakteristik af diplomatiske forsikringer	256
10.3	Det folkeretlige retsgrundlag	259
10.3.1	Torturrisikoen	260
10.3.2	Lovligheden af diplomatiske forsikringer	262
10.3.3	Processuelle krav til diplomatiske forsikringer	263
10.3.4	Sammenfatning	266
10.4	Andre hensyn	267
10.5.	Logistik	268
11.	**Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger**	**270**
11.1	Indledning	270

11.2	Generelle og gennemgående problemstillinger	271
11.2.1	Afgrænsning af persongruppen	271
11.2.2	Indsigt i PET's materiale	272
11.2.3	Retssikkerhed for den enkelte	274
11.2.4	Hensynet til en hurtig og effektiv sagsbehandling	276
11.3	Vurdering af procedurer, implicerede myndigheder og mulighed for styrket domstolskontrol i sager om administrativ udvisning	278
11.3.1	Om proceduren efter udlændingelovens § 45 b	280
11.3.2	Prøvelse ved særligt nævn eller ved domstolene	282
11.4	Vurdering af muligheden for ændringer og nye initiativer i relation til indgreb og vilkår, herunder mulighed for indførelse af særlige kontrolforanstaltninger	284
11.4.1	Om en ny model for prøvelse af frihedsberøvelse	284
11.4.2	Supplerende indgreb og vilkår under behandlingen af en sag om statens sikkerhed	285
11.4.3	Om muligheden for indførelse af særlige kontrolforanstaltninger med inspiration fra de britiske control orders	286
11.4.4	Skærpelser af de gældende udlændingeretlige kontrolforanstaltninger og vilkår	287
11.4.5	Om andre myndigheders viden om, at en udlænding er på tålt ophold i Danmark	289
11.5	Vurdering af muligheden for, at Danmark kan anvende diplomatiske forsikringer	289
11.6	Arbejdsgruppens konklusioner	292
11.6.1	Om farevurderingen, afgørelsen om udvisning og model for prøvelse heraf	295
11.6.2	Om frihedsberøvelse og andre foranstaltninger under en sag om udvisning	297
11.6.3	Om diplomatiske forsikringer	298
11.6.4	Om vilkår for udlændinge på tålt ophold	299

Bilag

Bilag a	Uddrag af relevante bestemmelser fra udlændingeloven
Bilag b1	Model 1 – Den gældende ordning suppleret med umiddelbar adgang til domstolsprøvelse
Bilag b2	Model 2 – En SIAC-lignende model
Bilag b3	Model 3 – Et særligt Flygtningenævn
Bilag b4	Model 4 – Et særligt domstolssystem
Bilag b5	Model 5 – Den eksisterende model
Bilag c	Besvarelse af folketingsspørgsmål
Bilag d	Integrationsministeriets instruks af 22. december 2008 til Rigspolitiet
Bilag e	Integrationsministeriets instruks af 22. december 2008 til Udlændingeservice
Bilag f	Udtalelse fra Foreningen af Udlændingeretsadvokater

1. Indledning

1.1 Baggrund for nedsættelse af arbejdsgruppen

Natten mellem den 11. og 12. februar 2008 iværksatte politiet en aktion mod tre herboende personer med det formål at forhindre et terrorrelateret drab. Der skete anholdelse af en dansk statsborger af marokkansk oprindelse og to tunesiske statsborgere. For begge tuneseres vedkommende var der forinden efter udlændingeloven truffet en administrativ afgørelse om udvisning, da de måtte anses for en fare for statens sikkerhed.

Sagen vedrørte et angiveligt planlagt drab på en af de danske tegnere, der havde tegnet en af de 12 offentliggjorte tegninger af profeten Muhammed, der tidligere havde givet anledning til betydelig omtale verden over og til uro i en række muslimske lande.

Den konkrete sag bidrog til en betydelig medieomtale af reglerne om udlændinges ophold her i landet, herunder udvisningsreglerne. Sagen gav også anledning til politisk debat om de regler, der blev indført i 2002 som led i regeringens anti-terrorpakke som opfølgning på angrebet på World Trade Center og på den efterfølgende resolution nr. 1373 af 28. september 2001 fra FN's Sikkerhedsråd om bekæmpelse af terrorisme.

Den politiske debat om reglerne førte i foråret 2008 til, at der i Folketinget blev afholdt en forespørgselsdebat (Forespørgsel nr. F 16 om administrative udvisninger uden domstolskontrol).

Forud for forespørgslen besvarede justitsministeren og integrationsministeren et stort antal spørgsmål stillet af Folketingets Retsudvalg, hvor ministrene blandt andet redegjorde for det gældende regelgrundlag på udlændingeområdet og for reglernes samspil med respekten for Danmarks internationale forpligtelser.

Forespørgsel nr. F 16, der var stillet af medlemmer af Folketinget fra Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten til justitsministeren og integrationsministeren, havde følgende formulering:

"Vil ministrene redegøre for konsekvenserne af, at man i Danmark kan udvise udlændinge administrativt efter indstilling fra Politiets Efterretningstjeneste, uden at sagen kan blive afprøvet ved domstolskontrol, herunder de retssikker-

hedsmæssige problemer, Danmarks overholdelse af menneskerettighederne og princippet om tredeling af magten?"

Forespørgslen fandt sted den 10. april 2008 og mundede ud i en vedtagelse, Vedtagelse nr. V 37, fremsat af medlemmer af Folketinget fra Venstre, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Ny Alliance samt Pia Christmas-Møller (UFG).

Vedtagelsen havde følgende ordlyd:

"Folketinget konstaterer, at forebyggelse af terrorisme og beskyttelse af statens og borgernes sikkerhed er en af vor tids største sikkerhedspolitiske udfordringer, adgangen til administrativ udvisning af udlændinge, der anses til fare for statens sikkerhed, er en nødvendig bestanddel af et lands beredskabsforanstaltninger, og der har eksisteret en særskilt bestemmelse herom siden 1952, 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 andre samarbejdspartnere – og dermed for effektivt at kunne bekæmpe terrorisme, at regeringen vil nedsætte en arbejdsgruppe, der skal overveje, om der er behov for nye initiativer for at sikre, at udvisningen af udlændinge, der anses til fare for statens sikkerhed, kan gennemføres på en effektiv måde, og at indsatsen på dette område skal tilrettelægges fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt og under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser."

På baggrund af vedtagelsen blev Arbejdsgruppen vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, nedsat. Arbejdsgruppens kommissorium er nærmere omtalt under afsnit 1.2.

Sideløbende med, at arbejdsgruppen indledte sit arbejde, fortsatte behandlingen af sagen om de to tunesiske statsborgere. Der skulle således blandt andet tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende kunne udsendes af landet, ligesom Rigspolitiet for domstolene indbragte spørgsmålet om lovligheden af den frihedsberøvelse, som de var blevet udsat for som følge af sagen.

Den fortsatte betydelige medieomtale af sagen om de to tunesere og de afgørelser, der blev truffet såvel af Flygtningenævnet som af Højesteret hen over

sommeren og efteråret 2008, førte til yderligere politisk debat om, hvorvidt de gældende regler burde ændres.

Regeringen og Dansk Folkeparti indgik på den baggrund den 11. november 2008 en politisk aftale om en øjeblikkelig opstramning af kontrolforanstaltningerne for udlændinge på tålt ophold, samt om at forhøje strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, hvis der foreligger skærpende omstændigheder.

Integrationsministeren fremsatte i konsekvens af aftalen den 13. november 2008 lovforslag nr. L 69 (Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted)).

Efter en behandling i Folketinget, hvor der blandt andet blev stillet 198 spørgsmål i relation til lovforslaget, blev forslaget vedtaget den 19. december 2008. Loven – lov nr. 1397 af 27. december 2008 – trådte i kraft den 31. december 2008.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger blandt andet, at regeringen havde besluttet straks at fremsætte forslag til en umiddelbar ændring af udlændingeloven, som mest muligt strammede kontrolforanstaltningerne for disse udlændinge inden for det gældende kompetence- og prøvelsessystem samt forhøjede strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, hvis der foreligger skærpende omstændigheder.

Det fremgår endvidere, at regeringen samtidig med lovforslagets fremsættelse havde besluttet, at overvejelserne om eventuelle yderligere kontrolforanstaltninger over for udlændinge på tålt ophold, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samt en særlig proces for afgørelse om såvel kontrolforanstaltninger som administrativ udvisning, skulle afvente Arbejdsgruppen vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, som samtidig blev pålagt at afgive sin betænkning senest den 1. februar 2009.

Lovforslag nr. L 69 må således ses som en regulering af et område, der ligger inden for arbejdsgruppens kommissorium. Med vedtagelsen af forslaget er der fra regeringens og Folketingets side gjort op med, hvor meget kontrolforanstaltningerne for personer på tålt ophold – herunder personer der er udvist som følge af fare for statens sikkerhed – kan strammes inden for det gældende kompetence- og prøvelsessystem. Dette er med til at definere rammerne for denne del af arbejdsgruppens kommissorium.

1.2 Arbejdsgruppens kommissorium

Det fremgår af vedtagelse nr. V 37 under F 16 af 10. april 2008 fremsat af regeringspartierne, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Ny Alliance og Pia Christmas-Møller (UFG), at regeringen vil nedsætte en arbejdsgruppe, der skal overveje, om der er behov for nye initiativer for at sikre, at udvisningen af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan gennemføres på en effektiv måde, og at indsatsen på dette område tilrettelægges fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt og under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Efter udlændingelovens § 45 b vurderer integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Denne vurdering lægges til grund af udlændingemyndighederne ved afgørelsen af sagen. Endvidere kan integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren bestemme, at de oplysninger, der har ført til vurderingen af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, af sikkerhedsmæssige grunde ikke må videregives til den udlænding, vurderingen angår, eller den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen.

Efter udlændingelovens § 25 kan en udlænding udvises, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Efter udlændingelovens § 31 må en udlænding ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive udkastet tortur eller umenneskelig behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Forebyggelse af terrorisme og beskyttelse af statens og borgernes sikkerhed er en af vor tids største sikkerhedspolitiske udfordringer.

Adgangen til administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, er en nødvendig bestanddel af et lands beredskabsforanstaltninger, og der har eksisteret en særskilt bestemmelse herom siden 1952.

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 andre samarbejdspartnere – og dermed for effektivt at kunne bekæmpe terrorisme.

På den baggrund har regeringen besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe under Integrationsministeriet.

Arbejdsgruppen skal overveje, hvorledes der kan sikres en effektiv gennemførelse af udvisninger af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samtidig med at der sikres en uvildig kontrol af beslutninger om udvisning, f.eks. ved automatisk domstolsprøvelse eller indbringelse for et uafhængigt nævn.

Arbejdsgruppen skal på baggrund af de gældende regler og procedurer overveje, hvorledes det kan sikres, at asylmyndighederne får de oplysninger om en udlændings forhold, som er nødvendige for asylmyndighedernes vurdering af risiko for overgreb ved udlændingens tilbagevenden til hjemlandet.

Arbejdsgruppen skal overveje, hvordan man kan sikre mulighed for, at udlændinge, som må anses for en fare for statens sikkerhed, kan udsendes af Danmark, uden at risikere dødsstraf, tortur eller anden umenneskelig behandling eller straf, f.eks. ved indgåelse af aftale med hjemlandet – såkaldt diplomatisk forsikring – eller en aftale med et tredjeland.

Arbejdsgruppen skal overveje mulighederne for en opstramning af de vilkår om meldepligt m.v., der fastsættes, når udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke kan udsendes af Danmark, men forbliver her i landet på tålt ophold.

Arbejdsgruppen skal endvidere overveje, om det nugældende regelsæt vedrørende frihedsberøvelse under sagen af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, er tilstrækkeligt til at sikre udlændingens tilstedeværelse og udsendelse.

Arbejdsgruppen skal indhente oplysninger om regler og erfaringer i nærtstående lande til Danmark vedrørende håndteringen og udvisningen af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

På baggrund af overvejelserne og undersøgelserne skal arbejdsgruppen komme med anbefalinger til nye initiativer, som i overensstemmelse med vedtagelse nr. V 37 kan sikre, at udvisningen 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.

Arbejdsgruppen skal afslutte sit arbejde hurtigst muligt.

Arbejdsgruppen sammensættes af Integrationsministeriet (formandskab), Udlændingeservice, Justitsministeriet, Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste, Advokatrådet, en repræsentant for domstolene og en repræsentant udpeget af Landsforeningen af Beskikkede Advokater og Foreningen af Udlændingeretsadvokater i fællesskab.

Arbejdsgruppen kan inddrage personer med særlig sagkundskab i arbejdet.

Integrationsministeriet varetager sekretariatsbetjeningen af arbejdsgruppen.

1.3 Arbejdsgruppens sammensætning

Arbejdsgruppen havde ved afgivelsen af denne rapport følgende sammensætning:

Departementschef Claes Nilas, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (formand)

Direktør Henrik Grunnet, Udlændingeservice (suppleant: Centerdirektør Anni Fode)

Afdelingschef Ole Hasselgaard, Justitsministeriet (fra den 1. november 2008) (suppleant: Kontorchef Carsten Kristian Vollmer)

Politiassessor Britt Rønne, Rigspolitiet (suppleant: Vicerigspolitichef Hans-Viggo Jensen)

Politimester Jakob Scharf, Politiets Efterretningstjeneste (PET) (suppleant: Juridisk chef Lykke Sørensen)

Dommer Jens Stausbøll, Den danske Dommerforening (suppleant: Dommer Jørgen Lougart (fra den 5. november 2008))

Advokat Gunnar Homann, Advokatrådet (suppleant: Generalsekretær Henrik Rothe)

Advokat Synnøve Falk-Rønne, Foreningen af Udlændingeretsadvokater (suppleant: Advokat Helge Nørrung)

Tidligere afdelingschef Jens Kruse Mikkelsen, Justitsministeriet, deltog som medlem af arbejdsgruppen frem til den 1. november 2008.

Dommer Tine Vuust, Den Danske Dommerforening, deltog som medlem af arbejdsgruppen frem til den 1. januar 2009.

Ambassadør Thomas Winkler, chef for Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, har herudover været tilknyttet arbejdsgruppen som særlig sagkyndig rådgiver for så vidt angår kapitel 10 vedrørende diplomatiske forsikringer.

Kontorchef Niels Henrik Larsen, specialkonsulent Ditte Kruse Dankert, fuldmægtig Rikke Karlsson, fuldmægtig Jacob Bech Andersen og ekspeditionssekretær Susanne Appelby Albryn, Integrationsministeriet, har fungeret som sekretariat for arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen har afholdt 15 møder.

Det fremgår som nævnt ovenfor af arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppen i relation til arbejdet skal indhente oplysninger om regler og erfaringer i nærtstående lande til Danmark vedrørende behandlingen af sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Der hen-

vises til kapitel 7 for så vidt angår de af arbejdsgruppen iværksatte høringer af forskellige lande. Som led i indhentelsen af disse oplysninger har arbejdsgruppen den 2.-3. oktober 2008 været på studietur i Storbritannien.

Arbejdsgruppen mødtes i forbindelse med studiebesøget i Storbritannien med en lang række repræsentanter fra det britiske Home Office, repræsentanter fra UK Border Agency, repræsentanter fra Foreign Office, en repræsentant fra den britiske rigsadvokat (Attorney General's Office) samt en repræsentant fra de særligt udvalgte og sikkerhedsclearede advokater, der anvendes i sager med terrorrelaterede forhold, hvor der fremlægges fortroligt materiale. Studieturen gav arbejdsgruppen mulighed for at få uddybet nogle af de problemstillinger, som briterne er stødt på ved behandlingen af sager om statens sikkerhed, samt at få uddybet de løsningsmodeller, som er udviklet af briterne på baggrund af flere års erfaringer med sager vedrørende statens sikkerhed.

I tilknytning til arbejdet i gruppen blev der den 10. december 2008 afholdt et seminar for arbejdsgruppens medlemmer, suppleanter samt øvrige inviterede. De øvrigt inviterede var repræsentanter fra Flygtningenævnet, Amnesty International, Rehabiliterings- og Forskningscenteret for Torturofre, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Institut for Menneskerettigheder, Dansk Røde Kors samt kommitteret Nina Holst-Christensen, Justitsministeriet.

I forbindelse med seminariet holdt lektor Jonas Christoffersen, kammeradvokat Karsten Hagel-Sørensen samt professor Jens Vedsted-Hansen oplæg for arbejdsgruppen og de øvrigt inviterede ud fra forskellige selvvalgte vinkler på arbejdsgruppens arbejde. Jonas Christoffersen holdt oplæg om den britiske model for prøvelse af sikkerhedsvurderingen og beslutningen om udvisning af udlændinge, der udgør en fare for statens sikkerhed. Kammeradvokat Karsten Hagel-Sørensen tog i sit oplæg udgangspunkt i det gældende danske system og talte i den forbindelse om de proceduremæssige udfordringer i relation til sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Professor Jens Vedsted-Hansen tog i sit oplæg tillige udgangspunkt i det eksisterende system. Hans fokus var rettet mod kravene til beslutnings- og prøvelsesgrundlaget i relation til sikkerhedsvurderingen, udvisningen og udsendelsen i de pågældende sager. De tre oplæg blev efterfulgt af diskussion blandt deltagerne med udgangspunkt i de forskellige oplæg samt arbejdsgruppens kommissorium i øvrigt.

København, februar 2009

Synnøve Falk-Rønne | Henrik Grunnet | Ole Hasselgaard

Gunnar Homann | Claes Nilas
Formand | Britt Rønne

Jakob Scharf | Jens Stausbøll

/ Niels Henrik Larsen
/ Ditte Kruse Dankert
/ Rikke Karlsson
/ Jacob Bech Andersen
/ Susanne Appelby Albryn

2. Sammenfatning af arbejdsgruppens betænkning

Arbejdsgruppens betænkning indeholder en gennemgang af de grundlæggende begreber om blandt andet udvisning og statens sikkerhed samt en beskrivelse af gældende ret for så vidt angår reglerne om udvisning og reglerne om kontrol og vilkår for udlændinge, der er udvist som følge af, at de må anses for en fare for statens sikkerhed.

I betænkningens **kapitel 3** redegøres der således helt generelt for udvisningsbegrebet, for begrebet statens sikkerhed og for baggrunden for gennemførelsen af regeringens anti-terrorpakke fra sommeren 2002, der blandt andet sikrede Danmarks fulde efterlevelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme.

I kapitlet beskrives desuden helt overordnet udlændingelovens regler om udvisning, jf. udlændingelovens §§ 22-25, ligesom farebegrebet nærmere omtales.

Betænkningens **kapitel 4** indeholder en beskrivelse af gældende ret i relation til udvisning efter udlændingelovens § 25, stk. 1, (statens sikkerhed), herunder en beskrivelse af kompetenceforhold og konsekvenser af en afgørelse om udvisning.

Der redegøres for den særlige procedure efter udlændingelovens § 45 b, hvorefter integrationsministeren efter indstilling fra justitsministeren vurderer, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Der redegøres desuden for de særlige hensyn i udlændingelovens § 26, der kan begrunde, at udvisning ikke tages i anvendelse, ligesom princippet om non-refoulement omtales nærmere.

Betænkningens **kapitel 5** indeholder en beskrivelse af gældende ret i relation til den kontrol og de vilkår, der kan anvendes i sager om udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, såvel under behandlingen af en sag om udvisning og udsendelse som under et tålt ophold i de tilfælde, hvor udlændingen ikke kan udsendes af Danmark.

Der fokuseres i kapitlet blandt andet på reglerne om mulig frihedsberøvelse under en sag om udvisning og udsendelse og på de til en sådan sag typiske supplerende foranstaltninger i form af blandt andet anvendelse af isolation og navneforbud.

Desuden omtales mulighederne for som led i et tålt ophold at træffe afgørelse om, at udlændingen skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, og at udlændingen pålægges meldepligt, herunder spørgsmålet om sådanne vilkårs anvendelse set i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

De gældende regler om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og administrationen heraf har såvel under Folketingets behandling af regeringens anti-terrorpakke fra 2002 (lov nr. 362 af 6. juni 2002) som efterfølgende været genstand for en drøftelse af, om reglerne og administrationen lever op til respekten for Danmarks internationale forpligtelser.

Arbejdsgruppen har derfor fundet det relevant i betænkningens **kapitel 6** nærmere at beskrive den retlige ramme af internationale forpligtelser, der gælder for retsområdet.

Dette sker navnlig gennem en beskrivelse af de relevante bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) samt omtale af FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) og FN's Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (UNCAT).

Det fremgår af kommissoriet, at arbejdsgruppen skal indhente oplysninger om regler og erfaringer i nærtstående lande til Danmark vedrørende behandlingen af sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

I betænkningens **kapitel 7** beskrives de oplysninger og erfaringer, som til brug for arbejdsgruppens overvejelser er indhentet fra Belgien, Canada, Frankrig, Italien, Norge, Storbritannien, Sverige og Tyskland.

Der er blandt andet indhentet oplysninger om de enkelte landes kompetence- og procedureregler i sager om udvisning af hensyn til statens sikkerhed og oplysninger om landenes mulige overvejelser om og eventuelle anvendelse af diplomatiske forsikringer og særlige kontrolforanstaltninger i relation til denne gruppe udlændinge. Kapitlet indeholder en mere udførlig beskrivelse af det britiske system med anvendelsen af såkaldte "control orders".

Arbejdsgruppen skal derudover overveje, hvorledes der kan sikres en effektiv gennemførelse af udvisninger af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samtidig med at der sikres en uvildig kontrol af beslutninger om udvisning, f.eks. ved automatisk domstolsprøvelse eller indbringelse for et uafhængigt nævn.

Arbejdsgruppen skal herunder på baggrund af de gældende regler og procedurer overveje, hvorledes det kan sikres, at asylmyndighederne får de oplysninger om en udlændings forhold, som er nødvendige for asylmyndighedernes vurdering af risiko for overgreb ved udlændingens tilbagevenden til hjemlandet.

Disse overvejelser er i betænkningens **kapitel 8** udtrykt gennem beskrivelsen af fire nye overordnede modeller for, hvordan sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, fremover kan tilrettelægges.

I kapitlet beskrives de hensyn, som efter arbejdsgruppens opfattelse bør reflekteres i sådanne modeller, og der fokuseres i modellerne blandt andet på at skabe mulighed for, at der i større grad end i dag sker fremlæggelse af PET's fortrolige 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.

Arbejdsgruppen skal endvidere overveje, om det gældende regelsæt vedrørende frihedsberøvelse under sagen af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, er tilstrækkeligt til at sikre udlændingens tilstedeværelse og udsendelse.

Arbejdsgruppen skal i forlængelse heraf også overveje mulighederne for en opstramning af de vilkår om meldepligt m.v., der fastsættes, når udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke kan udsendes af Danmark, men forbliver her i landet på tålt ophold.

Betænkningens **kapitel 9** indeholder derfor arbejdsgruppens overvejelser om muligheden for at etablere en ny model for prøvelse af en frihedsberøvelse af en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og overvejelser om et eventuelt behov for supplerende indgreb og vilkår under behandlingen af en sag om statens sikkerhed.

Herefter følger arbejdsgruppens overvejelser om, hvorvidt der – udover de stramninger af vilkårene for personer på tålt ophold, der netop er gennemført ved Folketingets vedtagelse af lovforslag nr. L 69 (Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted)), jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008, – er behov og mulighed for at foretage yderligere stramninger heraf, blandt andet under inspiration af de erfaringer fra andre lande, som arbejdsgruppen har indhentet, jf. **kapitel 7**.

I forslaget til en ny model for behandlingen af sager om frihedsberøvelse fokuseres der på at skabe mulighed for, at der i højere grad end i dag sker fremlæggelse af PET's fortrolige materiale for de 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 klare hensyn til en effektiv dansk efterretningsindsats.

Arbejdsgruppen skal desuden overveje, hvordan man kan sikre mulighed for, at udlændinge, som må anses for en fare for statens sikkerhed, kan udsendes af Danmark uden at risikere dødsstraf, tortur eller anden umenneskelig behandling eller straf, f.eks. ved indgåelse af aftale med hjemlandet – såkaldt diplomatisk forsikring – eller en aftale med et tredjeland.

I betænkningens **kapitel 10** redegøres der derfor nærmere for begrebet diplomatiske forsikringer, for det folkeretlige grundlag for sådanne forsikringer og for de spørgsmål, som en mulig anvendelse af sådanne forsikringer rejser, herunder i relation til Danmarks bidrag til mere generelle tiltag mod brugen af tortur.

På baggrund af overvejelserne og undersøgelserne skal arbejdsgruppen komme med anbefalinger til nye initiativer, som i overensstemmelse med vedtagelse nr. V 37 kan sikre, at udvisningen 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.

Betænkningens **kapitel 11** indeholder arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger.

I kapitlet kommenterer arbejdsgruppen først på en række generelle og gennemgående problemstillinger, herunder spørgsmålet om indsigt i PET's materiale, betydningen af retssikkerhed for den enkelte og afgrænsningen af persongruppen.

Herefter vurderer arbejdsgruppen spørgsmålet om procedurer, implicerede myndigheder og mulighed for styrket domstolskontrol i sager om administrativ udvisning, herunder spørgsmålet om opretholdelse af proceduren i udlændingelovens § 45 b, stk. 1. Arbejdsgruppen anbefaler, at proceduren efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, opretholdes; men således at kun én minister er implicceret i afgørelsen om farevurderingen.

Arbejdsgruppen peger for så vidt angår den fremtidige behandling af sager om administrativ udvisning på grund af statens sikkerhed på modellerne 1 og 4 som beskrevet i **kapitel 8.2**, der sikrer en hurtig og effektiv domstolsprøvelse af sådanne sager med forelæggelse af PET's fortrolige materiale for domstolene. Arbejdsgruppen peger i den forbindelse på anvendelsen af særligt godkendte advokater, der skal have adgang til det af PET's fortrolige materiale, der er fremlagt for domstolene.

I relation til spørgsmålet om frihedsberøvelse under en sag om administrativ udvisning på grund af statens sikkerhed anbefaler arbejdsgruppen den i **kapitel 9** beskrevne nye model for behandlingen af disse sager. Modellen imødekommer efter arbejdsgruppens opfattelse kritikken af den hidtidige ordning og tager højde for de kendelser, Højesteret har afsagt i de to tunesersager, blandt andet fordi PET's fortrolige materiale forelægges for domstolene.

For så vidt angår eventuelle supplerende indgreb og vilkår under behandlingen af en sag om statens sikkerhed peger arbejdsgruppen på, at man kan overveje at skabe mulighed for under frihedsberøvelsen at afskære eller begrænse udlændingens adgang til besøg og anden kontakt, der kan medvirke til at forhindre udsendelsen af den pågældende på grund af reglerne om non-refoulement.

Om den mulige brug af diplomatiske forsikringer finder arbejdsgruppen grundlæggende, at brugen af diplomatiske forsikringer giver mulighed for – i højere grad end i dag – at sikre, at personer, der er udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, faktisk også udsendes af landet og dermed ikke kommer på tålt ophold.

Arbejdsgruppen konstaterer, jf. **kapitel 10**, at det ikke kan afvises, at der er mulighed for at anvende diplomatiske forsikringer uden at krænke folkeretten, men at mulighederne er begrænsede.

Der er således tale om et snævert råderum, ligesom en række forudsætninger og krav skal være opfyldt, og at det i givet fald vil kræve regeringens stillingtagen, hvis der skal indføres en ordning, hvor Danmark gør brug af diplomatiske forsikringer.

I relation til spørgsmålet om, hvorvidt der – udover de stramninger af vilkårene for personer på tålt ophold, der netop er gennemført ved Folketingets vedtagelse af lovforslag nr. L 69, jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008, – er behov og mulighed for at foretage yderligere stramninger heraf, konkluderer arbejdsgruppen, at de britiske erfaringer med anvendelsen af control orders indeholder nogle aspekter, der kan have relevans for en eventuel fremtidig regulering af tilsvarende sager i Danmark, idet det bemærkes, at den britiske ordning også finder anvendelse i forhold til britisk statsborgere.

Da der ved indbringelsen for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er rejst tvivl om, hvorvidt den britiske ordning med control orders er fuldt ud i overensstemmelse med menneskerettighederne, finder arbejdsgruppen det relevant at afvente afklaringen heraf, førend man går videre med spørgsmålet om at udvikle lignende særlige kontrolforanstaltninger i Danmark. Arbejdsgruppen kommer derfor ikke med nærmere anbefalinger i forhold til konkrete tiltag vedrørende særlige kontrolforanstaltninger med inspiration fra de britiske control orders.

Arbejdsgruppen konkluderer i øvrigt, at der med Folketingets vedtagelse af lovforslag nr. L 69, jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008, er foretaget de stramninger af reglerne om meldepligt og pligt til at tage ophold på et nærmere anvist indkvarteringssted, der er mulige under behørig hensyntagen til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser.

Arbejdsgruppen finder, at der i Danmark kunne gøres erfaringer med anvendelsen af fodlænker i sager om statens sikkerhed og har peget på tre forskellige muligheder herfor. Der er ved alle tre mulige tiltag anledning til at gøre sig nærmere overvejelser om blandt andet tiltagenes forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Herudover er der en række praktiske, økonomiske og tekniske spørgsmål relateret til anvendelsen af fodlænker, der bør undersøges nærmere, før der kan tages nærmere stilling til potentialet i de skitserede ordninger. En sådan nærmere udredning af de praktiske, økonomiske og tekniske forhold i relation til anvendelsen af fodlænker kræver efter arbejdsgruppens opfattelse et nærmere analysearbejde.

Arbejdsgruppen anbefaler endelig, at Integrationsministeriet i samarbejde med bl.a. Kommunernes Landsforening og Velfærdsministeriet hurtigt igangsætter en undersøgelse af, om de gældende regler i udlændingelovens § 44 a er tilstrækkelige, eller om de kan og bør udbygges.

3. Generelle betragtninger om administrativ udvisning og statens sikkerhed

Introduktion og begrebsafklaring – administrativ udvisning, statens sikkerhed og lov nr. 362 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven

3.1 Indledning

Arbejdsgruppen skal helt overordnet overveje, om der er behov for nye initiativer for at sikre, at udvisningen af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan gennemføres på en effektiv måde, og at indsatsen på dette område samtidig tilrettelægges fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt og under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Arbejdsgruppen skal således undersøge og overveje flere forskellige aspekter af retsstillingen i forhold til de udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, ligesom arbejdsgruppen skal fremkomme med eventuelle relevante anbefalinger i forhold til nye initiativer, som kan sikre, at udvisningen af de udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan gennemføres effektivt og samtidig forsvarligt.

I de følgende afsnit introduceres herudover lov nr. 362 af 6. juni 2002 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), hvor bestemmelsen i § 45 b, hvorefter integrationsministeren kan vurdere, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, blev indsat. Endvidere blev udlændingelovens § 25 om administrativ udvisning ændret, således at udvisning nu kan ske, hvis en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, i modsætning til tidligere hvor udvisning kunne ske, hvis det var påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

3.2 Om udvisning

Ved udvisning i udlændingelovens forstand forstås en afgørelse, kendelse eller dom, der indebærer, at en udlændings ret til at opholde sig her i landet bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet i en nærmere fastsat periode.

Den enkelte stats regulering af udlændinges adgang til at indrejse i og opholde sig på statens territorium er såvel historisk som i folkeretten blevet opfattet

som tilhørende kerneområdet i den statslige suverænitet. Det tilkommer således helt eksklusivt den suveræne stat at beslutte, hvilke udlændinge der må opholde sig på statens område. Historisk har udvisning (forvisning) kunnet anvendes over for både statens egne borgere og udlændinge.

Efter udviklingen af statsborgerskabsbegrebet og indførelsen af indfødsretsbegrebet blev det imidlertid anerkendt, at personer, der har erhvervet indfødsret, ikke kan udvises fra det land, hvor de pågældende har erhvervet indfødsret.

3.2.1 Om mulighederne for fratagelse af statsborgerskab

Ved at fratage en person dennes danske statsborgerskab åbner man op for muligheden for efterfølgende at udvise og udsende den pågældende, der i givet fald vil have status som udlænding.

Om de gældende regler

Det fremgår af indfødsretslovens §§ 8 A og 8 B, at dansk indfødsret kan frakendes ved dom.

Efter § 8 A kan den, der i forbindelse med sin erhvervelse af indfødsret har udvist svigagtigt forhold, herunder ved forsætligt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie relevante oplysninger, frakendes sin indfødsret ved dom, hvis det udviste forhold har været bestemmende for erhvervelsen. Bestemmelsen kan anvendes, uanset om den person, der frakendes indfødsret, derved bliver statsløs.

Bestemmelsen er fakultativ, og det er derfor forudsat, at domstolene ved vurderingen af, om en person skal frakendes sin indfødsret, foretager en proportionalitetsvurdering, herunder af forholdets grovhed sammenholdt med den betydning, frakendelsen vil medføre for den enkelte. Det vil indgå i vurderingen, om pågældende ved frakendelsen bliver statsløs.

Efter § 8 B kan der ske frakendelse af indfødsret, hvis en person er dømt for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) eller 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.).

Straffelovens kapitel 12 og 13 regulerer således, hvad der må anses for at være til skade for landets vitale interesser. Forhold, som senere bliver kriminaliserede i nævnte kapitler i straffeloven, vil derfor tillige kunne danne grundlag for frakendelse af indfødsret efter § 8 B.

Der er tale om en fakultativ bestemmelse, hvor domstolene foretager en proportionalitetsvurdering. Til forskel fra § 8 A kan § 8 B kun anvendes, hvis den person, der frakendes indfødsret, ikke derved bliver statsløs. Bestemmelsen er således begrænset til at vedrøre personer, der har dobbelt statsborgerskab.

Bestemmelsen kan derfor ikke finde anvendelse i sager, hvor det ikke er muligt eller ønskeligt at føre en straffesag mod en person, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Nærmere om dobbelt statsborgerskab

Det er et grundlæggende princip i dansk statsborgerskabslovgivning, at dobbelt statsborgerskab i videst muligt omfang skal undgås. Erhvervelse af indfødsret er derfor som udgangspunkt betinget af, at den pågældende mister eller løses fra sit hidtidige statsborgerskab. Dette gælder dog ikke personer med flygtningestatus her i landet eller personer fra lande, hvor det erfaringsmæssigt er umuligt at blive løst. Endvidere accepterer Danmark, at personer med dansk indfødsret samtidig er i besiddelse af et andet statsborgerskab, hvis pågældende har erhvervet statsborgerskabet automatisk (f.eks. ved fødslen).

Det kan derfor anføres, at de omstændigheder, hvorunder dobbelt statsborgerskab kan forekomme, kan indebære, at forhold, som en person ikke selv har indflydelse på, kan være afgørende for muligheden for at frakende pågældendes indfødsret efter § 8 B i indfødsretsloven.

Med henblik på at skabe bedre muligheder for at frakende indfødsret for personer, der ikke har dobbelt statsborgerskab, og som har gjort sig skyldig i forhold omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, blev der den 8. december 2005 ved indgåelse af den nye aftale om indfødsret mellem regeringen og Dansk Folkeparti opnået enighed om at indføre en ny betingelse for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Ved aftalen fastlagdes de fremtidige generelle retningslinjer for integrationsministerens udarbejdelse af lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation). Retningslinjerne fremgår af cirkulæreskrivelse nr. 9 af 12. januar 2006, senest ændret ved cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008.

Ifølge retningslinjernes § 19, stk. 1, skal en ansøger om indfødsret således erklære ikke at have gjort sig skyldig i forhold omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13. Det fremgår videre, at urigtig erklæring herom vil kunne bevirke frakendelse af indfødsretten i medfør af § 8 A i indfødsretsloven, det vil sige uanset at pågældende derved bliver statsløs.

Internationale forpligtelser

Danmark ratificerede den 6. juni 1977 FN-konventionen om begrænsning af statsløshed af 30. august 1961. Konventionen forpligter de kontraherende stater til ikke at fratage nogen person statsborgerretten, hvis fratagelsen vil gøre den pågældende statsløs. Ifølge konventionens artikel 8, stk. 2, gælder det dog ikke, hvis statsborgerretten er opnået ved "urigtige anbringender eller svig".

Endvidere ratificerede Danmark den 24. juli 2002 Den europæiske konvention om statsborgerret af 6. november 1997.

Efter konventionen må national lovgivning ikke indeholde bestemmelser om automatisk fortabelse eller fratagelse af statsborgerret. Efter artikel 7 gælder der dog en række undtagelser, herunder hvis statsborgerskabet er opnået ved svig, eller hvis fratagelsen sker som følge af handlemåde "til skade for en stats vitale interesser", mens almindelig kriminalitet ikke er omfattet, hvor alvorlig denne end måtte være.

I lighed med FN-konventionen om begrænsning af statsløshed følger det af konventionen, at de kontraherende stater ikke må gennemføre national lovgivning, hvorefter statsborgerretten fortabes, hvis det medfører, at personen derved bliver statsløs. Dette gælder dog ikke, hvis personen har opnået sin indfødsret ved svig.

Det følger desuden af Europarådskonventionen om statsborgerret, artikel 4, litra c, at ingen kan fratages sit statsborgerskab på et vilkårligt grundlag; forbuddet mod vilkårlighed sigter både til proceduren og det materielle grundlag

for fratagelsen. Af forbuddet mod vilkårlighed kan det bl.a. udledes, at der skal være processuelle garantier, forudsigelighed, proportionalitet og lovhjemmel.

Kravene om, at der ved fratagelse af statsborgerskab skal være proceduremæssige garantier og lovhjemmel m.v., indeholdes også i 1961-konventionen om begrænsning af statsløshed, jf. artikel 8, hvorefter en kontraherende stat kun kan udøve sin (begrænsede) adgang til at fratage statsborgerskab med hjemmel i love, der giver den pågældende rimelig lejlighed til at gøre sine indsigelser gældende for en domstol eller anden uafhængig instans.

3.2.2 Om udvisning efter udlændingeloven

Udvisning kan ske enten ved dom eller ved en administrativ afgørelse.

Udvisning som følge af begået kriminalitet sker som udgangspunkt ved dom.

Udvisning på grund af kriminalitet er i vidt omfang bygget op efter en såkaldt trappestigemodel, hvorefter betingelserne for udvisning skærpes i takt med varigheden af udlændingens ophold i Danmark. Jo længere en udlænding har været her i landet, jo grovere kriminalitet skal der til, før den pågældende kan udvises.

Efter udlændingelovens § 22 kan en udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 9 år, og en udlænding med opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 8 år, udvises, hvis den pågældende idømmes ubetinget frihedsstraf af en vis længde eller anden strafferetlig retsfølge for en række nærmere opregnede forhold, jf. bestemmelsens nr. 1-7.

Efter udlændingelovens § 23 kan en udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, udvises af de grunde, der er nævnt i § 22, eller hvis den pågældende idømmes ubetinget frihedsstraf af en vis længde eller anden strafferetlig retsfølge for en række nærmere opregnede forhold, jf. bestemmelsens nr. 2-4.

For udlændinge med kortere tids lovligt ophold i Danmark kan betinget eller ubetinget frihedsstraf generelt danne grundlag for udvisning, jf. udlændingelovens § 24, nr. 2.

Trappestigemodellen er gennem de senere år blevet suppleret af regler i udlændingelovens § 22, nr. 4-7, der udvider udvisningsadgangen i tilfælde af dom for visse alvorlige kriminalitetsformer, heriblandt forbrydelser mod statens sikkerhed og selvstændighed m.v. Det har i disse tilfælde ikke på samme måde betydning, hvor længe udlændingen har opholdt sig lovligt her i landet, eller om udlændingen har opholdstilladelse som flygtning.

Udlændingelovens § 22, nr. 4-7, omfatter følgende:

- Forbrydelser mod statens sikkerhed m.v. (straffelovens kapitel 12 og 13),

- vold m.v. mod personer i offentlig tjeneste eller hverv (straffelovens § 119, stk. 1 og 2),

- trussel om vold m.m. over for vidner (straffelovens § 123),

- menneskesmugling (straffelovens § 125 a og udlændingelovens § 59, stk. 7),

- brandstiftelse (straffelovens §§ 180 og 181),

- sprængning m.v. (straffelovens § 183, stk. 1 og 2),

- fly- og skibskapring (straffelovens § 183 a),

- forstyrrelse af trafiksikkerheden og omfattende driftsforstyrrelse af offentlig postbesørgelse, telegraf- eller telefonanlæg, radio- eller fjernsynsanlæg, vand-, gas- og varmeanlæg m.m. (straffelovens § 184, stk. 1, og § 193, stk. 1),

- fare for andres liv eller sundhed ved forgiftning af drikkevand m.v. (straffelovens § 186, stk. 1, og § 187, stk. 1),

- narkotikakriminalitet og hæleri med hensyn til udbyttet ved narkotikakriminalitet (straffelovens § 191 og § 290 samt lov om euforiserende stoffer),

- besiddelse m.v. af særlige farlige våben og eksplosivstoffer (straffelovens § 192 a),

- forbrydelser mod kønssædeligheden, herunder incest og voldtægt (straffelovens § 210, stk. 1 og 3, jf. stk. 1, § 215, § 216, § 222, § 224 og § 225, jf. § 216 og § 222),

- børnepornografi (straffelovens § 230 og § 235),

- manddrab (straffelovens § 237),

- grov vold (straffelovens § 245 og § 246),

- omskæring af kvinder (straffelovens § 245 a),

- hensættelse af en anden i hjælpeløs tilstand (straffelovens § 250),

- forvoldelse af nærliggende fare for andres liv eller førlighed (straffelovens § 252, stk. 1),

- smitte med livstruende sygdom (straffelovens § 252, stk. 2),

- ulovlig tvang og trusler i forbindelse med indgåelse af ægteskaber (straffelovens § 260 og § 266),

- grov frihedsberøvelse (straffelovens § 261, stk. 2),

- menneskehandel (straffelovens § 262 a),

- grove berigelsesforbrydelser, herunder tyveri og hæleri af særlig grov beskaffenhed samt røveri (straffelovens § 276, jf. § 286, §§ 278-283, jf. § 286, § 288 og § 290, stk. 2),

- overtrædelse af særlig grov karakter af skatte-, told-, afgifts- eller tilskudslovgivningen (straffelovens § 289) samt

- groft hærværk (straffelovens § 291, stk. 2).

Angivelsen af de nævnte straffelovsbestemmelser betyder, at der uanset varigheden af udlændingens lovlige ophold her i landet og uanset, om udlændingen har opholdstilladelse som flygtning, kan ske udvisning, såfremt den pågældende efter en af de nævnte bestemmelser idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse.

En udlænding kan som nævnt ovenfor udvises, hvis den pågældende efter bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 (forbrydelser mod statens sikkerhed og selvstændighed m.v.) idømmes ubetinget frihedsstraf. Med frihedsstraf sidestilles anden strafferetlig retsfølge, som indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, f.eks. dom til forvaring.

Omfattet af straffelovens kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.) er bl.a. straffelovens §§ 114-114 e om terrorisme.

> Terrorismebestemmelsen i straffelovens § 114, stk. 1, omfatter personer, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller at undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer, begår en af flere nærmere angivne grove forbrydelser, herunder manddrab, grov vold, grove våbenlovsovertrædelser, brandstiftelse og besiddelse eller anvendelse m.v. af radioaktive stoffer.

Se nedenfor i afsnit 3.3 for yderligere om straffelovens kapitel 12 og 13.

Det er som ovenfor nævnt domstolene, der i tilfælde af kriminalitet tager stilling til spørgsmål om udvisning i forbindelse med straffesagens behandling.

Udvisning kan ligeledes ske administrativt.

Udlændingeloven giver hjemmel til administrativ udvisning af udlændinge i flere tilfælde, herunder af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, eller af udlændinge, der udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Historisk set har beslutning om landsforvisning været en kompetence, der tilfaldt regenten og dermed i den gældende statsret regeringen – den udøvende magt. I den nuværende form træffes beslutningen om farevurderingen af integrationsministeren efter indstilling fra justitsministeren, hvilket sikrer, at to af regeringens ministre retligt tager ansvar for beslutningen i hver enkelt sag.

I de tilfælde, hvor en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, kan den pågældende udlænding udvises administrativt i medfør af udlændingelovens § 25, nr. 1.

En udlænding, der må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, kan udvises administrativt i medfør af udlændingelovens § 25, nr. 2.

Der er i udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 3, hjemmel til at udvise en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, hvis hensynet til den offentlige orden eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Bestemmelsen finder alene anvendelse over for udlændinge, der har opholdt sig her i landet i kort tid. I praksis anvendes bestemmelsen bl.a. til at udvise udlændinge, der er kendt af politiet, og som frygtes at ville være til ulempe eller forstyrre andre på grund af deres aktiviteter, f.eks. i forbindelse med en større demonstration. Udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 3, giver ikke hjemmel til at udvise en udlænding, som må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed – uden dog at kunne anses for en fare for statens sikkerhed – hvis udlændingen har opholdt sig lovligt her i landet i mere end de sidste 6 måneder, jf. herved bemærkningerne til lov nr. 362 af 6. juni 2002, s. 22.

Hvis en udlænding må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, kan den pågældende udvises i medfør af udlændinge-

lovens § 25, nr. 2. Bestemmelsen gælder således alle udlændinge uanset opholdsgrundlag, og uanset hvor længe de har opholdt sig her i landet, og den forudsættes f.eks. anvendt, hvor en udlænding ved sin planlægning af, tilskyndelse til eller aktive deltagelse i en voldelig demonstration må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed, jf. herved ligeledes bemærkningerne til lov nr. 362 af 6. juni 2002, s. 22.

Bestemmelsen kan endvidere anvendes over for en udlænding, der må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige sundhed eller sikkerhed, f.eks. ved at tilskynde til anvendelsen af biologiske, kemiske eller nukleare våben eller kampstoffer. Også tilfælde, hvor der først og fremmest er tale om trusler mod et andet lands offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, kan være omfattet af bestemmelsen, hvis truslen mere indirekte indebærer en trussel mod den danske offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Om begreberne orden og sikkerhed henvises nærmere til Politikommissionens betænkning nr. 1410/2002 om politilovgivning, afsnit 4.4.2, samt lovforslag nr. L 159 af 4. februar 2004 (Forslag til lov om politiets virksomhed), afsnit 5.1, fremsat af justitsministeren.

Om muligheden for indsigt i praksis vedrørende § 25, nr. 2, kan henvises til følgende besvarelse den 23. juli 2004 af spørgsmål nr. S 4555 af den 28. juni 2004 fra folketingsmedlem Peter Skaarup (DF) til integrationsministeren:

”De særlige hensyn, der må iagttages i udlændingelovens § 25, nr. 1, og som ligger til grund for den ordning, der er etableret i udlændingelovens § 45 b, stk. 1, foreligger ikke i sager om udlændinge, der er udvist under henvisning til, at de pågældende må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, jf. udlændingelovens § 25, nr. 2. Udlændingestyrelsen erindrer dog ikke, at der er udvist udlændinge efter bestemmelsen.”

Afgørelse om administrativ udvisning træffes af Udlændingeservice med klageadgang til Integrationsministeriet. Se mere om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25 i kapitel 4.

I forbindelse med en afgørelse om udvisning skal der – uanset om denne sker ved dom eller ved administrativ beslutning – altid tages højde for, om de særli-

ge hensyn, der er opregnet i udlændingelovens § 26, kan føre til en anden vurdering.

Ved en afgørelse om udvisning skal der desuden tages stilling til spørgsmålet om fastsættelse af et indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, jf. stk. 2-4.

Hvis en udlænding, der er administrativt udvist, herefter – af asylretlige grunde – ikke ønsker at udrejse i overensstemmelse med afgørelsen om udvisning, skal Udlændingeservice med klageadgang til Flygtningenævnet herudover tage stilling til, om en udsendelse af den pågældende vil være i strid med princippet om non-refoulement. I medfør af dette må en person ikke udsendes til tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Afgørelsen om udvisning samt om udsendelse af den pågældende må i øvrigt heller ikke være i strid med Danmarks internationale forpligtigelser, herunder særligt artikel 3 og artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Spørgsmålet om udvisning af flygtninge er herudover reguleret i flygtningekonventionens artikel 32 og 33, hvoraf det bl.a. fremgår, at en kontraherende stat ikke må udvise en flygtning, der lovligt befinder sig på sit område, undtagen af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden.

Danmarks internationale forpligtigelser samt spørgsmålet om non-refoulement beskrives nærmere i kapitel 4.3.2, ligesom den relevante udvisningsbestemmelse i udlændingelovens § 25, nr. 1, gennemgås i kapitel 4.2.

3.3 Statens sikkerhed

Et helt centralt begreb for arbejdsgruppens arbejde er begrebet statens sikkerhed.

Det fremgår om begrebet statens sikkerhed i betænkning nr. 968/1982 om ændring af udlændingeloven, s. 164f, at hensynet til statens sikkerhed især omfatter de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed), men at formuleringen ikke udelukker, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragt-

ning. Det fremgår herudover, at det i folkeretten, herunder menneskerettighedskonventionerne, er almindeligt anerkendt, at hensynet til statens sikkerhed kan begrunde udvisning af en udlænding, og at en sådan regel må anses som en nødvendig bestanddel af landenes beredskabsforanstaltninger bl.a. til imødegåelse af international terroristvirksomhed.

Straffelovens kapitel 12 og 13 omhandler forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v. Kapitel 12 (§§ 98-110 f) om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed indeholder handlinger m.v., der angriber eller truer statens ydre sikkerhed.

Dette omfatter bl.a. straffelovens § 98, hvorefter den, som foretager en handling, der sigter til ved udenlandsk bistand, ved magtanvendelse eller ved trussel derom at bringe den danske stat eller nogen del af denne under fremmed herredømme eller at løsrive nogen del af staten, straffes med fængsel indtil på livstid. Efter bestemmelsens stk. 2 straffes også den, som med det nævnte formål iværksætter mere omfattende sabotage, produktions- eller trafikstandsning, samt den, der deltager i sådan foranstaltning vidende om, hvortil handlingen sigter.

Efter straffelovens § 100 straffes endvidere den, som ved offentlige udtalelser tilskynder til, eller som fremkalder øjensynlig fare for fjendtlige forholdsregler mod den danske stat, med fængsel indtil 6 år.

Kapitel 13 (§§ 111-118 a) om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v. handler om forbrydelser, der angriber eller truer statens indre sikkerhed og den demokratiske samfundsorden, eller som hindrer eller undergraver folkestyrets funktioner.

Straffelovens § 111 fastsætter, at den, som foretager en handling, der sigter til ved udenlandsk bistand, ved magtanvendelse eller trussel derom at forandre statsforfatningen eller sætte den ud af kraft, straffes med fængsel indtil på livstid.

Derefter følger en række bestemmelser om magtanvendelse over for de øverste statsmyndigheder samt om terrorisme.

Straffelovens § 114, stk. 1, bestemmer således, at for terrorisme straffes med fængsel indtil på livstid den, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer begår en eller flere af de i bestemmelsen opregnede handlinger, når handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade. De i bestemmelsen opregnede handlinger omfatter f.eks. manddrab (§ 237), grov vold (§ 245 eller § 246), frihedsberøvelse (§ 261), forstyrrelse af trafiksikkerheden (§ 184, stk. 1), kapring af transportmidler (§ 183 a), grove våbenlovsovertrædelser (herunder § 192 a), brandstiftelse (§ 180), sprængning, spredning af skadevoldende luftarter m.v. (§ 183, stk. 1 og 2), sundhedsfarlig forurening af vandforsyningen (§ 186, stk. 1), sundhedsfarlig forurening af ting bestemt til almindelig udbredelse m.v. (§ 187, stk. 1) samt besiddelse eller anvendelse m.v. af radioaktive stoffer (§ 192 b).

På samme måde som efter § 114, stk. 1, straffes den, der med forsæt til terrorisme transporterer våben eller eksplosivstoffer eller truer hermed samt den, der med forsæt til terrorisme truer med at begå en af de ovennævnte handlinger, jf. § 114, stk. 2 og 3.

De øvrige bestemmelser i kapitel 13 om terrorisme omhandler navnlig økonomisk støtte m.v., hvervning og oplæring til terrorhandlinger eller lignende samt fremme i øvrigt af sådanne handlinger.

Det følger af straffelovens § 21, at handlinger, som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse, straffes som forsøg, hvis ikke forbrydelsen fuldbyrdes.

Fortolkningsbidrag til forståelsen af begrebet statens sikkerhed kan desuden hentes i Politikommissionens betænkning nr. 1410/2002, s. 34 f, hvoraf det bl.a. fremgår, at "Udtrykket 'sikkerhed' i historisk henseende (har) navnlig taget sigte på borgernes sikkerhed mod at blive udsat for forbrydelser. I dag omfatter udtrykket også fare for, at personer eller værdier kommer til skade ved ulykker eller lignende, hvad enten disse er natur- eller menneskeskabte".

Af Politikommissionens betænkning fremgår, at begrebet 'den offentlige fred' er snævrere end 'den offentlige orden'. Den offentlige fred forstås som den indre 'samfundsfred' og er modsætningen til en samfundsomvæltning eller et oprør.

(…)

Angreb på freden forudsætter således, at der er tale om anslag mod almene interesser af betydelig værdi, dvs. trusler mod borgernes liv eller velfærd, omfattende tingsødelæggelser, angreb på offentlige bygninger og kontorer eller på samfundsvigtige institutioner."

De relevante bestemmelser i udlændingelovgivningen, der henviser til begrebet statens sikkerhed gennemgås nedenfor i kapitel 4.

Et andet centralt begreb for arbejdsgruppens arbejde er – i tilknytning til begrebet statens sikkerhed – begrebet fare.

Vurderingen af, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, foretages af Politiets Efterretningstjeneste.

En sag om udvisning af en udlænding, som må anses for en fare for statens sikkerhed, vil i almindelighed blive indledt ved, at Politiets Efterretningstjeneste (PET) gennem længere tids efterforskning har tilvejebragt oplysninger, der giver grundlag for at mistænke udlændingen for overtrædelse af en af de forbrydelser, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, f.eks. terrorisme. Hvis hensynet til bl.a. udenlandske samarbejdspartnere og kilder fører til, at Politiets Efterretningstjeneste må afstå fra at søge en straffesag gennemført, men PET samtidig vurderer, at den pågældende udgør en fare for statens sikkerhed, kan efterretningstjenesten tage initiativ til, at justitsministeren indstiller til integrationsministeren om at træffe afgørelse om, at den pågældende udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, således at udlændingen kan udvises efter udlændingelovens § 25, nr. 1.

Det fremgår af lovforslag nr. L 32 af 13. december 2001, som gennemført ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven, at det ikke er alle udlændinge, som PET måtte have indledt en efterforskning imod, der falder inden for rammerne af bestemmelsen i § 25, nr.1, om, at udlændingen må an-

ses for en fare for statens sikkerhed. Der skal således være tale om en mere kvalificeret fare, for at det må anses for at være tilfældet.

Højesteret har i to kendelser af 2. juli 2008 blandt andet udtalt sig om denne farevurdering. Sagerne omhandlede to tunesiske statsborgere, der var administrativt udvist af Danmark, idet de angiveligt efter Politiets Efterretningstjenestes vurdering havde planlagt et drab på en tegner, der havde fået offentliggjort en tegning af profeten Muhammed. Højesteret bemærkede, at "Muhammed-tegningerne og debatten om dem har affødt reaktioner verden over, herunder angreb på danske statslige institutioner". I forlængelse heraf fandt Højesteret, at "drab på en person for at have tegnet en af disse tegninger må anses for et forsøg på at skræmme befolkningen, begrænse ytringsfriheden og hindre den offentlige debat. På denne baggrund kan en person, der planlægger et sådant drab, med rette anses for en fare for statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 25, nr. 1, og § 45 b, stk. 1".

Om begrebet fare kan i øvrigt henvises til bl.a. kapitel 4 i Politikommissionens betænkning nr. 1410/2002 om politilovgivning samt lovforslag nr. L 159 af 4. februar 2004, fremsat af justitsministeren.

3.4 Lov nr 362 af 6 juni 2002 om ændring af udlændingeloven

I forlængelse af terrorangrebet mod USA den 11. september 2001 satte den danske regering øget fokus på, om den danske lovgivning var tilstrækkelig til at sikre en effektiv indsats mod terrorisme. Det øgede fokus resulterede i en række lovgivningsinitiativer, der alle var rettet mod terrorisme (antiterrorpakken). En del af lovgivningsinitiativerne blev iværksat på udlændingeområdet.

Ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 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) blev udlændingeloven ændret på flere punkter for at optimere indsatsen mod terrorisme.

Et af lovens hovedformål var at sikre fuld efterlevelse på udlændingelovens område af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme.

FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme er vedtaget med hjemmel i FN-pagtens kapitel VII, hvorefter Sikkerhedsrådet kan træffe forholdsregler over for trusler mod freden, fredsbrud eller angrebshandlinger med henblik på at opretholde eller genoprette mellemfolkelig fred og sikkerhed. Resolutionen er folkeretligt bindende for Danmark, hvorfor Danmark er forpligtet til at indrette sin lovgivning og administrative praksis i overensstemmelse med bestemmelserne i den vedtagne resolution.

Efter FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001, artikel 2, litra c, skal alle stater nægte tilflugtssted til dem, der finansierer, planlægger, støtter eller begår terrorhandlinger eller stiller tilflugtssteder til rådighed. Efter resolutionens artikel 2, litra g, skal alle stater forhindre terroristers eller terrorgruppers færden ved effektiv grænsekontrol og kontrol ved udstedelse af identitetspapirer og rejsedokumenter og gennem foranstaltninger til forebyggelse af efterligning, forfalskning eller svigagtig brug af identitetspapirer og rejsedokumenter. Artikel 3 i resolutionen indeholder en række opfordringer, der vedrører informationsudveksling og et øget samarbejde mellem staterne for at forebygge og forhindre udførelsen af terrorhandlinger. I artikel 3, litra f, opfordres staterne til at træffe passende foranstaltninger i overensstemmelse med national og international ret, før de meddeler flygtningestatus, med henblik på at sikre, at asylansøgere ikke har planlagt, fremmet eller deltaget i udførelsen af terrorhandlinger. Herudover opfordres staterne i artikel 3, litra g, til i overensstemmelse med national ret at sikre, at flygtningestatus ikke misbruges af personer, der har begået, organiseret eller fremmet terrorhandlinger, og sikre, at påstande om politiske motiver ikke anerkendes som grundlag for at nægte retsanmodninger om udlevering af påståede terrorister.

Ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 blev muligheden for at udvise udlændinge af hensyn til statens, samfundets og befolkningens sikkerhed og sundhed udvidet. Det skete med bestemmelsen i udlændingelovens § 45 b, hvorefter integrationsministeren efter indstilling fra justitsministeren kan vurdere, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Samtidig blev udlændingelovens § 25 om administrativ udvisning ændret, således at udvisning nu kan ske, hvis en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, i modsætning til tidligere, hvor udvisning kunne ske, hvis det var påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

Bestemmelserne i udlændingelovens § 25, nr. 1, og § 45 b gennemgås i deres helhed i kapitel 4.

4. Gældende ret

4.1 Indledning

Arbejdsgruppen er i henhold til kommissoriet blevet bedt om – på baggrund af de gældende regler og procedurer – at overveje en lang række problemstillinger i forhold til afgørelser om administrativ udvisning og udsendelse af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen skal i forbindelse hermed se nærmere på de specifikke regler og procedurer, der i dag finder anvendelse i forbindelse med myndighedernes behandling af spørgsmålet om udvisning samt i forhold til den efterfølgende eventuelle udsendelse af udviste personer.

Formålet med nærværende kapitel er at beskrive, hvordan de relevante regler i dag processuelt finder anvendelse, herunder i de forskellige situationer, der bl.a. afhænger af pågældende udlændings opholdsgrundlag.

En sag om administrativ udvisning af en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, indledes i praksis ved, at Politiets Efterretningstjeneste ved at sende en vurdering til justitsministeren tager initiativ til, at justitsministeren indstiller til integrationsministeren om at træffe afgørelse om, at den pågældende udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

I medfør af udlændingelovens § 45 b, stk. 1, træffer integrationsministeren herefter afgørelse om, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed.

Når integrationsministeren på baggrund af indstillingen fra justitsministeren finder, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, anmoder integrationsministeren herefter Udlændingeservice om at træffe afgørelse om udvisning i sagen. Udlændingeservice træffer i forlængelse heraf afgørelse om udvisning af landet under henvisning til udlændingelovens § 25. Udlændingeservices afgørelse om udvisning kan efterfølgende påklages til Integrationsministeriet.

En afgørelse om udvisning betyder, at udlændingens eventuelle hidtidige opholdsret i Danmark ophører, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1.

I forlængelse af afgørelsen om udvisning udelukker Udlændingeservice – i de sager, hvor den pågældende har søgt om asyl efter udlændingelovens § 7 – udlændingen fra opholdstilladelse efter udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1. Udlændingeservice træffer herudover afgørelse om, hvorvidt der kan ske udsendelse af udlændingen til hjemlandet, eller om refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31 er til hinder for en udsendelse af den pågældende.

Såfremt udlændingen allerede havde opholdstilladelse i Danmark som flygtning, jf. udlændingelovens § 7 eller § 8, bortfalder opholdstilladelsen som følge af udvisningen, og udlændingen er herefter – ligesom tilfældet ovenfor – udelukket fra at få opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1. Udlændingeservice træffer også i denne situation afgørelse om, hvorvidt der kan ske udsendelse af udlændingen til hjemlandet, eller om refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31 er til hinder for en udsendelse af den pågældende.

Afgørelsen om, hvorvidt den pågældende udviste udlænding kan udsendes, kan indbringes selvstændigt for Flygtningenævnet.

I de følgende afsnit foretages en nærmere gennemgang af de relevante bestemmelser i udlændingeloven om udvisning (afsnit 4.2). Herefter sættes fokus på de proceduremæssige bestemmelser, der finder anvendelse i sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed (afsnit 4.3).

Spørgsmål om frihedsberøvelse af udlændingen samt andre kontrol- og vilkårsforanstaltninger, der finder anvendelse i sager om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25, beskrives i kapitel 5.

4.2 Administrativ udvisning i medfør af udlændingelovens § 25, nr. 1

Ved udvisning i udlændingelovens forstand forstås en dom, kendelse eller beslutning, der indebærer, at en udlændings ret til at opholde sig her i landet bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet i en nærmere fastsat periode (indrejseforbud).

Der kan træffes afgørelse om udvisning på baggrund af en række forskellige forhold og efter flere bestemmelser i udlændingeloven. Udvisning kan ske enten ved dom eller ved en administrativ beslutning.

Fokus for arbejdsgruppen – og dermed også for nærværende kapitel – er reglerne om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1.

Ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 fik udlændingelovens § 25, nr. 1, dens nuværende ordlyd.

> ”**§ 25**. En udlænding kan udvises, hvis
>
> 1) udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed
>
> 2) …”

Bestemmelsen blev ved lovændringen i 2002 udvidet, således at det ikke længere kræves, at udvisningen skal være *påkrævet* af hensyn til statens sikkerhed. Udvisning efter bestemmelsen kan herefter ske, hvis udlændingen *må anses* for en fare for statens sikkerhed.

Afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, træffes på baggrund af en vurdering af, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, som tilvejebringes i overensstemmelse med udlændingelovens § 45 b. Se mere herom i afsnit 4.3.

Integrationsministerens vurdering af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, lægges af udlændingemyndighederne uprøvet til grund ved afgørelsen om udvisning, og der skal således i relation til udvisningsafgørelsen i § 25, nr. 1, ikke tages selvstændigt stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende udgør en fare for statens sikkerhed. Dette spørgsmål er der taget endelig stilling til i henhold til de procedurer, der er fastsat i medfør af udlændingelovens § 45 b.

Udlændingelovens § 25 er en udvisningsbestemmelse og altså ikke en bestemmelse, hvorefter en udlænding kan straffes. Det er derfor ikke afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding skal udvises af hensyn til statens sikkerhed, om handlingen kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom i straffelovens forstand. Det afgørende er, om den pågældendes fortsatte tilstedeværelse i Danmark udgør en fare for statens sikkerhed.

Som nævnt i kapitel 3 omfatter hensynet til statens sikkerhed især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder). Formuleringen udelukker ikke, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning. Der skal være tale om en mere kvalificeret fare, for at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

Om forståelsen af begrebet statens sikkerhed henvises i øvrigt til kapitel 3.3.

4.2.1 De særlige hensyn i udlændingelovens § 26 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

Efter udlændingelovens § 26, stk. 1, skal der ved udlændingemyndighedernes afgørelse om udvisning tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende, bl.a. på grund af udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund og udlændingens personlige forhold i øvrigt.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 26 har følgende ordlyd:

> ”**§ 26**. Ved afgørelsen om udvisning skal der tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af
>
> 1) udlændingens tilknytning til det danske samfund,
>
> 2) udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,
>
> 3) udlændingens tilknytning til herboende personer,
>
> 4) udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed,
>
> 5) udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, og

6) risikoen for, at udlændingen uden for de i § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

Stk. 2. En udlænding skal udvises efter § 22, nr. 4-7, og § 25, medmindre de i stk. 1, nævnte forhold taler afgørende derimod."

Udlændingelovens § 26, stk. 2, blev ligeledes ændret ved lov nr. 362 af 6. juni 2002. Efter bestemmelsen skal en udlænding udvises efter § 22, nr. 4-7, og § 25, medmindre de i stk. 1 nævnte forhold taler afgørende derimod. Bestemmelsen finder i forlængelse af lovændringen også anvendelse for de udlændinge, der er administrativt udvist efter § 25.

Om der foreligger sådanne særlige forhold, der gør, at der ikke skal ske udvisning, selv om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, afhænger af en konkret proportionalitetsafvejning af på den ene side hensynet til statens sikkerhed og på den anden side vægten af de i udlændingelovens § 26, stk. 1, nævnte forhold.

Udlændingelovens § 26, stk. 2, indebærer, at de i § 26, stk. 1, nævnte hensyn kun undtagelsesvis skal føre til undladelse af udvisning, hvis en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

Afvejningsreglen i § 26, stk. 2, skal – uanset at det klare udgangspunkt som ovenfor nævnt er, at undladelse af udvisning ikke kan finde sted, hvis udvisning sker af hensyn til statens sikkerhed – anvendes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8.

Se mere om EMRK artikel 8 i kapitel 6.

4.2.2 Kompetence i forhold til afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25

Afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25 træffes af Udlændingeservice med klageadgang til Integrationsministeriet, jf. udlændingelovens § 46, stk. 2.

I forbindelse med Udlændingeservices afgørelse om udvisning fastsættes udrejsefristen til straks, og påklage til ministeriet har ikke opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, jf. bemærkningerne til lov nr. 362 af 6. juni 2002, s. 23.

Afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25 kan således som udgangspunkt fuldbyrdes umiddelbart gennem udsendelse af landet.

I de tilfælde, hvor en udlænding påberåber sig refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31, kan der dog ikke ske udsendelse, før dette spørgsmål er behandlet af henholdsvis Udlændingeservice og Flygtningenævnet.

4.2.3 Konsekvenser af en afgørelse om udvisning

En beslutning om udvisning, herunder en beslutning om udvisning i medfør af udlændingelovens § 25, betyder, at udlændingens hidtidige opholdsgrundlag bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud), jf. udlændingelovens § 32, stk. 1.

Bestemmelsen i § 32, stk. 1, har følgende ordlyd:

> ”**§ 32**. En dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, medfører, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig i landet (indrejseforbud).
>
> …”

Indrejseforbud i forbindelse med en udvisning efter udlændingelovens § 25 meddeles for bestandig, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, 1. pkt.

En beslutning om udvisning under henvisning til udlændingelovens § 25 betyder ligeledes, at den pågældende er udelukket fra at opnå en opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1.

Endelig medfører en afgørelse om udvisning som udgangspunkt, at udlændingen udsendes af landet, medmindre – som nævnt – at refoulementsforbuddet i ud-

lændingelovens § 31 er til hinder for en udsendelse af udlændingen til et hjemland, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller til et tredjeland, hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Se mere om refoulementsforbuddet i afsnit 4.3.2.

Ud over refoulementsforbuddet kan der i forbindelse med planlægningen af den praktiske udsendelse af den pågældende udlænding til hjemlandet opstå problemer med at få den pågældendes hjemland til at modtage den pågældende. Sådanne udsendelseshindringer kan bero på mange forskellige forhold, eksempelvis på endelig fastlæggelse af udlændingens identitet og statsborgerskab samt på fremskaffelsen af national rejselegitimation.

En beslutning om udvisning indebærer endvidere, at udlændingen vil blive indberettet som uønsket efter Schengenkonventionens artikel 96 til Schengeninformationssystemet (SIS), jf. udlændingelovens § 58 g, nr. 2.

Efter Schengenkonventionens artikel 96 optages oplysninger om uønskede udlændinge i SIS på grundlag af nationale indberetninger, som er en følge af afgørelser truffet af de kompetente administrative eller retlige myndigheder. Disse afgørelser kan bl.a. bygge på, at udlændingens tilstedeværelse i landet formodes at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed. Der kan alene ske indberetning af udlændinge, der ikke er statsborgere i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet De Europæiske Fællesskaber. For så vidt angår udvisning af EU-borgere henvises nærmere til afsnit 4.5.

4.3 Udlændingelovens § 45 b

Ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 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) blev udlændingeloven ændret på flere punkter for at optimere indsatsen mod terrorisme.

Ved loven blev muligheden for at udvise udlændinge af hensyn til statens, samfundets og befolkningens sikkerhed og sundhed udvidet. Således blev bestemmelsen i udlændingelovens § 45 b, hvorefter ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan vurdere, at en udlænding må anses for en fare for sta-

tens sikkerhed, indsat. Samtidig blev udlændingelovens § 25 om administrativ udvisning ændret, således at udvisning fremover kan ske, hvis en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Se ovenfor i afsnit 4.2. om udlændingelovens § 25.

Udlændingelovens § 45 b har følgende ordlyd:

> ”**§ 45 b**. Til brug for behandlingen af en sag efter denne lov vurderer ministeren for flygtninge, indvandrere og integration på baggrund af en indstilling fra justitsministeren, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Denne vurdering lægges til grund ved afgørelsen af sagen.
>
> *Stk. 2.* Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan på baggrund af en indstilling fra justitsministeren bestemme, at de oplysninger, der har ført til vurderingen efter stk. 1, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlænding, vurderingen angår. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan endvidere på baggrund af en indstilling fra justitsministeren bestemme, at oplysninger som nævnt i 1. pkt. af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen.”

Udlændingelovens § 45 b beskriver procedurerne for, hvordan der skal tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, samt spørgsmål om videregivelse af oplysninger til den udlænding, som vurderingen angår, samt til de myndigheder, der efterfølgende skal træffe afgørelse i sagen.

Efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, 1. pkt., vurderer integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren til brug for behandlingen af en sag efter udlændingeloven, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Der skal således to ministres vurdering til, før det kan lægges til grund, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

Der er tale om en selvstændig og ubundet vurdering fra integrationsministerens side. Integrationsministeren har såvel pligt som ret til at nå frem til en anden

vurdering end den, der følger af justitsministerens indstilling, såfremt integrationsministeren er af den opfattelse, at der på baggrund af indstillingen fra justitsministeren, herunder det fortrolige materiale fra PET, ikke er det fuldt fornødne sikre grundlag for at vurdere, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

Integrationsministeren kan i forbindelse med sin vurdering af sagen stille spørgsmål til det fremlagte fortrolige materiale og eventuelt bede om uddybende oplysninger.

Integrationsministerens mulighed for at nå frem til en anden vurdering end justitsministeren og muligheden for at stille spørgsmål til det fremlagte materiale gælder både i forhold til farevurderingen, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 1, og i forhold til justitsministerens mulige indstilling efter udlændingelovens § 45 b, stk. 2, om, at det fortrolige materiale fra PET ikke kan videregives til udlændingen eller til udlændingemyndighederne.

Integrationsministerens vurdering af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, skal efter § 45 b, stk. 1, 2. pkt., lægges uprøvet til grund ved udlændingemyndighedernes afgørelse af sagen.

Vurderingen får derfor den betydning for udlændingemyndighedernes efterfølgende afgørelser, at udlændingemyndighederne i relation til afgørelserne ikke skal foretage en selvstændig vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Dette spørgsmål er allerede afgjort af integrationsministeren efter indstilling fra justitsministeren.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 45 b har blandt andet til formål at sikre den for efterretningstjenesten nødvendige hemmeligholdelse af oplysninger om bl.a. statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter. Ved sikkerhedsmæssige grunde forstås de offentlige interesser, der også er nævnt i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 1 og 2, og som kan føre til, at retten til parters aktindsigt begrænses, nemlig statens sikkerhed, rigets forsvar samt rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

I praksis foretages vurderingen af, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, i første omgang af Politiets Efterretningstjeneste (PET).

En sag om udvisning af en udlænding, som må anses for en fare for statens sikkerhed, vil i almindelighed blive indledt ved, at Politiets Efterretningstjeneste har tilvejebragt oplysninger, der giver grundlag for at mistænke udlændingen for at være til fare for statens sikkerhed. Hvis hensynet til bl.a. udenlandske samarbejdspartnere og kilder fører til, at Politiets Efterretningstjeneste må afstå fra at søge en straffesag gennemført, kan Politiets Efterretningstjeneste – på baggrund af efterretningstjenestens vurdering heraf – af egen drift tage initiativ til, at justitsministeren indstiller til integrationsministeren om at træffe afgørelse om, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed. Udlændingemyndighederne kan dog også af egen drift, hvis der er konkret anledning dertil, anmode Politiets Efterretningstjeneste om at vurdere, om der er grundlag for at tage initiativ til, at justitsministeren til brug for integrationsministerens vurdering indstiller, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

En vurdering af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, vil som udgangspunkt indebære, at udlændingen udvises af landet, jf. udlændingelovens § 25, nr. 1, med indrejseforbud gældende for bestandig, og at udlændingen er udelukket fra at kunne opnå opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1.

4.3.1 Oplysningsgrundlaget

Efter udlændingelovens § 45 b, stk. 2, 1. pkt., kan integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren bestemme, at de oplysninger, der har ført til vurderingen efter stk. 1, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlænding, vurderingen angår.

For så vidt angår udlændingen betyder dette således, at den pågældende ikke vil have adgang til de oplysninger, der har ført til vurderingen af, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed.

Efter udlændingelovens § 45 b, stk. 2, 2. pkt., kan integrationsministeren endvidere på baggrund af en indstilling fra justitsministeren bestemme, at oplysninger som nævnt i 1. pkt. af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen.

Samlet set betyder dette, at hverken den udlænding, som sagen angår, eller den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen, har adgang til de oplysninger, der ligger til grund for vurderingen af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Knyttet til spørgsmålet om, hvilke oplysninger udlændingemyndighederne har adgang til under behandlingen af udvisnings- og udsendelsessagen, er et andet spørgsmål om, hvilke oplysninger der skal fremlægges for domstolene i forbindelse med eksempelvis behandlingen af spørgsmål om frihedsberøvelse af udlændingen, mens en sag om udvisning efter udlændingelovens § 25 behandles af udlændingemyndighederne.

Udlændingelovens § 45 b samt dennes forarbejder tager ikke udtrykkeligt stilling til dette spørgsmål. På den baggrund må det antages, at spørgsmålet om fremlæggelse af oplysninger i domstolsregi reguleres af de almindelige regler om bevisfremlæggelse m.v. i retsplejeloven.

Adgangen til at kunne hemmeligholde oplysninger i medfør af udlændingelovens § 45 b, stk. 2, er af afgørende betydning for Politiets Efterretningstjenestes samarbejde med andre landes efterretningstjenester og andre samarbejdspartnere og dermed en grundlæggende forudsætning for en effektiv indsats for at forebygge terrorhandlinger og bekæmpe terrorisme. Det er bl.a. disse hensyn, der er baggrunden for, at der er mulighed for at fravige de almindelige forvaltningsretlige krav om partshøring af udlændingen og selve begrundelsen for afgørelsen for så vidt angår farevurderingen.

Af integrationsministerens besvarelse den 16. maj 2002 af spørgsmål nr. 29 af 18. april 2002 fra Folketingets Retsudvalg fremgår bl.a., at det er hovedreglen, at alle oplysninger af betydning for en asylsag skal videregives til Flygtningenævnet. Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 45 b, stk. 2, 2. pkt., har således karakter af en undtagelsesbestemmelse, som indebærer, at udlændingen kan nægtes kendskab til de oplysninger, der har ført til vurderingen af, at den pågældende må anses som en fare for statens sikkerhed, hvis integrationsministeren har besluttet, at oplysningerne af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen.

Det fremgår videre af besvarelsen af spørgsmål nr. 29, at oplysninger, der ikke er grund til at hemmeligholde af sikkerhedsmæssige årsager, derimod skal vi-

deregives. Der skal således foretages en konkret vurdering af, hvorvidt den enkelte oplysning kan videregives til udlændingemyndighederne.

Endelig fremgår det af besvarelsen, at det må forventes, at Flygtningenævnet træffer afgørelse om, at den pågældende ikke kan udsendes af landet, hvis Flygtningenævnet på baggrund af de for nævnet foreliggende oplysninger herefter finder det tvivlsomt, om udlændingen ved en tilbagevenden til hjemlandet er i fare for en forfølgelse (eller andre forhold), som er omfattet af udlændingelovens refoulementsforbud.

Tilbageholdelsen af oplysninger for Flygtningenævnet kan således få den betydning, at Flygtningenævnet ud fra de foreliggende oplysninger vurderer, at den pågældende ikke kan udsendes.

PET er i øvrigt ikke forpligtet til at videregive oplysninger om, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. PET kan således være i besiddelse af oplysninger, som på den ene side nok kan have betydning for behandlingen af en udlændingesag, men som af hensyn til f.eks. statens sikkerhed eller fremmede magter helt bør hemmeligholdes.

Justitsministeren er af samme grunde – og i forlængelse heraf – heller ikke forpligtet til at indstille, at integrationsministeren træffer afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 25. Hvis det eksempelvis må antages, at det forhold, at en udlænding udvises af landet, vil kunne skade efterretningstjenesternes virksomhed – herunder efterforskningen af konkrete sager eller hensynet til beskyttelsen af kilder – fordi den pågældende udlænding herved gøres bekendt med, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, har justitsministeren således ikke pligt til over for integrationsministeren at indstille, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed.

Konsekvensen i sådanne tilfælde, hvor udlændingen hverken direkte gennem kendskab til oplysningerne fra PET eller indirekte gennem en vurdering fra integrationsministeren, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 1, gøres bekendt med, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, er, at den pågældende udlænding herefter vil kunne opholde sig i landet på sit hidtidige opholdsgrundlag. Tilsvarende gælder i de situationer, hvor det må antages, at det forhold, at en udlænding nægtes forlængelse af en hidtidig opholdstilladel-

se eller meddeles en opholdstilladelse, kan skade efterretningstjenesternes virksomhed.

4.3.2 Forholdet til grundloven

Som tidligere nævnt har de gældende regler om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, været genstand for stor politisk bevågenhed.

Der er i den forbindelse – blandt andet på baggrund af de høringssvar, der er afgivet i forbindelse med Folketingets behandling af lov nr. 362 af 6. juni 2002 og af den løbende offentlige debat om reglerne – rejst spørgsmål om, hvorvidt den gældende ordning med administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25, jf. § 45 b, er forenelig med grundlovens § 3.

Dette havde justitsministeren lejlighed til at redegøre nærmere for i forbindelse med besvarelsen af de spørgsmål, der af Retsudvalget var stillet til justitsministeren forud for Folketingets behandling af forespørgsel nr. F 16, som omtalt i kapitel 1.1.

Justitsministeren oplyste således ved sin besvarelse den 9. april 2008 af spørgsmål nr. 374 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg blandt andet, at den ordning, der er etableret i henhold til udlændingelovens § 45 b, minder om ordninger, der er kendt fra lande, som vi normalt sammenligner os med, jf. justitsministerens samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 382 (Alm. del) fra Retsudvalget.

Justitsministeren oplyste i øvrigt med udførlig angivelse af relevante forarbejder, at bestemmelsen i udlændingelovens § 25, nr. 1, – der blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget i 2002 – bygger på tidligere bestemmelser fra 1952 og 1983 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og at den gældende ordning sikrer, at udvisning af en udlænding efter udlændingelovens § 25, nr. 1, kun er mulig, hvis to parlamentarisk ansvarlige ministre har vurderet, at der konkret er tale om en mere kvalificeret fare for, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed i udlændingelovens forstand. Der er ikke i forhold til afgørelser efter udlændingelovens § 25, nr. 1, og § 45 b gjort nogen indskrænkninger i den almindelige adgang til domstolsprøvelse efter grundlovens § 63, og der kan i sådanne

sager ikke ske udsendelse i strid med det absolutte refoulementsforbud i udlændingelovens § 31, stk. 1.

Besvarelsen afsluttes med den konklusion, at Justitsministeriet ikke finder, at den gældende ordning efter udlændingelovens § 25, jf. § 45 b, rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 3.

De nævnte besvarede spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg er i deres fulde ordlyd medtaget som bilag.

4.4 Non-refoulement

Det fremgår af artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), at ingen person må underkastes tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Det antages i praksis, at artikel 3 er absolut, og at den indebærer, at en udlænding ikke kan udsendes til tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i et andet land.

Af EMRK's 6. tillægsprotokol fremgår det blandt andet, at dødsstraffen skal afskaffes, ligesom ingen må idømmes dødsstraf eller henrettes. Det antages i praksis, at det vil være i strid med bestemmelsen, hvis en person udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer at blive idømt og få fuldbyrdet dødsstraf.

EMRK er gennemført i dansk lovgivning ved lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998.

På den baggrund er det i udlændingelovens § 31, stk. 1, fastsat, at en udlænding ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31, stk. 1, er absolut. Bestemmelsen finder anvendelse i forhold til alle udlændinge, uanset vedkommendes handlinger i Danmark eller i udlandet. Efter sin ordlyd finder bestemmelsen dog kun anvendelse for de personer, der opholder sig inden for landets græn-

ser. I de tilfælde, hvor udlændingen opholder sig uden for Danmarks grænser, vil der således ikke være tale om en situation, hvor udlændingen skal udsendes, og derfor er udlændingen i et sådant tilfælde ikke omfattet af § 31, da det er selve udsendelsen, som værtslandet er forpligtet til at undlade.

Ved anvendelsen af bestemmelsen skal Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis på området efterleves, jf. herved bemærkningerne til lov nr. 362 af 6. juni 2002, s. 23.

Efter udlændingelovens § 31, stk. 2, 1. pkt., må en udlænding, der er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde. Dette gælder dog ikke, hvis udlændingen med rimelig grund må anses for en fare for statens sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet, jf. dog stk. 1, jf. udlændingelovens § 31, stk. 2, 2. pkt.

Refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31, stk. 2, 1. pkt., er således ikke relevant i de sager, hvor en udlænding er udvist i medfør af udlændingelovens § 25.

Udlændingelovens § 31, stk. 2, gælder specielt for udlændinge, der er omfattet af § 7, stk. 1, hvorimod udlændingelovens § 31, stk. 1, som anført ovenfor gælder i almindelighed for enhver udlænding. Efter Flygtningenævnets praksis finder § 31, stk. 2, dog også anvendelse i sager med personer, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2.

Udlændingelovens § 31, stk. 2, har således kun selvstændig betydning, i det omfang flygtningekonventionens refoulementsforbud i det konkrete tilfælde indebærer en videre beskyttelse end det refoulementsforbud, der kan udledes af EMRK artikel 3 og 6. tillægsprotokol.

I praksis har refoulementsforbuddet den betydning, at en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke kan udsendes til et hjemland, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller til et tredjeland, hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant

land. Endvidere medfører det, at udlændingen er henvist til tålt ophold her i landet.

For så vidt angår forholdene for udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25, og som opholder sig her i landet på tålt ophold, henvises til kapitel 5 om kontrol og vilkår, hvor også bestemmelserne om indkvarteringssted, meldepligt samt øvrige kontrolforanstaltninger gennemgås.

4.5 Kompetence og procedure i relation til afgørelser om udvisning og udsendelse

4.5.1 Udlændingeservice

Udlændingeservice er en styrelse, der organisatorisk hører under Integrationsministeriet.

I forlængelse af integrationsministerens afgørelse efter udlændingelovens § 45 b om, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, anmoder integrationsministeren Udlændingeservice om at træffe afgørelse om udvisning i sagen efter udlændingelovens § 25, nr. 1.

Udlændingeservice træffer herefter, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1, som første instans afgørelse om udvisning af udlændingen efter udlændingelovens § 25, nr. 1.

Efter udlændingelovens § 46, stk. 2, 1. pkt., er Integrationsministeriet klageinstans for Udlændingeservices afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25.

I forbindelse med afgørelsen om udvisning efter udlændingelovens § 25 skal der foretages en vurdering af de i udlændingelovens § 26, stk. 1, opregnede hensyn. Disse hensyn må kun undtagelsesvis, jf. § 26, stk. 2, føre til undladelse af udvisning, jf. det under afsnit 4.2.1 anførte.

Herudover kan der være en række forskellige situationer afhængige af, hvorvidt den pågældende eksempelvis enten har haft et registreringsbevis eller et opholdskort efter § 6 eller en opholdstilladelse eller § 9, eller har en verserende asylsag under behandling efter udlændingelovens § 7, hvor Udlændingeser-

vice som 1. instans skal udelukke den pågældende fra opholdstilladelse efter udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1.

Det følger således af udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1, at en udlænding er udelukket fra at kunne få et registreringsbevis eller et opholdskort i medfør af EU-reglerne, jf. § 6, eller opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

I tilknytning til behandlingen af sådanne sager, hvor udlændingen påberåber sig udlændingelovens § 31, samt de sager, hvor det alene er spørgsmålet om refoulementsforbuddet efter udlændingelovens § 31, der er påberåbt, skal Udlændingeservice herudover træffe afgørelse om, hvorvidt udsendelse af den pågældende kan ske.

Udlændingeservices afgørelser om, hvorvidt den pågældende udviste udlænding, der påberåber at være omfattet af §§ 7-8, kan udsendes, jf. udlændingelovens § 32 a, jf. § 31, kan indbringes for Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 1.

Afgørelser om udsendelse af en udlænding, der tidligere har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, og hvor den pågældende er udvist efter udlændingelovens § 25, kan ligeledes indbringes for Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 4, eller en analogi af denne bestemmelse.

Såfremt den udviste udlænding samtykker til udsendelsen, vil der ikke være behov for at indbringe udsendelsesspørgsmålet for Flygtningenævnet, og udsendelse vil herefter kunne ske i overensstemmelse med udvisningsafgørelsen.

Det er Rigspolitiets Udlændingeafdeling, der forestår den praktiske udsendelse af udviste udlændinge, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2.

En helt særlig situation er den, hvor den udviste udlænding opholder sig i udlandet på tidspunktet for afgørelsen om udvisning og enten aldrig har haft et lovligt opholdsgrundlag i Danmark eller er udrejst efter at have haft et opholdsgrundlag i Danmark, der eventuelt fortsat er gyldigt på tidspunktet for afgørelsen om udvisning. I de sager er det også Udlændingeservice, der som første instans træffer afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 25.

Klageinstans for Udlændingeservices afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 25 af en udlænding, der tidligere har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, er Integrationsministeriet.

I forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om udvisning efter udlændingelovens § 25 (og den tilknyttede § 26-vurdering) bør udlændingemyndighederne som udgangspunkt og i det omfang det er muligt, og hvor udlændingemyndighederne har kendskab til den pågældendes opholdssted, give udlændingen mulighed for at fremkomme med relevante oplysninger til brug for den tidligere omtalte § 26-vurdering, inden der træffes afgørelse om udvisning.

Det fremgår dog af de almindelige forvaltningsretlige regler om partshøring, at dette udgangspunkt kan fraviges i de tilfælde, hvor partens (udlændingens) interesse i, at sagens afgørelser udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til det offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, jf. herved forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Der bør ved denne vurdering på den ene side lægges særlig vægt på afgørelsens meget indgribende karakter, ligesom der på den anden side bør lægges vægt på, om udlændingen allerede er afskåret fra muligheden for at blive gjort bekendt med grundlaget for farevurderingen, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 2, og at der er tale om en sag om statens sikkerhed.

Det bemærkes, at der i tilknytning til afgørelsen om udvisning ligeledes træffes afgørelse om indrejseforbud gældende for bestandig efter udlændingelovens § 32, stk. 4, 1. pkt.

Som nævnt er der ikke opsættende virkning i forbindelse med en klage til Integrationsministeriet over Udlændingeservices afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25. Det betyder, at den pågældende ikke må genindrejse i Danmark, mens en klagesag verserer i Integrationsministeriet. Det bemærkes i den forbindelse, at en afgørelse om udvisning efter de gældende regler som det klare udgangspunkt først har retsvirkning fra forkyndelsen af afgørelsen for den pågældende udlænding, hvorfor denne først formelt mister sin eventuelle opholdstilladelse ved en sådan forkyndelse.

En udlænding, der er udvist efter udlændingelovens § 25, og som efter forkyndelsen er udrejst af landet, har ikke ret til at indrejse i Danmark. Den pågæl-

dende kan heller ikke påberåbe sig beskyttelsen i udlændingelovens § 31, da bestemmelsen efter sin ordlyd alene finder anvendelse på de udlændinge, der befinder sig i landet.

Se mere om refoulementsforbuddet under afsnit 4.4.

En afgørelse om udvisning medfører, at en allerede meddelt opholdstilladelse bortfalder, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, 1. pkt. I forlængelse heraf træffer Udlændingeservice – med klageadgang til Integrationsministeriet – afgørelse om indrejseforbud. Indrejseforbuddet meddeles for bestandig, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, 1. pkt.

Der er ikke i udlændingeloven fastsat regler om genoptagelse af afgørelser om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25. Det fremgår imidlertid af integrationsministerens besvarelse den 16. maj 2002 af spørgsmål nr. 34 af 3. maj 2002 fra Folketingets Retsudvalg bl.a., at fremkommer der i de sager, hvor en udlænding udelukkes fra en opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1, fordi den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, senere oplysninger, der tyder på, at dette ikke er tilfældet, påhviler det den myndighed, der bliver opmærksom herpå, at tage skridt til, at integrationsministeren på ny vurderer, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Det fremgår videre, at den pågældende myndighed således vil skulle rette henvendelse til Politiets Efterretningstjeneste, der herefter kan tage initiativ til, at justitsministeren til brug for integrationsministerens fornyede vurdering indstiller, om den pågældende udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed eller ej.

Vurderer integrationsministeren herefter, at udlændingen ikke længere må anses for en fare for statens sikkerhed, giver integrationsministeren den udlændingemyndighed, der traf afgørelse om, at udlændingen var udelukket fra at kunne få opholdstilladelse, meddelelse om sin fornyede vurdering.

Det påhviler herefter udlændingemyndigheden at genoptage sagen med henblik på at meddele den pågældende udlænding opholdstilladelse, hvis de almindelige betingelser herfor er opfyldt, og den pågældende i øvrigt ikke er udelukket fra opholdstilladelse efter andre bestemmelser i udlændingelovens § 10.

Herudover skal Udlændingeservice i medfør af udlændingelovens § 49 b hvert halve år, eller når der i øvrigt er anledning hertil, undersøge, om der er grundlag for at træffe afgørelse efter udlændingelovens § 32 b. Udlændingeservice skal altså mindst hvert halve år tage stilling til, om grundlaget for vurderingen efter udlændingelovens § 31, hvorefter den pågældende ikke kan udsendes, har ændret sig.

Denne mulighed for genoptagelse af udsendelsesspørgsmålet efter udlændingelovens § 49 b gælder dog kun for så vidt angår de udlændinge, der er meddelt afslag på asyl som følge af flygtningekonventionens eller udlændingelovens udelukkelsesgrunde, men som ikke kan udsendes på grund af udlændingelovens refoulementsforbud i udlændingelovens § 31.

4.5.2 Flygtningenævnet

Flygtningenævnet er et uafhængigt domstolslignende organ. Nævnet er således uafhængigt af den politiske proces og kan ikke modtage direktiver fra regering eller folketing.

Flygtningenævnet består af en formand og et antal næstformænd, som alle er dommere. Flygtningenævnets formand skal være landsdommer eller højesteretsdommer. Herudover består nævnet af et antal medlemmer, som er advokater og beskikket efter indstilling fra Advokatrådet, og et antal medarbejdere fra Integrationsministeriets departement, der er beskikket efter indstilling fra integrationsministeren.

Ved Flygtningenævnets behandling af en sag medvirker formanden eller en næstformand, der er mødeleder. Herudover medvirker en advokat og et medlem fra Integrationsministeriet. Nævnets medlemmer er uafhængige og kan ikke modtage eller søge instruktion fra den beskikkende eller indstillende myndighed eller organisation.

Flygtningenævnets afgørelser er endelige, jf. udlændingelovens § 56, stk. 8. For så vidt angår den begrænsede mulighed for domstolsprøvelse i medfør af grundlovens § 63 henvises til afsnit 4.6 nedenfor.

Nævnets møder er som udgangspunkt mundtlige, jf. herved udlændingelovens § 56, stk. 2. Dog kan Flygtningenævnets formand eller den, formanden bemyndi-

ger hertil, henvise en sag til skriftlig behandling efter udlændingelovens § 56, stk. 4, i en række nærmere opregnede tilfælde.

I medfør af udlændingelovens § 56, stk. 4, nr. 5, kan nævnets formand eller den, formanden bemyndiger dertil, henvise en sag, der skal behandles efter § 53, stk. 6, til behandling på skriftligt grundlag, hvis forholdene i øvrigt taler for anvendelse af denne behandlingsform. Et eksempel på, at sager behandles på skriftligt grundlag, er tilfælde, hvor den pågældende udlænding befinder sig i udlandet.

Til stede under Flygtningenævnets mundtlige behandling af sagen er udlændingen, dennes advokat, nævnets tre medlemmer, en repræsentant for Udlændingeservice, en tolk og en sekretær fra nævnssekretariatet.

Flygtningenævnets møder er ikke offentlige.

Flygtningenævnets møder ledes af formanden eller en næstformand, der også er dommer, jf. ovenfor. Mødet indledes med, at formanden sikrer sig udlændingens identitet og redegør for mødets forløb, herunder at nævnsmedlemmerne forud for mødet har haft adgang til sagens materiale. Formanden orienterer ligeledes om, at oplysningerne i sagen vil blive behandlet fortroligt, men at oplysningerne dog i ganske særlige situationer vil kunne overgives til efterretningstjenesterne eller anklagemyndigheden, og at oplysningerne i den forbindelse vil kunne danne grundlag for anklagemyndighedens beslutning om, hvorvidt tiltale skal rejses for forbrydelser begået i eller uden for Danmark. Herefter fremkommer parterne med deres påstande i relation til sagen. Parterne kan under mødet ændre eller udvide deres påstande.

Udlændingen får herefter mulighed for at afgive forklaring. Dette foregår ved, at den beskikkede advokat stiller spørgsmål til sin klient, hvorefter repræsentanten for Udlændingeservice får lejlighed til at stille spørgsmål. Nævnets medlemmer kan også stille supplerende eller uddybende spørgsmål.

Når udlændingens forklaring er afgivet, og eventuel yderligere bevisførelse har fundet sted, får først advokaten og herefter repræsentanten for Udlændingeservice mulighed for at procedere sagen. Parternes indlæg kan give anledning til replik og duplik. Til slut får udlændingen mulighed for at udtale sig. Heref-

ter forlader udlændingen, advokaten, tolken og repræsentanten for Udlændingeservice nævnslokalet.

Herefter voterer nævnets medlemmer. Nævnets votering er fortrolig. Nævnets afgørelse træffes ved stemmeflerhed. Som udgangspunkt forkyndes afgørelsen for udlændingen under nævnsmødet. Formanden giver i den forbindelse en redegørelse for baggrunden for den trufne beslutning. Afgørelsen udleveres på skrift til udlændingen, advokaten og repræsentanten fra Udlændingeservice.

De almindelige retningslinjer for nævnets arbejde drøftes i Flygtningenævnets koordinationsudvalg, jf. udlændingelovens § 53, stk. 7.

Koordinationsudvalget er sammensat på samme måde som et nævn. Udover Flygtningenævnets formand består udvalget af en repræsentant fra Integrationsministeriet og en repræsentant fra Advokatrådet. Koordinationsudvalgets opgaver er nærmere beskrevet i § 17 i Flygtningenævnets forretningsorden, jf. bekendtgørelse nr. 192 af 15. marts 2006 om forretningsorden for Flygtningenævnet, og omfatter bl.a. drøftelse af forhold, der kan eller bør indgå i nævnets vurdering af en bestemt type sager, drøftelse af spørgsmål vedrørende berostillelse af sager og efterfølgende viderebehandling samt besvarelse af høringer om ny lovgivning.

4.5.3 Advokathjælp og tolkning

Under Udlændingeservices behandling af sagen efter udlændingelovens § 25 og eventuelt § 31 har udlændingen i medfør af den almindelige bestemmelse om partsrepræsentation efter forvaltningslovens § 8, stk. 1, ret til at lade sig bistå af andre, herunder af advokater. Udlændingen har imidlertid ikke krav på en beskikket advokat.

Under Flygtningenævnets behandling af sagen har udlændingen ret til en beskikket advokat, jf. udlændingelovens § 55, stk. 1. I praksis beskikker Flygtningenævnet en advokat for udlændingen i alle sager, der behandles på mundtligt nævnsmøde.

Udlændingen og dennes advokat har ret til at gøre sig bekendt med det materiale, der indgår i nævnets behandling, og til at udtale sig herom, jf. udlændingelovens § 55, stk. 3. Dog kan dette fraviges, hvis hensynet til statens sikker-

hed eller dens forhold til fremmede magter eller hensynet til tredjemand undtagelsesvis gør det påkrævet, jf. udlændingelovens § 55, stk. 4.

Under Udlændingeservices behandling af sagen indkaldes udlændingen som udgangspunkt til en samtale, hvor den pågældende får lejlighed til at udtale sig. Udover udlændingen samt eventuelt dennes advokat og sagsbehandleren medvirker desuden en tolk.

Under Flygtningenævnets behandling af sagen bliver udlændingen indkaldt til et møde i nævnet, hvor der ligeledes vil være en tolk til stede.

Både Udlændingeservice og Flygtningenævnet anvender som hovedregel tolke, der står opført på Rigspolitiets liste over godkendte tolke. Listen opdateres løbende og reguleres i øvrigt af bekendtgørelse nr. 571 af 28. maj 2008 om Rigspolitiets tolkeoversigt. Herudover er der i udlændingelovens § 46 f hjemmel til, at integrationsministeren kan fastsætte regler om krav til tolke, der anvendes af myndigheder på Integrationsministeriets område.

4.6 Domstolsprøvelse i medfør af grundlovens § 63

Flygtningenævnet er et uafhængigt domstolslignende organ. Flygtningenævnets afgørelser er endelige, jf. udlændingelovens § 56, stk. 8. Som følge heraf kan Flygtningenævnets afgørelser om udsendelseshindringer efter udlændingelovens § 31 som udgangspunkt ikke prøves ved domstolene. Domstolene kan således ikke efterprøve Flygtningenævnets skønsmæssige vurdering af, om den pågældende kan udsendes til sit hjemland.

Spørgsmålet om rækkevidden af endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8, har flere gange været indbragt for domstolene i medfør af den almindelige prøvelsesadgang efter grundlovens § 63. Højesteret har i flere af sagerne udtalt, at domstolsprøvelse af Flygtningenævnets afgørelser er begrænset til en prøvelse af retsspørgsmål, herunder mangler ved afgørelsesgrundlaget, sagsbehandlingsfejl og ulovlig skønsudøvelse.

Der er derimod intet til hinder for at indbringe afgørelsen om udvisning efter udlændingelovens § 25, der jo træffes af Udlændingeservice med klageadgang til Integrationsministeriet, for domstolene i medfør af den almindelige prøvelsesadgang efter grundlovens § 63.

Efter grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., er domstolene således berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser.

Proceduren for behandlingen af sager efter grundlovens § 63 er bl.a. gennemgået i integrationsministerens besvarelse den 17. maj 2002 af spørgsmål nr. 27 af 17. april 2002 fra Folketingets Retsudvalg.

Af besvarelsen fremgår, at de forvaltningsretlige prøvelsessager behandles efter civilprocessens almindelige regler. På grundlag af det, der er passeret under forhandlingerne og bevisførelsen, afgør retten, hvilke faktiske omstændigheder der skal lægges til grund for sagens pådømmelse, jf. retsplejelovens § 344.

Det fremgår endvidere af besvarelsen, at oplysninger til brug for rettens prøvelse kan tilvejebringes gennem bl.a. vidneførsel og partsforklaring, og at retten kan pålægge en part eller en tredjemand at fremlægge dokumenter, der er undergivet vedkommendes rådighed. Herom gælder retsplejelovens almindelige bestemmelser i kapitel 18 om vidner, kapitel 28 om partens og tredjemands forpligtelse til at fremlægge synbare bevismidler og kapitel 29 om afhøring af parter.

I en sag, hvor genstanden for rettens prøvelse er spørgsmålet om udvisning efter udlændingelovens § 25, vil indkaldte vidner fra forvaltningen ofte kunne være beskyttet af vidneudelukkelsesreglen i retsplejelovens § 169.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> ”**§ 169**. Tjenestemænd eller andre, der handler i offentligt eller dermed ligestillet hverv, må ikke uden samtykke af vedkommende myndighed afkræves vidneforklaring om forhold, med hensyn til hvilke der i det offentliges interesse påhviler dem tavshedspligt. For medlemmer af Folketinget kræves samtykke af tingets formand og vedkommende minister.

> *Stk. 2.* Nægtes samtykke, kan retten, såfremt forklaringens afgivelse findes at være af afgørende betydning for sagens udfald, pålægge vedkommende myndighed over for retten at redegøre for grundene til nægtelsen. Finder retten herefter, at hensynet til hemmeligholdelse bør vige for hensynet til sagens oplysning, kan den bestemme, at vidneforklaring skal afgives. Dette gælder dog ikke, hvis nægtelsen er begrundet med hensynet til statens sikkerhed eller dens forhold til fremmede magter."

Det fremgår endelig af besvarelsen, at i de tilfælde, hvor der f.eks. af hensyn til statens sikkerhed ikke af vedkommende myndighed kan meddeles samtykke til, at en vidneforklaring afgives, kan retten således pålægge myndigheden over for retten at redegøre for grundene hertil, når forklaringen findes at være af afgørende betydning for sagens udfald, jf. stk. 2, 1. pkt. Parterne (modparten) har ikke krav på at blive bekendt med den afgivne redegørelse, jf. betænkning 316/1962 om vidner, s. 29 og 101.

Vidneudelukkelsesreglen i retsplejelovens § 169 finder tilsvarende anvendelse ved editionspålæg og afgivelse af partsforklaring, jf. herved retsplejelovens § 298, stk. 1, og § 305.

Der har endnu ikke været indbragt sager for domstolene om udlændingemyndighedernes afgørelser om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25 eller om Flygtningenævnets afgørelser efter udlændingelovens § 31 i relation til § 45 b-proceduren.

4.7 Administrativ udvisning af EU-borgere

Afgørelser om administrativ udvisning af EU-borgere efter udlændingelovens § 25, jf. § 45 b-proceduren, følger som udgangspunkt de samme regler, som gælder for andre udlændinge.

Der skal dog i forbindelse med den § 26-vurdering, der skal foretages i forhold til afgørelsen efter § 25, tages særligt hensyn til EU-rettens almindelige princip om fri bevægelighed, når der er tale om udvisning af EU-borgere. I den forbindelse skal der foretages en konkret afvejning af på den ene side hensynet til

EU-borgerens ret til fri bevægelighed og på den anden side hensynet til statens sikkerhed.

Medlemsstaterne kan udvise en person, hvis udvisningsbeslutningen er begrundet i hensynet til den offentlige orden (ordre public), sikkerhed og sundhed. Udvisning i for vidt omfang kan føre til begrænsninger af den frie bevægelighed af personer og kan derfor være i strid med de grundlæggende rettigheder og hermed EF-traktatens overordnede målsætning. EU-borgere nyder således særlig beskyttelse mod udvisning.

Det følger af direktiv 2004/38/EF artikel 29, at en medlemsstat kun kan træffe afgørelse om udsendelse af en unionsborger, hvis afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed i de tilfælde, hvor unionsborgeren har haft ophold i de forudgående ti år eller er mindreårig. Direktivet er bl.a. implementeret ved bekendtgørelse nr. 300 af 29. april 2008 (EU-opholdsbekendtgørelsen).

EF-domstolen har løbende foretaget en præcisering af, hvornår der kan ske udvisning af EU-borgere. Det følger af domstolens afgørelser, at udvisning af en EU-borger kun er berettiget, såfremt den pågældendes tilstedeværelse eller adfærd udgør en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod grundlæggende samfundshensyn.

Der skal således foretages en proportionalitetsafvejning, hvor der foretages en vurdering af forholdets grovhed på den ene side og hensynet til EU-retten på den anden side. Der er tale om en konkret vurdering af momenter som arten og grovheden af den strafbare handling, risikoen for gentagelse og udlændingens forhold i øvrigt.

I de tilfælde, hvor en EU-borger må anses for en fare for statens sikkerhed, må det samlet set antages, at dette forhold vil opveje hensynet til den pågældende EU-borgers ret til fri bevægelighed.

4.8 Oplysninger om praksis i sager behandlet efter udlændingelovens § 25, jf § 45 b

På grund af den følsomme karakter, som sager efter udlændingelovens § 25, nr. 1, har, og de hensyn, som ligger til grund for den ordning, der er etableret i

udlændingelovens § 45 b, stk. 1, offentliggøres der almindeligvis ikke nærmere oplysninger om disse sager. Dette har integrationsministeren ved flere lejligheder udtalt. Der henvises i den forbindelse til integrationsministerens besvarelse den 23. juli 2004 af spørgsmål nr. S 4555 af 28. juni 2004 fra folketingsmedlem Peter Skaarup (DF), hvor bl.a. følgende fremgår:

"De særlige hensyn, der må iagttages som følge af den følsomme karakter, som sager efter udlændingelovens § 25, nr. 1, har, og som ligger til grund for den ordning, der er etableret i udlændingelovens § 45 b, stk. 1, taler efter regeringens opfattelse for, at der ikke offentligt gives nærmere oplysninger om disse sager. Som det tidligere er oplyst over for Folketinget, finder regeringen imidlertid, at det kan være naturligt – under fortrolige former – at holde Folketinget orienteret om udviklingen på området. Justitsministeren har tilkendegivet over for mig, at en sådan orientering naturligt bør ske i Folketingets udvalg vedrørende efterretningstjenesterne. Justitsministeren har samtidig oplyst, at der er etableret en ordning, hvorefter orienteringen gives til det pågældende udvalg."

Det fremgår af PET's årsberetning for 2006-2007, s. 21, at bestemmelsen i udlændingelovens § 25, nr. 1, siden indførelsen i 2002 ikke har været anvendt over ti gange.

Flygtningenævnet har behandlet tre sager vedrørende udlændinge med ophold her i landet, og som er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, af hensyn til statens sikkerhed.

Den 1. april 2008 traf Flygtningenævnet i to sager afgørelse om, at to irakiske statsborgere ikke kunne udsendes til Irak eller til et land, hvor de ikke var beskyttet mod videresendelse til Irak, idet udlændingelovens § 31 på det foreliggende grundlag var til hinder herfor. De pågældende blev herefter henvist til tålt ophold her i landet.

Den 20. oktober 2008 traf Flygtningenævnet afgørelse om, at en tunesisk statsborger ikke kunne udsendes tvangsmæssigt til Tunesien eller til et land, hvor han ikke er beskyttet mod videresendelse til Tunesien. Den pågældende havde sammen med en anden tunesisk statsborger angiveligt planlagt et drab på en tegner, der havde fået offentliggjort en tegning af Muhammed.

Den anden tunesiske statsborger har frafaldet sin asylansøgning og er udrejst frivilligt.

Sagerne vedrørende de to tunesiske statsborgere har været indbragt for domstolene for så vidt angår spørgsmålet om lovligheden af den iværksatte frihedsberøvelse. Der henvises til kapitel 5.2.

5. Gældende ret – kontrol og vilkår

5.1 Indledning

Arbejdsgruppen er i henhold til kommissoriet blevet bedt om at overveje, om det gældende regelsæt vedrørende frihedsberøvelse under sagen af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, er tilstrækkeligt til at sikre udlændingens tilstedeværelse og udsendelse.

Arbejdsgruppen er desuden blevet bedt om at overveje mulighederne for en opstramning af de vilkår om meldepligt, bestemmelse om opholdssted m.v., der fastsættes, når udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke kan udsendes af Danmark, men forbliver her i landet på tålt ophold.

I forbindelse med behandlingen af de sager, hvor en udlænding udvises af landet, fordi den pågældende udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, opstår spørgsmålet om, hvilke kontrolforanstaltninger der kan og bør iværksættes over for den pågældende. I henhold til de gældende regler giver udlændingeloven bl.a. mulighed for, at der i forskellige tilfælde kan ske frihedsberøvelse af den pågældende, at Udlændingeservice kan beslutte, at den pågældende udlænding skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, og at politiet kan pålægge den pågældende udlænding at møde hos politiet på faste tidspunkter (meldepligt).

Formålet med nærværende kapitel er at beskrive, hvilke kontrolforanstaltninger og hvilke vilkår der i dag kan bringes i anvendelse i forhold til en konkret udlænding i relation til en sag om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25. Et væsentligt formål med kapitlet er desuden at få beskrevet, hvilke kontrolforanstaltninger og hvilke vilkår der gælder for de personer, der er udvist efter udlændingelovens § 25, men som ikke kan udsendes under henvisning til forbuddet mod refoulement i udlændingelovens § 31, og som således opholder sig her i landet på tålt ophold.

Som anført i kapitel 1, indgik regeringen og Dansk Folkeparti den 11. november 2008 en politisk aftale om en øjeblikkelig opstramning af kontrolforanstaltningerne for udlændinge på tålt ophold, samt om at forhøje strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, hvis der foreligger skærpende omstændigheder.

Integrationsministeren fremsatte i konsekvens af aftalen den 13. november 2008 lovforslag nr. L 69 (Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted)).

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at baggrunden for lovforslagets fremsættelse var, at regeringen fandt, at der var behov for en markant opstramning af kontrolforanstaltningerne over for udlændinge, som er administrativt udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, men som uønsket opholder sig her i landet, fordi de ikke udrejser frivilligt og ikke kan udsendes tvangsmæssigt af hensyn til overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Regeringen havde derfor undersøgt mulighederne for opstramning af kontrolforanstaltningerne for udlændinge på tålt ophold, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og på baggrund af denne undersøgelse fremsat forslag til en umiddelbar ændring af udlændingeloven, som mest muligt skulle stramme kontrolforanstaltningerne for disse udlændinge inden for det gældende kompetence- og prøvelsessystem samt forhøje strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, hvis der foreligger skærpende omstændigheder.

Lovforslaget indeholdt derfor bestemmelser om skærpelse af reglerne om meldepligt, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted i tilfælde, hvor der foreligger skærpende omstændigheder.

Det fremgår således af lovforslaget, at det foreslås, at udlændinge på tålt ophold i videst muligt omfang skal pålægges personligt at melde sig til politiet dagligt efter politiets nærmere bestemmelse, og at der i sammenhæng hermed foreslås en forhøjelse af strafferammen i tilfælde, hvor en udlænding ikke efterkommer en pålagt meldepligt, og hvor der foreligger skærpende omstændigheder, fra indtil 4 måneders fængsel til indtil 1 års fængsel.

Det fremgår desuden, at det foreslås, at kontrollen med, at udlændinge på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, overholder påbuddet, skal styrkes, og at dette skal ske ved, at Udlændingeservice skal indføre en ordning, hvorefter Udlændingeservice løbende kan kontrollere, om udlændinge på tålt ophold overholder et pålagt påbud om at tage ophold i Center Sandholm. I sammenhæng hermed foreslås en forhøjelse af strafferammen i tilfælde, hvor en udlænding ikke efterkommer et påbud om at tage ophold i Center Sandholm, og hvor der foreligger skærpende omstændigheder, fra indtil 4 måneders fængsel til indtil 1 års fængsel.

Lovforslaget blev den 19. december 2008 vedtaget af Folketinget. Loven – lov nr. 1397 af 27. december 2008 – trådte i kraft den 31. december 2008.

5.2 Frihedsberøvelse

Udlændingeloven indeholder to bestemmelser om frihedsberøvelse.

Udlændingelovens § 35 om varetægtsfængsling supplerer retsplejelovens bestemmelser om varetægtsfængsling og anvendes i forbindelse med behandlingen af en straffesag mod en udlænding, og når en udlænding er indrejst i Danmark i strid med et indrejseforbud. Bestemmelsen anvendes til sikring af udlændingens tilstedeværelse under straffesagen, under eventuel appel, og indtil dommens bestemmelse om udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24 kan fuldbyrdes.

Da anvendelsen af varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35 forudsætter, at udvisningen er sket ved dom, eller at udlændingen er indrejst i strid med et indrejseforbud, er bestemmelsen ikke relevant i relation til administrativ udvisning i medfør af udlændingelovens § 25, og bestemmelsen vil derfor ikke blive nærmere omtalt i dette kapitel.

Udlændingelovens § 36 vedrører administrativ frihedsberøvelse af udlændinge. Bestemmelsen anvendes til at sikre muligheden for afvisning, for administrativ udvisning efter udlændingelovens §§ 25, 25 a, 25 b og 25 c, for overførelse eller tilbageførelse eller for udsendelse af en udlænding, der i øvrigt ikke har ret til at opholde sig her i landet.

Hvis det er nødvendigt for at sikre, at udvisning af en udlænding i medfør af udlændingelovens § 25 kan gennemføres, kan politiet således frihedsberøve udlændingen i medfør af udlændingelovens § 36, stk. 1.

Udlændingelovens § 36 har – efter ikrafttrædelsen af lov nr. 1397 af 27. december 2008 – følgende ordlyd:

> ”**§ 36**. Såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning, for udvisning efter §§ 25, 25 a, 25 b og 25 c, for overførsel eller tilbageførsel eller for udsendelse af en udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 a i øvrigt ikke har ret til at opholde sig her i landet, kan politiet bestemme, at den pågældende skal frihedsberøves. Har udlændingen fast bopæl her i landet, kan den pågældende alene frihedsberøves for at sikre muligheden for udvisning efter § 25. En udlænding, hvis ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 forventes eller er udtaget til behandling efter den i § 53 b, stk. 1, nævnte procedure, kan efter en konkret, individuel vurdering frihedsberøves, såfremt det er påkrævet for at fastholde udlændingens tilstedeværelse under asylsagsbehandlingen, medmindre de i § 34 nævnte foranstaltninger er tilstrækkelige.
>
> *Stk. 2.* En udlænding kan frihedsberøves, såfremt den pågældende ikke efterkommer Udlændingeservices bestemmelse om at tage ophold, jf. § 42 a, stk. 7, 1. pkt., og § 42 d, stk. 2, 2. pkt. En udlænding, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, kan endvidere frihedsberøves, hvis udlændingen uden rimelig grund udebliver fra en afhøring ved politiet eller Udlændingeservice, hvortil den pågældende er indkaldt.
>
> *Stk. 3.* En udlænding, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, og som er udvist efter § 25 a, stk. 1, kan frihedsberøves med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af afgørelsen om udvisning.

Stk. 4. Såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre en effektiv behandling af asylansøgningen og udsendelse af landet, kan en udlænding, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, frihedsberøves under asylsagens behandling, hvis udlændingen gennem sin adfærd lægger væsentlige hindringer i vejen for asylsagens oplysning ved

1) gentagne gange uden rimelig grund at udeblive fra afhøringer ved politiet eller Udlændingeservice, hvortil den pågældende er indkaldt,

2) ikke at meddele eller ved at tilsløre oplysninger om sin identitet, nationalitet eller rejserute eller ved at meddele utvivlsomt urigtige oplysninger herom, jf. § 40, stk. 1, 1. og 2. pkt., eller

3) på anden lignende måde ikke at medvirke til sagens oplysning.

Stk. 5. Drager politiet omsorg for en udlændings udrejse, og medvirker udlændingen ikke hertil, jf. § 40, stk. 4, 1. pkt., kan udlændingen frihedsberøves med henblik på at sikre, at udlændingen meddeler de nødvendige oplysninger til udrejsen og medvirker til tilvejebringelse af den nødvendige rejselegitimation og visum og til udrejsen i øvrigt.

Stk. 6. En udlænding, der af Udlændingeservice i medfør af § 53 b, stk. 1, eller Flygtningenævnet er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, og hvor politiet drager omsorg for udlændingens udrejse, og udlændingen ikke medvirker hertil, jf. § 40, stk. 4, 1. pkt., kan frihedsberøves, såfremt de i §§ 34 og 42 a, stk. 7, 1. pkt., og stk. 11 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre udlændingens medvirken til udrejsen.

Stk. 7. En udlænding, der en eller flere gange ikke efterkommer politiets bestemmelse efter § 34, stk. 3, kan frihedsberøves, såfremt det er nødvendigt for at afgøre, om der er opstået mulighed for udsendelse, jf. § 32 b.

Stk. 8. Såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre tilstedeværelsen af en udlænding, der er i transit i en dansk lufthavn med henblik på udsendelse, kan udlændingen frihedsberøves."

Frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 1, kan som udgangspunkt kun ske over for udlændinge, der ikke har fast bopæl i Danmark. Det er imidlertid fra lovgivers side fundet nødvendigt med en undtagelse hertil i de tilfælde, hvor der er tale om at udvise en udlænding på grund af statens sikkerhed, jf. betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen, s. 189. Der er således efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. pkt., mulighed for at frihedsberøve en udlænding for at sikre muligheden for udvisning efter udlændingelovens § 25 på trods af, at den pågældende har fast bopæl i Danmark.

Det følger af udlændingelovens § 48, 2. pkt., at afgørelse om administrativ frihedsberøvelse, jf. udlændingelovens § 36, af en udlænding kan træffes af Rigspolitichefen eller politidirektøren.

Det beror på en konkret vurdering i hver enkelt sag, hvorvidt det er nødvendigt at frihedsberøve en udlænding.

Det er en forudsætning for frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, at de i udlændingelovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for udvisning eller udsendelse, jf. ordlyden i § 36: "såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning, for udvisning efter §§ 25, 25 a…."

Der er hverken i loven eller lovens forarbejder fastsat en øvre grænse for varigheden af frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36.

Det er imidlertid efter fast praksis på baggrund af Danmarks internationale forpligtelser, ikke mindst Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, en forudsætning for iværksættelse – og opretholdelse – af en frihedsberøvelse af

en udlænding i udsendelsesposition, at der er reel udsigt til, at en udsendelse kan effektueres inden for en overskuelig fremtid.

Frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 kan derfor ikke opretholdes – og udlændingen må løslades – når der foreligger en endelig afgørelse om, at udlændingen ikke kan tvangsmæssigt udsendes til hjemlandet eller til et land, hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til hjemlandet, og må henvises til tålt ophold her i landet. I denne situation er der således ikke (længere) en reel udsigt til, at en udsendelse kan effektueres inden for en overskuelig fremtid.

Der er således som udgangspunkt ikke hjemmel til at frihedsberøve en udlænding på tålt ophold på grund af den manglende reelle udsigt til, at en udsendelse kan effektueres inden for en overskuelig fremtid.

En undtagelse hertil er dog den situation, hvor en udlænding en eller flere gange ikke efterkommer politiets bestemmelse om meldepligt efter udlændingelovens § 34, stk. 3, jf. herved udlændingelovens § 36, stk. 7.

I medfør af udlændingelovens § 34, stk. 3, har politiet kunnet bestemme, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 eller 8, men som ikke kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 31, skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted.

I disse situationer, hvor en udlænding er pålagt meldepligt, men hvor meldepligten ikke overholdes, kan udlændingen frihedsberøves, selv om der er taget stilling til, at den pågældende udlænding ikke kan udsendes, hvis formålet med frihedsberøvelsen er at undersøge, om der er opstået mulighed for udsendelse, jf. udlændingelovens § 32 b. På grund af formålet med frihedsberøvelsen må det forudsættes, at frihedsberøvelsen skal være kortvarig, medmindre der viser sig en reel mulighed for at kunne effektuere udsendelsen inden for en overskuelig fremtid. Rigspolitiet har oplyst, at muligheden for at frihedsberøve i medfør af udlændingelovens § 36, stk. 7, ikke har været anvendt i praksis.

Efter vedtagelsen af Lovforslag L 69, der nu er gennemført ved lov nr. 1397 af 27. december 2008, blev udlændingelovens § 34, stk. 3, ændret.

Bestemmelsen har nu følgende ordlyd:

> ”*Stk. 3.* Politiet bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, hvis opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet, jf. § 32, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og en udlænding, der har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted.”

Se mere om meldepligt nedenfor i afsnit 5.4.

5.2.1 Domstolsprøvelse af frihedsberøvelsen

En udlænding, der frihedsberøves efter § 36, skal, medmindre den pågældende forinden løslades, inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse fremstilles for retten, der tager stilling til spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse, jf. udlændingelovens § 37, stk. 1, 1. pkt. Løslades udlændingen inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse, kan politiets afgørelse om frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 påklages til integrationsministeren, jf. udlændingelovens § 48, 4. pkt. Klagen har ikke opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 48, 5. pkt.

Byrettens afgørelse træffes ved kendelse, der kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37, jf. udlændingelovens § 37, stk. 3, 1. pkt.

I forbindelse med fremstillingen beskikker retten en advokat for udlændingen. Der anvendes ”almindelige” advokater og således ikke advokater fra den særlige kreds af advokater, der kan anvendes i sager vedrørende overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, jf. retsplejelovens § 784. Rigspolitiet har oplyst, at der konkret har været anvendt beneficerede advokater i de fire sager, hvori Rigspolitiet har anvendt frihedsberøvelse over for udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25.

Er frihedsberøvelsen efter udlændingelovens § 36 iværksat i umiddelbar forlængelse af en anholdelse efter retsplejelovens kapitel 69 (om anholdelse), regnes fristen for frihedsberøvelsen fra tidspunktet for anholdelsen, jf. udlændingelovens § 37, stk. 1, 2. pkt.

Er udlændingen frihedsberøvet på tidspunktet for rettens afgørelse om frihedsberøvelsens lovlighed, og findes frihedsberøvelsen lovlig, fastsættes der i rettens kendelse en frist for fortsat tilbageholdelse, jf. udlændingelovens § 37, stk. 3, 2. pkt. Denne frist kan senere forlænges af retten, dog højst med 4 uger ad gangen, jf. udlændingelovens § 37, stk. 3, 3. pkt.

Det er "frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse", der er genstand for domstolskontrol efter udlændingelovens § 37. Bestemmelsen er baseret på den opfattelse, at personer, der underkastes frihedsberøvelse i henhold til udlændingeloven, med hensyn til domstolskontrol ikke bør være ringere beskyttet end personer, der undergives anden administrativ frihedsberøvelse. Der er således med bestemmelsen lagt op til en domstolskontrol af samme intensitet som domstolskontrol i henhold til grundlovens § 71, stk. 6, jf. betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen s. 61 f. Der er i udlændingelovens § 37 givet nærmere bestemmelser om domstolskontrollen, og ifølge § 37, stk. 6, finder retsplejelovens kapitel § 43 a om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse "i øvrigt anvendelse", det vil sige bl.a. retsplejelovens § 471, hvorefter retten drager omsorg for sagens oplysning.

Domstolsprøvelsen angår kun frihedsberøvelsen – ikke spørgsmålet om, hvorvidt udvisning bør ske, jf. betænkning nr. 968/1982, s. 193.

Selv om beslutningen om frihedsberøvelse sker for at sikre gennemførelsen af udvisningsafgørelsen efter udlændingelovens § 25, som igen er baseret på vurderingen efter udlændingelovens § 45 b om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, og selv om gyldigheden af disse afgørelser ikke kan prøves under en sag om frihedsberøvelse i henhold til udlændingelovens § 37, har Højesteret i forbindelse med behandlingen af to sager om to tunesiske statsborgere, der var administrativt udvist efter udlændingelovens § 25, fastslået, at en kontrol af frihedsberøvelsens lovlighed skal indebære en vis prøvelse af det faktuelle grundlag for afgørelsen om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

I de to konkrete sager havde integrationsministeren i medfør af udlændingelovens § 45 b, stk. 2, bestemt, at de oplysninger, der havde ført til vurderingen af, at de pågældende personer måtte anses for en fare for statens sikkerhed, af sikkerhedsmæssige grunde ikke måtte videregives til de pågældende selv eller til de udlændingemyndigheder, der skulle træffe afgørelse i sagen om udvisning efter udlændingelovens § 25.

I forbindelse med byrettens og landsrettens behandling af spørgsmålet om frihedsberøvelse af de pågældende, og mens udlændingemyndighederne behandlede sagen om administrativ udvisning samt om udsendelsesspørgsmålet, blev oplysninger om grundlaget for vurderingen af, at de pågældende måtte anses for en fare for statens sikkerhed, ikke fremlagt. Både byretten og landsretten fandt frihedsberøvelserne lovlige, hvorfor disse i flere omgange blev opretholdt. Efter at sagerne blev indbragt for Højesteret, fremlagde Rigspolitiet imidlertid en række oplysninger om grundlaget for afgørelsen om udvisning, som ikke tidligere havde været fremlagt.

Den 2. juli 2008 afsagde Højesteret kendelse i de to sager. Højesteret udtalte i sine enslydende kendelser, at byrettens og landsrettens prøvelse af frihedsberøvelserne i de to sager ikke havde levet op til de krav, der måtte stilles til domstolskontrollen i sager af den pågældende karakter. Højesteret ophævede på den baggrund byrettens og landsrettens afgørelser og hjemviste sagerne til fornyet behandling ved byretten med henblik på, at den fornødne domstolskontrol kunne ske. Selv om beslutningen om frihedsberøvelse skete for at sikre gennemførelsen af udvisningsafgørelsen, som igen er baseret på afgørelsen om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, og selv om gyldigheden af disse afgørelser ikke kan prøves under en sag om frihedsberøvelse i henhold til § 37, fandt Højesteret, at en kontrol af frihedsberøvelsens lovlighed skulle indebære en vis prøvelse af det faktuelle grundlag for afgørelsen om, at udlændingen måtte anses for en fare for statens sikkerhed. Højesteret fandt endvidere, at der måtte kræves en rimelig sandsynliggørelse af, at der havde været et sådant faktuelt grundlag for farevurderingen, at frihedsberøvelsen ikke kunne anses for uhjemlet eller ubegrundet, jf. herved også menneskerettighedskonventionens artikel 5, stk. 4. Denne sandsynliggørelse må ske ved, at myndighederne for retten fremlægger de i så henseende fornødne oplysninger med passende adgang til kontradiktion.

Højesteret fastslår således, at der må kræves en rimelig sandsynliggørelse af, at der har været et sådant faktuelt grundlag for farevurderingen, at frihedsberøvelsen ikke kan anses for uhjemlet eller ubegrundet, og at denne sandsynliggørelse må ske ved, at myndighederne for retten fremlægger de i så henseende fornødne oplysninger med passende adgang til kontradiktion.

Sagerne har efterfølgende været behandlet på ny af byretten, landsretten og Højesteret. I byretten og landsretten blev der i relation til den efterfølgende behandling – til sandsynliggørelse af grundlaget for farevurderingen og dermed udvisningen – fremlagt de oplysninger, der af Rigspolitiet var blevet fremlagt for Højesteret, samt yderligere materiale. Såvel byretten som landsretten vurderede, at der var fremlagt de i så henseende tilstrækkelige oplysninger om baggrunden for udvisningen, hvorfor frihedsberøvelserne blev opretholdt som lovlige.

Procesbevillingsnævnet meddelte herefter tilladelse til, at sagerne om frihedsberøvelsernes lovlighed kunne indbringes for Højesteret.

I oktober 2008 udrejste den ene tunesiske statsborger frivilligt.

Den 19. november 2008 afsagde Højesteret på ny kendelse i de to sager.

Højesteret godkendte frihedsberøvelsen i den ene sag, men ikke i den anden sag.

For så vidt angår den sag, hvori den ene tuneser var udrejst, fandt Højesteret, at det med de oplysninger, der var fremlagt om den pågældende, var rimeligt sandsynliggjort, at der havde været et sådant faktuelt grundlag for farevurderingen af den pågældende, at frihedsberøvelsen ikke kunne anses for uhjemlet eller ubegrundet.

I den anden sag nåede Højesteret derimod frem til, at det ikke var rimeligt sandsynliggjort, at der havde været et sådant faktuelt grundlag for farevurderingen af den pågældende, at der var grundlag for en frihedsberøvelse af den pågældende.

Højesteret henviste i kendelsen af 19. november 2008 til sin tidligere kendelse af 2. juli 2008, hvorved Højesteret fandt, at der skulle fremlægges sådanne

oplysninger om det faktuelle grundlag for farevurderingen, at der er mulighed for en vis prøvelse som beskrevet. Da der ikke var fremlagt oplysninger om grundlaget for efterretningstjenestens vurdering, hvorefter den pågældende udlænding havde haft en tæt forbindelse til den (nu udrejste) anden udlænding og en mere overordnet rolle i planerne om at dræbe tegneren bag en af Muhammed-tegningerne, og da der ikke var anført noget om, hvorledes de øvrige oplysninger om den pågældende udlænding var tilvejebragt, fandt Højesteret, at oplysningerne om den pågældendes aktiviteter og om en forbindelse mellem den pågældende og den anden udlænding ikke var tilstrækkeligt belyst. Der havde som følge heraf ikke i fornødent omfang været mulighed for kontradiktion og for at foretage en prøvelse af det faktuelle grundlag for afgørelsen om, at den pågældende måtte anses for en fare for statens sikkerhed.

5.2.1.1 Praktisk behandling af sager vedrørende frihedsberøvelse

Erfaringsgrundlaget med anvendelse af frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 af udlændinge, der er administrativt udvist i medfør af udlændingelovens § 25, er meget begrænset, idet sådanne frihedsberøvelser kun har været anvendt af Rigspolitiet i fire tilfælde (alle i 2007 og 2008).

Rigspolitiet har i forbindelse med arbejdsgruppens arbejde oplyst, at Rigspolitiet i forbindelse med behandlingen af de fire sager har haft lejlighed til at overveje forskellige problemstillinger i relation til den praktiske administration af reglerne om frihedsberøvelse, herunder spørgsmålet om anvendelse af isolation, brev- og besøgskontrol samt dørlukning og navneforbud i forbindelse med domstolsprøvelsen.

5.2.2.1 Isolation

Udlændingelovens § 37 c om frihedsberøvelse i isolation har følgende ordlyd:

”**§ 37 c**. Retten kan på begæring af politiet bestemme, at en udlænding, hvis frihedsberøvelse er opretholdt af retten i medfør af § 37, jf. § 36, fuldstændig eller delvis skal udelukkes fra fællesskab med andre indsatte (isolation), hvis dette er påkrævet af hensyn til indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet.

Stk. 2. Isolation må ikke iværksættes eller fortsættes, såfremt formålet hermed kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger. Ved afgørelsen om isolation skal der endvidere tages hensyn til den særlige belastning, indgrebet kan medføre for den frihedsberøvede på grund af dennes unge alder eller fysiske eller psykiske svagelighed.

Stk. 3. Politiets begæring om isolation indgives til retten på det sted, hvor udlændingen er frihedsberøvet. Retten beskikker en advokat for udlændingen. Rettens afgørelse træffes ved kendelse, der kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37. Kæremål har ikke opsættende virkning med hensyn til gennemførelse af beslutning om isolation. Retsplejelovens kapitel 43 a finder i øvrigt tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Finder retten, at isolation kan iværksættes eller fortsættes, fastsættes der i kendelsen en frist for fortsat isolation. Ved iværksættelse af isolation må den første frist for indgrebets længde ikke overstige 2 uger. Denne frist kan senere forlænges af retten, dog højst med 4 uger ad gangen. Fuldstændig isolation må ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 4 uger.

> *Stk. 5.* Politiet kan bestemme, at en udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af § 36, men ikke er fremstillet for retten i medfør af § 37, fuldstændig eller delvis skal undergives isolation, såfremt betingelserne i stk. 1 og 2 er opfyldt. Udlændingen kan kræve, at en af politiet i medfør af 1. pkt. truffet beslutning om isolation forelægges retten til afgørelse i forbindelse med udlændingens fremstilling for retten i medfør af § 37. En begæring efter 2. pkt. har ikke opsættende virkning. Stk. 3 finder tilsvarende anvendelse."

Som det fremgår af bestemmelsen, må indgrebet alene anvendes, hvis det er proportionalt, og andre mindre indgribende foranstaltninger ikke kan sikre opfyldelsen af formålet, og isolation må alene anvendes, hvis det er påkrævet af hensyn til indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til udlændingeloven kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet.

Rigspolitiet har oplyst, at frihedsberøvelse i isolation aldrig anvendes i forbindelse med frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36. Bestemmelsen vedrørende frihedsberøvelse i isolation har heller ikke været bragt i anvendelse i de fire konkrete sager vedrørende frihedsberøvelse af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

5.2.2.2 Brev- og besøgskontrol

Udlændingelovens § 37 d om besøgskontrol har følgende ordlyd:

”**§ 37 d**. En udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af § 36, eller hvis frihedsberøvelse er opretholdt af retten i medfør af § 37, jf. § 36, kan modtage besøg i det omfang, opretholdelse af orden og sikkerhed på anbringelsesstedet tillader det. Politiet kan af hensyn til indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet, eller som er nødvendige for, at politiet kan drage omsorg for udlændingens udrejse, modsætte sig, at den frihedsberøvede modtager besøg, eller forlange, at besøg finder sted under kontrol. Den frihedsberøvede har altid ret til ukontrolleret besøg af den beskikkede advokat. En frihedsberøvet, der har ansøgt om opholdstilladelse efter § 7, har endvidere altid ret til ukontrolleret besøg af en repræsentant for Dansk Flygtningehjælp.

Stk. 2. Nægter politiet besøg til en udlænding, hvis frihedsberøvelse er opretholdt af retten i medfør af § 37, jf. § 36, skal den frihedsberøvede underrettes herom, medmindre retten af hensyn til indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet, eller som er nødvendige for, at politiet kan drage omsorg for udlændingens udrejse, træffer anden bestemmelse. § 37 c, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Nægter politiet besøg til en udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af § 36, men ikke er fremstillet for retten i medfør af § 37, skal den frihedsberøvede underrettes herom, medmindre politiet af hensyn til indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet, eller som er nødvendige for, at politiet kan drage omsorg for udlændingens udrejse, træffer anden bestemmelse.

Stk. 4. En udlænding, hvis frihedsberøvelse er opretholdt af retten i medfør af § 37, jf. § 36, kan kræve, at politiets afslag på besøg eller krav om kontrol i medfør af stk. 1 forelægges retten til afgørelse. En begæring efter 1. pkt. har ikke opsættende virkning. § 37 c, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 5. En udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af § 36, men ikke er fremstillet for retten i medfør af § 37, jf. § 36, kan kræve, at politiets afslag på besøg eller krav om kontrol i medfør af stk. 1 forelægges retten til afgørelse i forbindelse med udlændingens fremstilling for retten i medfør af § 37, jf. § 36. En begæring efter 1. pkt. har ikke opsættende virkning. § 37 c, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse."

Udlændingelovens § 37 e om brevkontrol har følgende ordlyd:

"**§ 37 e**. En udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af § 36, eller hvis frihedsberøvelse er opretholdt af retten i medfør af § 37, jf. § 36, har ret til at modtage og afsende breve. Politiet kan gennemse brevene inden modtagelsen eller afsendelsen. Politiet skal snarest muligt udlevere eller sende brevene, medmindre indholdet vil kunne være til skade for indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet, eller som er nødvendige for, at politiet kan drage omsorg for udlændingens udrejse, eller til skade for opretholdelse af orden og sikkerhed på anbringelsesstedet.

Stk. 2. En udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af § 36, eller hvis frihedsberøvelse er opretholdt af retten i medfør af § 37, jf. § 36, har ret til ukontrolleret brevveksling med den beskikkede advokat, ministeren for flygtninge, indvandrere og integration, Udlændingeservice og Flygtningenævnet. Har udlændingen ansøgt om opholdstilladelse efter § 7, har vedkommende endvidere adgang til ukontrolleret brevveksling med Dansk Flygtningehjælp. Retsplejelovens § 772, stk. 2, finder i øvrigt tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Tilbageholdes et brev til eller fra en udlænding, hvis frihedsberøvelse er opretholdt af retten i medfør af § 37, jf. § 36, skal spørgsmålet, om tilbageholdelsen bør opretholdes, straks forelægges retten til afgørelse. Opretholdes tilbageholdelsen, skal afsenderen og adressaten straks underrettes, medmindre retten af hensyn til indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet, eller som er nødvendige for, at politiet kan drage omsorg for udlændingens udrejse, træffer anden bestemmelse. § 37 c, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Tilbageholdes et brev til eller fra en udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af § 36, men ikke er fremstillet for retten i medfør af § 37, skal afsenderen og adressaten straks underrettes herom, medmindre politiet af hensyn til indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet, eller som er nødvendige for, at politiet kan drage omsorg for udlændingens udrejse, træffer anden bestemmelse. Afsenderen eller adressaten kan kræve, at politiets tilbageholdelse af et brev forelægges retten til afgørelse i forbindelse med udlændingens fremstilling for retten i medfør af § 37. En begæring efter 2. pkt. har ikke opsættende virkning. § 37 c, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse."

Brev- og besøgskontrol blev ifølge bemærkningerne til lov nr. 421 af 1. juni 1994 tidligere anvendt over for udlændinge, hvis dette var konkret begrundet i den efterforskning, der fandt sted for at tilvejebringe det fornødne beslutningsgrundlag i udlændingesagen. Brev- og besøgskontrol anvendtes herefter bl.a. over for uidentificerede asylansøgere og/eller asylansøgere, hvis rejserute eller færden i øvrigt var genstand for en nærmere efterforskning, og hvor efterforskningen vil kunne påvirkes eller modarbejdes. Ved lov nr. 425 af 31. maj 2000 blev adgangen til besøgs- og brevkontrol af frihedsberøvede udlændinge udvidet til også at gælde frihedsberøvede udlændinge i udsendelsesfasen.

Indgrebene i udlændingelovens §§ 37 d og e må alene anvendes, såfremt de er proportionale i forhold til formålet, og indgrebenes opretholdelse er underlagt domstolskontrol.

Rigspolitiet har oplyst, at brev- og besøgskontrol i de seneste mange år ikke har været anvendt i "normale" sager vedrørende administrativ frihedsberøvelse af udlændinge.

Rigspolitiet har iværksat besøgskontrol i de fire sager, hvor frihedsberøvelse har været anvendt over for udlændinge, der er udvist i medfør af udlændingelovens § 25.

Rigspolitiet har i én sag tilbageholdt to breve under henvisning til, at Rigspolitiets indhentelse af oplysninger samt effektuering af en eventuel udvisning ikke skulle vanskeliggøres ved, at udlændingen havde mulighed for ad andre kanaler "på ulovlig vis" at påvirke de danske myndigheders afgørelser og dispositioner. Byretten godkendte i begge tilfælde tilbageholdelsen.

5.2.2.3 Dørlukning

Ved en domstolsprøvelse af en administrativ frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 foregår behandlingen som nævnt i afsnit 5.1.1 i den civile retsplejes former, jf. retsplejelovens kapitel 43 a. Hjemlen til dørlukning skal derfor findes i retsplejelovens regler herom.

Retsplejelovens § 29 om dørlukning har følgende ordlyd:

”**§ 29**. Retten kan bestemme, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre (dørlukning),

1) når hensynet til ro og orden i retslokalet kræver det,

2) når statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt kræver det, eller

3) når sagens behandling i et offentligt retsmøde vil udsætte nogen for en unødvendig krænkelse, herunder når der skal afgives forklaring om erhvervshemmeligheder.

Stk. 2. I borgerlige sager kan der endvidere efter anmodning fra parterne træffes bestemmelse om dørlukning, hvis det er af særlig betydning for parterne at undgå offentlighed om sagen og ingen afgørende offentlig interesse strider herimod.

Stk. 3. I straffesager kan der endvidere træffes bestemmelse om dørlukning,

1) når en sigtet (tiltalt) er under 18 år,

2) når der skal afgives forklaring af en polititjenestemand med en særlig tjenestefunktion og det af hensyn til denne særlige tjenestefunktion er nødvendigt at hemmeligholde identiteten,

3) når sagens behandling i et offentligt retsmøde må antages at bringe nogens sikkerhed i fare, eller

4) når sagens behandling i et offentligt retsmøde må antages på afgørende måde at hindre sagens oplysning.

Stk. 4. Under hovedforhandlingen kan dørlukning i medfør af stk. 3, nr. 4, kun ske i 1. instans og kun, når det må forventes, at der senere rejses tiltale for samme forhold mod andre end de under sagen tiltalte, og ganske særlige hensyn gør det påkrævet, at dørene lukkes. Hovedforhandlingen gengives så udførligt i retsbogen, at offentligheden ved domsafsigelsen kan orienteres om hovedforhandlingens forløb, i det omfang formålet med dørlukningen tillader det.

Stk. 5. Der kan ikke træffes bestemmelse om dørlukning, hvis det er tilstrækkeligt at anvende reglerne om referat- eller navneforbud, jf. §§ 30 og 31, eller om udelukkelse af enkeltpersoner, jf. § 28 b."

Da behandlingen af en sag om prøvelse af en administrativ frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 ikke er en straffesag, må alene retsplejelovens § 29, stk. 1 og 2, antages at kunne finde anvendelse som hjemmel for dørlukning. Østre Landsret har således i én kendelse truffet afgørelse om, at retsplejelovens § 29, stk. 3, nr. 4, ikke kan anvendes i en sag vedrørende frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, jf. udlændingelovens § 37. Østre Landsret udtalte, at adgangen til dørlukning efter de angivne bestemmelser (retsplejelovens § 29, stk. 3, nr. 4) ikke finder anvendelse på et tilfælde som det foreliggende, hvor den pågældende ikke er sigtet i en straffesag.

Hensynet til ro og orden (retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 1) vil ikke blive nærmere drøftet her. Det vil formentlig være ganske klart, hvorvidt sådanne forhold gør sig gældende, og bestemmelsen kan finde anvendelse.

Rigspolitiet har i forbindelse med domstolsprøvelse i to sager begæret dørlukning under henvisning til statens forhold til fremmede magter, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2. Byretten tog begæringen til følge ved det første retsmøde i begge sager. I forbindelse med et retsmøde om en forlængelse af frihedsberøvelsen i en af sagerne, afviste dommeren imidlertid at lukke dørene under henvisning til, at der ikke skulle ske en drøftelse af eller redegøres for grundlaget for udlændingemyndighedernes afgørelse om udvisning.

Denne afgørelse blev af Rigspolitiet kæret til landsretten. Rigspolitiet henviste i et kæreskrift til landsretten til sagens karakter og de særlige hensyn, der ligger bagved bestemmelsen i udlændingelovens § 45 b. Der blev endvidere henvist til, at grundlaget for vurderingen af, at udlændingen er til fare for statens sikkerhed, bl.a. var tilvejebragt i samarbejde med udenlandske efterretningstjenester, og at disse myndigheders efterforskning vil kunne blive betydeligt vanskeliggjort, hvis det kom til offentlighedens kendskab, at Danmark nu havde tilvejebragt et tilstrækkeligt grundlag til, at integrationsministeren havde vurderet, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Kæremålet blev imidlertid afvist under henvisning til, at Rigspolitiet ikke havde nærmere redegjort for de forhold, der dannede baggrund for begæringen.

Der foreligger således ikke en entydig praksis for så vidt angår dørlukning.

5.2.2.4 Navneforbud

Der kan nedlægges navneforbud efter retsplejelovens § 473. Rigspolitiet har oplyst, at bestemmelsen – på begæring af den beskikkede advokat – har været bragt i anvendelse i to sager.

5.3 Afgørelse om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted

En udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, er udelukket fra enhver form for opholdstilladelse, herunder asyl efter udlændingelovens § 7, jf. udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1. Når Flygtningenævnet har truffet afgørelse om, at en udlænding ikke kan udsendes af landet på grund af refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31, opholder den pågældende sig på tålt ophold her i landet.

I medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 8, træffer Udlændingeservice på baggrund af en indstilling fra Rigspolitiet afgørelse om indkvartering af udlændinge, der opholder sig i landet på tålt ophold. Det betyder, at Udlændingeservice beslutter, hvor den pågældende skal tage ophold.

Udlændingelovens § 42 a, stk. 8, om indkvartering blev indført ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love, og loven trådte i kraft den 1. juli 2002.

Ved lov nr. 291 af 30. april 2003 blev udlændingelovens § 42 a, stk. 8, udvidet til også at omfatte udlændinge, som er udvist ved endelig dom, og som ikke er varetægtsfængslet efter udlændingelovens § 35.

Udlændingelovens § 42, a, stk. 8, har hidtil haft følgende ordlyd:

> ”**§ 42 a, stk. 8**. Udlændingeservice bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og en udlænding, der er udvist ved endelig dom efter §§ 22-24, og som ikke er varetægtsfængslet efter § 35, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de i stk. 1 og 2 nævnte udlændinge. …”

Det kan om den hidtidige administration oplyses, at det af bemærkningerne til lov nr. 365 af 6. juni 2002 (Lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002) fremgår, at den pågældende udlænding som udgangspunkt pålægges at tage ophold i Center Sandholm, hvor der er adgangskontrol og polititilstedeværelse. I forlængelse heraf fremgår det, at det herved sikres, at myndighederne er bekendt med de pågældendes opholdssted.

Det fremgår endvidere af samme bemærkninger, at politiet skal pålægge en udlænding på tålt ophold meldepligt – som udgangspunkt en gang om ugen. Derved sikres det, at politiet løbende holder opsyn med den pågældendes tilstedeværelse i Center Sandholm. Se mere om meldepligt i afsnit 5.4.

For så vidt angår de udlændinge på tålt ophold, der tidligere har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, og herefter er udvist efter udlændingelovens § 25, træffer Udlændingeservice afgørelse om indkvartering i Center Sandholm efter en analog anvendelse af § 42 a, stk. 8.

Udlændingelovens § 42 a, stk. 8, finder direkte anvendelse i forhold til de udlændinge, som er udvist efter udlændingelovens § 25, og som herefter har gennemgået en almindelig asylsagsprocedure, hvorved de i medfør af udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1, er udelukket fra opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

Udlændingelovens § 42 a, stk. 8, 1. pkt., indebærer, at Udlændingeservice vil kunne undlade at træffe afgørelse om, at en udlænding på tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis særlige grunde taler herfor. Der er tale om en skønsmæssig adgang for Udlændingeservice til at undlade at træffe en sådan afgørelse. Udlændingeservice vil derfor i hvert enkelt tilfælde skulle vurdere, om særlige grunde taler imod at henvise den pågældende til at tage ophold på Center Sandholm.

Det forudsættes, at Udlændingeservice kun undlader at træffe afgørelse om, at en udlænding på tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det i det konkrete tilfælde findes at være helt ubetænkeligt. Da det er et afgørende hensyn bag bestemmelsen at sikre myndighedernes kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted, skal det indgå i vurderingen, om der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne. Det skal endvidere indgå i vurderingen, om der er fare for, at den pågældende vil begå kriminalitet, jf. i det hele forarbejderne til lov nr. 365 af 6. juni 2002 (Lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002). Det vil således kun undtagelsesvist komme på tale, at Udlændingeservice ikke træffer afgørelse om, at den pågældende udlænding skal tage ophold i Center Sandholm.

Udlændingeservices afgørelse om indkvarteringssted kan ikke påklages til Integrationsministeriet, jf. udlændingelovens § 46, stk. 2.

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, 2. pkt., finder udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 2. pkt., tilsvarende anvendelse over for udlændinge på tålt ophold.

Af denne bestemmelse fremgår, at en asylansøger ikke gennem voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et asylcenter, eller over for personer, der i øvrigt opholder sig på indkvarteringsstedet, må lægge hindringer i vejen for udførelsen af opgaver med driften af indkvarteringsstedet eller for opretholdelsen af ro og orden på indkvarteringsstedet.

Udlændingeservice kan bestemme, at en udlænding på tålt ophold, der er pålagt at opholde sig i Center Sandholm, og som udøver den ovenfor beskrevne voldelige eller truende adfærd, ikke skal have dækket sine udgifter til underhold bortset fra kost, logi og sundhedsmæssige ydelser, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 9, nr. 2.

Herudover kan overtrædelse af § 42 a, stk. 7, 2. pkt., straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 4 måneder, jf. herved udlændingelovens § 60, stk. 1.

Disse bestemmelser har efter det oplyste ikke været anvendt i forhold til udlændinge på tålt ophold.

Såfremt en udlænding på tålt ophold nægter at efterkomme et pålæg om at tage ophold i Center Sandholm, kan den pågældende ligeledes straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 måneder, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1.

Under opholdet i Center Sandholm får en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, og som opholder sig på tålt ophold, udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingeservice, hvis det er nødvendigt af hensyn til forsørgelsen af udlændingen, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 2.

Bestemmelsen finder ikke anvendelse, hvis udlændingen har indgået ægteskab med en herboende person, medmindre særlige grunde foreligger, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 3, nr. 2. Udlændingeservice kan i disse tilfælde bestemme, at den pågældende ikke skal have dækket sine udgifter, jf. § 42 a, stk. 4, 1. pkt.

Endelig er der i udlændingeloven indført en pligt for Udlændingeservice til at orientere en administrativt udvist udlændings opholdskommune om, at den pågældendes eventuelle tidligere opholdstilladelse er bortfaldet. Det følger således af udlændingelovens § 44 a, stk. 1, nr. 3, at Udlændingeservice – uden udlændingens samtykke – skal videregive oplysninger om, at udlændingens opholdstilladelse er nægtet forlænget, er bortfaldet eller er inddraget til kommunalbestyrelsen for den kommune, hvor udlændingen bor eller opholder sig.

Ved vedtagelsen af lovforslag nr. L 69, jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008, blev udlændingelovens § 42 a, stk. 8 ændret. Bestemmelsen har nu følgende ordlyd:

> ”*Stk. 8.* Udlændingeservice bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, hvis opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet, jf. § 32, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, en udlænding, der har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og en udlænding, der er udvist ved endelig dom efter §§ 22-24, og som ikke er varetægtsfængslet efter § 35, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de i stk. 1 og 2 nævnte udlændinge. Stk. 7, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse.”

Der blev desuden i § 42 a efter stk. 8 som nyt stykke indsat følgende:

> ”*Stk. 9.* Udlændingeservice skal sikre, at det i fornødent omfang kontrolleres, at en udlænding, som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og som er pålagt at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, jf. stk. 8, overholder det givne påbud.”

Det fremgår af forarbejderne til den ændrede bestemmelse i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, og til den nye bestemmelse i § 42 a, stk. 9 (Lovforslag nr. L 69), at regeringen har fundet, at kontrollen med, at udlændinge på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, overholder påbuddet, skal styrkes.

Det er efter regeringens opfattelse ikke tilstrækkeligt, at det alene konstateres i forbindelse med deltagelse i aktiviteter m.v., om en udlænding overholder et påbud om at tage ophold. At blive pålagt at tage ophold i Center Sandholm indebærer, at udlændingen skal bo på centret og som udgangspunkt skal overnatte i centret. En udlænding, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, må således alene overnatte uden for centret, hvis der er en særlig begrundelse herfor, f.eks. at udlændingen er blevet indlagt på hospital, eller grundet alvorlig sygdom i udlændingens nærmeste familie eller lignende. I den forbindelse bemærkes, at der altid skal foretages en konkret vurdering af, om indgrebet er proportionalt.

Indgreb af denne karakter skal desuden altid leve op til respekten for Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises i den forbindelse til de almindelige

bemærkninger i lovforslag nr. L 69, pkt. 4: "Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser" og til integrationsministerens besvarelse den 5. december 2008 af spørgsmål nr. 31 af L 69 fra Folketingets Integrationsudvalg.

Det forudsættes, at Udlændingeservice gør alle udlændinge, som pålægges at tage ophold i Center Sandholm efter § 42 a, stk. 8, bekendt med indholdet af påbuddet.

Hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden tilsiger, at der er løbende kontrol med, at sådanne udlændinge overholder påbuddet om at tage ophold i Center Sandholm. Det skal sikres, at Udlændingeservice i langt højere grad end i dag får oplysninger om, hvorvidt de pågældende overholder et påbud, således at Udlændingeservice umiddelbart har det fornødne grundlag for at anmode politiet om at indlede straffesag mod de pågældende, hvis påbuddet ikke overholdes.

Udlændingeservice skal derfor indføre en ordning, hvorefter Udlændingeservice løbende kan kontrollere, om udlændinge på tålt ophold overholder et pålagt påbud om at tage ophold i Center Sandholm.

Ved vedtagelsen af lovforslag nr. L 69 skete den samtidig en forhøjelse af strafferammen i tilfælde, hvor en udlænding ikke efterkommer et påbud om at tage ophold i Center Sandholm, og hvor der foreligger skærpende omstændigheder, fra indtil 4 måneders fængsel til indtil 1 års fængsel, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1.

5.3.1 Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder

Det følger såvel af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 4. tillægsprotokol, artikel 2, som af FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 12, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette område skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Denne ret kan dog underkastes begrænsninger, hvis det er i overensstemmelse med lov og kan begrundes i hensynet til f.eks. statens sikkerhed, den offentlige orden eller andres rettigheder og friheder, jf. tillige forarbejderne til lov nr. 365 af 6. juni 2002 (Lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002), s. 28 f.

Bestemmelserne omfatter ikke blot statsborgere i et land, der er forpligtet af de nævnte bestemmelser, men også udlændinge, der befinder sig på landets område. Det tilkommer som udgangspunkt staten at afgøre, hvem der lovligt befinder sig inden for dets grænser, hvis det i øvrigt er i overensstemmelse med statens internationale forpligtelser.

En asylansøger har som udgangspunkt processuelt ophold i Danmark fra tidspunktet for indgivelsen af asylansøgningen, til asylsagen er endeligt færdigbehandlet. En ansøgning om opholdstilladelse på andet grundlag, f.eks. humanitær opholdstilladelse, kan ligeledes begrunde et processuelt ophold eller forlænge et processuelt ophold i tilfælde, hvor ansøgningen tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen.

Er udrejsefristen overskredet, har udlændingen ikke ret til at forblive her i landet Dette gælder, selv om udlændingen ikke kan udsendes af landet på grund af forbuddet mod refoulement i udlændingelovens § 31. Udlændinge, der udelukkes fra asyl, f.eks. på grund af alvorlig kriminalitet, eller fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, men som ikke kan udsendes på grund af udlændingelovens refoulementsforbud, opholder sig således på tålt ophold.

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, bestemmer Udlændingeservice – som ovenfor nævnt – at udlændinge på tålt ophold skal tage ophold på et bestemt asylcenter, i praksis i Center Sandholm.

Udlændingeservices påbud om ophold, eventuelt kombineret med en meldepligt, vil som udgangspunkt udgøre en begrænsning i den pågældendes bevægelsesfrihed. Det skal i den forbindelse bemærkes, at udlændingelovens § 42 a, stk. 8, ikke indebærer, at de pågældende udlændinge frihedsberøves, idet de kan færdes frit uden for Center Sandholm. Det bemærkes endvidere, at ordningen er nødvendig for at sikre, at personer, som befinder sig her på tålt ophold, opholder sig på steder, som myndighederne er bekendt med. Formålet hermed er bl.a. at sikre, at udlændinge, der har begået alvorlig kriminalitet, eller som må anses for en fare for statens sikkerhed, kan udsendes af landet, så snart dette viser sig muligt. De pågældende er uønskede i Danmark, og deres ophold her i landet er alene begrundet i Danmarks internationale forpligtelser, herunder bl.a. flygtningekonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

Efter lovens forarbejder antages det, at udlændingelovens § 42 a, stk. 8, er i overensstemmelse med såvel Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 4. tillægsprotokol, artikel 2, som FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 12, jf. i det hele bemærkningerne til lov nr. 365 af 6. juni 2002 (Lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002), s. 29.

Der var under Folketingets behandling af lovforslag nr. L 69 betydelig fokus på, om lovforslaget, herunder den nye bestemmelse i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, var forenelig med såvel grundloven som respekten for Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises i den forbindelse til lovforslag nr. L 69's almindelige bemærkninger pkt. 4: "Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser" og til integrationsministerens besvarelse den 5. december 2008 af spørgsmål nr. 29 og 31 fra Folketingets Integrationsudvalg.

Af besvarelserne fremgår det således blandt andet, at det er Justitsministeriets opfattelse, at lovforslag nr. L 69 om ændring af udlændingeloven ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 71, og at lovforslaget ikke vil betyde, at der vil være tale om indgreb af en sådan intensitet, at der vil foreligge frihedsberøvelse i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5's forstand, således som denne bestemmelse er blevet fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

5.4 Meldepligt

Som anført i afsnit 5.2 blev udlændingelovens § 34, stk. 3, ændret ved vedtagelsen af Lovforslag nr. L 69, jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008.

Bestemmelsen har nu følgende ordlyd:

> ”*Stk. 3.* Politiet bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, hvis opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet, jf. § 32, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og en udlænding, der har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted.”

Bestemmelsen havde tidligere følgende ordlyd:

> ”*Stk. 3.* Politiet kan bestemme, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, men som ikke kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 31, skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted.”

Det kan om den hidtidige administration i henhold til udlændingelovens § 34, stk. 3, oplyses, at meldepligt for personer, der er administrativt udvist efter udlændingelovens § 25, ikke er direkte omfattet af ordlyden i udlændingelovens § 34, stk. 3. En udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og hvis opholdstilladelse herefter er bortfaldet som følge af en afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 25, og som ikke på grund af refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31 kan udsendes af landet, må imidlertid anses for omfattet af udlændingelovens § 34, stk. 3, efter en analog anvendelse af bestemmelsen.

Træffer Udlændingeservice afgørelse om, at en udlænding på tålt ophold, der er administrativt udvist efter udlændingelovens § 25, skal tage ophold i Center Sandholm, undergives udlændingen meldepligt. I ”almindelige” sager vedrørende tålt ophold er det forudsat, at udlændingen som udgangspunkt pålægges meldepligt én gang om ugen. Det følger imidlertid af bemærkningerne til lov nr. 362 af 6. juni 2002 (Lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002) s. 25, at den

foreslåede bestemmelse i § 34, stk. 3, giver mulighed for efter en konkret vurdering at pålægge meldepligt om fornødent dagligt.

Afgørelse om iværksættelse af meldepligt træffes af politiet med klageadgang til integrationsministeren, jf. udlændingelovens § 48, 2. og 4. pkt. En klage over politiets afgørelse om meldepligt har ikke opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 48, stk. 1, 5. pkt. Dette betyder, at den pågældende skal overholde meldepligten, indtil ministeriet eventuelt har omgjort politiets afgørelse derom.

Overtrædelse af meldepligt iværksat efter udlændingelovens § 34, stk. 3, kan straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 måneder, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1.

I medfør af udlændingelovens § 36, stk. 7, kan en udlænding, der en eller flere gange ikke efterkommer politiets bestemmelse om meldepligt efter udlændingelovens § 34, stk. 3, frihedsberøves, såfremt det er nødvendigt for at afgøre, om der er opstået mulighed for udsendelse, jf. udlændingelovens § 32 b.

Som beskrevet i kapitel 4.5 skal Udlændingeservice i medfør af udlændingelovens § 49 b hvert halve år, eller når der i øvrigt er anledning hertil, undersøge, om der er grundlag for at træffe afgørelse efter udlændingelovens § 32 b. Udlændingeservice skal altså mindst hvert halve år tage stilling til, om grundlaget for vurderingen efter udlændingelovens § 31, hvorefter den pågældende ikke kan udsendes, har ændret sig.

Udlændingelovens § 49 b finder alene anvendelse i forhold til de udlændinge, der er udelukket fra asyl i medfør af udlændingelovens § 10, og som ikke kan udsendes på grund af refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31.

For så vidt angår vurderingen af, om der er opstået nye muligheder for udsendelse af udlændinge, der tidligere har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, og som herefter er udvist efter udlændingelovens § 25, finder udlændingelovens § 49 a ikke anvendelse. Denne problemstilling er belyst i kapitel 4.5, hvortil der henvises.

Ændres en afgørelse om, at en udlænding, der er meddelt afslag på asyl, ikke kan udsendes af landet, er der ikke længere noget til hinder for, at den pågæl-

dende udsendes tvangsmæssigt til hjemlandet. Der vil i så fald eventuelt kunne iværksættes meldepligt efter udlændingelovens § 34, stk. 2, nr. 5, såfremt udlændingen ikke medvirker til udsendelsen. Er meldepligt ikke tilstrækkelig til at sikre muligheden for udsendelse, kan udlændingen i sådanne tilfælde frihedsberøves efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt.

Rigspolitiet har til brug for arbejdsgruppen oplyst, at udlændinge på tålt ophold, som er udvist efter udlændingelovens § 25, i praksis pålægges meldepligt en gang om ugen. Udebliver udlændingen uden lovligt forfald (sygdom eller anden lovlig årsag), iværksættes en undersøgelse af årsagen til, at udlændingen ikke er mødt. En sådan undersøgelse omfatter, at udlændingen søges på sit værelse i centeret med henblik på indskærpelse af meldepligten. Sager vedrørende udlændinge, der er vurderet som værende til fare for statens sikkerhed, og som er på tålt ophold i Danmark, følges meget tæt. Der bliver således fulgt op på den mindste fravigelse fra udlændingens side.

Konstateres det, at udlændingen ikke opholder sig i Center Sandholm, og har Rigspolitiet ikke i øvrigt kendskab til udlændingens opholdssted, efterlyses udlændingen i Det Centrale Kriminalregister med henblik på, at politiet ved antræffelse af udlændingen skal indskærpe denne opholdspligt og overholdelse af meldepligten. I de tilfælde, hvor Rigspolitiet har kendskab til udlændingens opholdssted, underrettes Udlændingeservice med henblik på, at Udlændingeservice kan tage stilling til, om Rigspolitiet skal anmodes om under eventuel anvendelse af frihedsberøvelse at sikre, at udlændingen tager ophold i overensstemmelse med afgørelsen om ophold. Udlændingeservice kan herudover anmelde udlændingen for overtrædelse af pålægget efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, om at tage ophold i medfør af udlændingelovens § 60, stk. 1.

Det fremgår af forarbejderne (Lovforslag nr. L 69), til den nu ændrede bestemmelse i udlændingelovens § 34, stk. 3, jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008, blandt andet, at regeringen fandt, at meldepligten skulle skærpes for udlændinge på tålt ophold.

Det var efter regeringens opfattelse ikke tilstrækkeligt til løbende at sikre, at politiet har kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted, at de kun skulle melde sig til politiet ugentligt eller hver 14. dag.

Hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden tilsiger, at sådanne udlændinge underlægges en skærpet meldepligt. Der er således sikret politiet mulighed for i langt højere grad, end tilfældet er i dag, at få en helt aktuel viden om de pågældendes opholdssted, herunder for at kunne udsende de pågældende straks, når muligheden herfor måtte opstå. Det bemærkes i den forbindelse, at tvangsmæssig udsendelse til hjemlandet vil forudsætte en ændring af asylmyndighedernes afgørelse, hvilket vil tage noget tid.

Regeringen foreslog på den baggrund, at udlændinge på tålt ophold i videst muligt omfang skal pålægges personligt at melde sig til politiet dagligt efter politiets nærmere bestemmelse.

Regeringen foreslog samtidig en forhøjelse af strafferammen i tilfælde, hvor en udlænding ikke efterkommer en pålagt meldepligt, og hvor der foreligger skærpende omstændigheder, fra indtil 4 måneders fængsel til indtil 1 års fængsel, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1.

Der kan om administrationen af de ændrede regler, der fulgte af vedtagelsen af lovforslag L 69, i øvrigt henvises til Integrationsministeriets instruks af 22. december 2008, der er bilag til rapporten.

5.5 Deponering af pas

Efter udlændingelovens § 34, stk. 1, nr. 1, kan politiet, indtil der er truffet afgørelse om, hvorvidt en udlænding skal udvises, afvises, overføres eller tilbageføres eller udsendes under henvisning til, at udlændingen ikke har ret til at opholde sig her i landet efter reglerne i kapitel 1 og 3-5 a, og indtil en afgørelse herom kan iværksættes, når det må anses for nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse, bestemme, at udlændingen skal deponere sit pas eller anden rejselegitimation hos politiet.

En udlænding, der er udvist efter udlændingelovens § 25, er forpligtet til at udrejse af Danmark, jf. herved udlændingelovens § 30, stk. 1. For så vidt angår udlændinge, der har tålt ophold, og som må anses for en fare for statens sikkerhed, deponerer Rigspolitiet således udlændingens pas eller anden rejselegitimation (såfremt udlændingen er i besiddelse heraf) for det tilfældes skyld, at der skulle opstå mulighed for at udsende udlændingen. Såfremt en udlænding ønsker frivilligt at udrejse til et land, hvor den pågældende lovligt kan indrej-

se, er Rigspolitiet i fornødent omfang behjælpelig med at tilvejebringe forudsætningerne for en sådan udrejse, og udlændingen vil i denne forbindelse få udleveret sit pas eller anden rejselegitimation.

Politiet har endvidere i medfør af udlændingelovens § 40, stk. 8, mulighed for at tage dokumenter og genstande, der må antages at være af betydning for at fastslå en udlændings identitet eller tilknytning til andre lande, i bevaring, hvis det skønnes fornødent.

6. Internationale forpligtelser

6.1 Indledning

Arbejdsgruppen er i henhold til kommissoriet blevet bedt om at overveje, om der er behov for nye initiativer for at sikre, at udvisningen af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan gennemføres på en effektiv måde, samtidig med at indsatsen på dette område tilrettelægges fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt og under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Dette kapitel sætter i forlængelse heraf fokus på Danmarks internationale forpligtigelser.

Administrativ udvisning og udsendelse af udlændinge rejser spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) og FN's Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (UNCAT).

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i en række sager haft lejlighed til at udtale sig om EMRK's rækkevidde i forhold til udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Sådanne udvisninger kan rejse spørgsmål i forhold til flere bestemmelser i konventionen.

Det drejer sig navnlig om konventionens artikel 5, hvorefter ingen må berøves friheden undtagen i de i bestemmelsen opregnede tilfælde, artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv, artikel 13 om adgangen til effektive retsmidler og artikel 1 i 7. tillægsprotokol om proceduremæssig sikring vedrørende udvisning af udlændinge. Endvidere kan det også rejse spørgsmål til artikel 2 i 4. tillægsprotokol i forhold til begrænsninger i bevægelsesfriheden for personer, der udvises administrativt.

Derimod finder artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang ikke anvendelse på sager om udlændinges indrejse, ophold og udvisning, jf. bl.a. *Maaouia mod Frankrig*, dom af 5. oktober 2000.

Selve udsendelsen af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan rejse spørgsmål i forhold til konventionens artikel 3, hvorefter

ingen må underkastes tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Også spørgsmål om anvendelsen af diplomatiske forsikringer bedømmes i forhold til artikel 3.

Disse bestemmelser samt relevant praksis fra EMD omtales nedenfor i afsnit 6.2.

De relevante bestemmelser i UNCAT og ICCPR og praksis fra FN-komitéerne omtales nedenfor i afsnit 6.3 og 6.4.

6.2 EMRK – relevante bestemmelser og praksis fra EMD

6.2.1 Administrativ udvisning

6.2.1.1 Generelt om udvisning og EMRK artikel 8

Som i alle andre sager om udvisning af udlændinge skal det også i sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, overvejes, om den pågældende udlænding har et familie- eller privatliv i udvisningsstaten, der efter omstændighederne vil kunne nyde beskyttelse efter konventionens artikel 8, og som eventuelt vil kunne medføre, at den pågældende udlænding ikke udvises.

Efter EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for bl.a. sit privat- og familieliv. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til statens sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder, jf. artikel 8, stk. 2.

I det omfang, der med en konkret afgørelse om udvisning foretages indgreb i en udlændings privatliv og/eller familieliv i Danmark, skal staten påvise, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, jf. artikel 8, stk. 2. Indgrebet skal således have lovhjemmel (se herom nedenfor i afsnit 6.2.1.2), varetage et af de i bestemmelsen opregnede formål samt være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalitetskrav).

Det fremgår af praksis fra EMD, at der ved proportionalitetsafvejningen skal tages udgangspunkt i omstændighederne i den konkrete sag. Samtidig kan det dog også udledes, at EMD navnlig lægger vægt på følgende momenter: (1) Karakteren og alvoren af en eventuel lovovertrædelse. (2) Varigheden af udlændingens ophold i konventionsstaten. (3) Den tid der er gået fra lovovertrædelsen, herunder den pågældendes adfærd i denne periode. (4) De involverede personers nationalitet. (5) Den pågældendes familiemæssige situation, herunder varighed af ægteskab og andre momenter, der udtrykker, om parret har et effektivt familieliv. (6) Hvorvidt ægtefællen var bekendt med forbrydelsen ved etableringen af familielivet. (7) Hvorvidt der er børn og i bekræftende fald børnenes alder. (8) Alvorligheden af de vanskeligheder, som familien risikerer at blive mødt med i det relevante tredjeland. (9) Styrken af de sociale, kulturelle og familiemæssige bånd til henholdsvis konventionsstaten og tredjelandet.

Da arbejdsgruppens opgave imidlertid primært er at se på de processuelle krav, der følger af konventionen, vil spørgsmålet om, hvornår hensynet til statens sikkerhed vejer tungere end hensynet til familie- og privatliv, ikke blive uddybet nærmere her.

6.2.1.2 Processuelle krav til udvisningsproceduren – EMRK artikel 8 og 13 og artikel 1 i 7 tillægsprotokol

Der stilles ikke efter EMRK krav om, at udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, skal ske ved dom, og udvisning vil således som udgangspunkt også kunne ske administrativt. Konventionen stiller imidlertid visse processuelle krav til udvisningsproceduren.

Konventionens processuelle krav til udvisningsproceduren følger dels af legalitetskravet i artikel 8, dels af artikel 13 om adgangen til effektive retsmidler og artikel 1 i 7. tillægsprotokol om proceduremæssig sikring vedrørende udvisning af udlændinge.

Legalitetskravet i artikel 8

Som nævnt ovenfor er en af betingelserne for at kunne foretage indgreb i rettigheder beskyttet af artikel 8, stk. 1, at det sker "i overensstemmelse med loven". Legalitetskravet indebærer for det første, at indgrebet skal have

hjemmel i national ret, og for det andet, at der stilles kvalitative krav til hjemmelsgrundlaget. Retsreglerne skal således være ”tilgængelige” og ”forudsigelige”.

Forudsigelighedskravet indebærer, at reglerne skal være formuleret så tilstrækkeligt klart og præcist, at de berørte personer har mulighed for at indrette sig efter de pågældende regler. Borgerne skal således have mulighed for – om nødvendigt med passende juridisk bistand – at forudsige med en rimelig grad af sikkerhed, hvilke følger en given handling vil kunne få, jf. bl.a. *Sunday Times mod Storbritannien*, dom af 26. april 1979. Forudsigelighedskravet udelukker ikke, at myndighederne overlades et skøn, men omfanget af skønnet og den måde, hvorpå det skal udøves, skal være angivet med tilstrækkelig klarhed, så individet, under hensyntagen til de anerkendelsesværdige formål, der forfølges, ydes en passende beskyttelse mod vilkårlige indgreb fra staten. Kravet om forudsigelighed udelukker dog ikke anvendelse af vagt formulerede bestemmelser, hvor det er vanskeligt at lovgive med absolut præcision, jf. bl.a. *Goodwin mod Storbritannien*, dom af 27. marts 1996.

Dette gælder f.eks. hensynet til "statens sikkerhed", hvilket EMD bl.a. har anerkendt i sagen *Al-Nashif mod Bulgarien*, dom af 20. juni 2002 (§ 121). EMD udtalte, at de kvalitative krav til hjemmelsgrundlaget i nogen grad afhænger af karakteren og intensiteten af indgrebet, og at kravene ikke går så vidt som til at tvinge staterne til at vedtage lovgivning, som detaljeret angiver opførsel, som må anses at være til fare for statens sikkerhed, men udtalte samtidig, at der dog skal foreligge garantier, som sikrer, at myndighedernes skøn udøves i overensstemmelse med loven og uden misbrug (§ 122).

I forlængelse heraf slog EMD fast, at det følger af legalitetskravet og af retsstatsprincippet, at selv når det handler om statens sikkerhed, skal foranstaltninger, der påvirker grundlæggende menneskerettigheder, underkastes en eller anden form for kontradiktorisk procedure for en uafhængig myndighed, der er kompetent til at prøve begrundelsen for beslutningen og de relevante beviser, om nødvendigt med processuelle begrænsninger på grund af oplysningernes fortrolige karakter (§ 123). Individet skal have mulighed for at anfægte myndighedernes vurdering af, at statens sikkerhed er truet. Mens myndighedernes vurdering af, hvad der udgør en fare for statens sikkerhed, naturligvis har betydelig vægt, skal den uafhængige

myndighed have mulighed for at reagere, hvor statens sikkerhed som begrundelse ikke har noget rimeligt grundlag i de foreliggende oplysninger, eller der er tale om en forkert eller vilkårlig fortolkning af hensynet til statens sikkerhed (§ 124).

EMD har fortolket artikel 8's legalitetskrav i en række sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Ovennævnte sag, *Al-Nashif mod Bulgarien*, omhandlede en statsløs palæstinenser, der havde boet i Bulgarien i syv år med sin kone og to børn, og som blev frihedsberøvet og senere udvist af Bulgarien. Udvisningsbeslutningen indeholdt ingen nærmere begrundelse for beslutningen, men henviste alene til statens sikkerhed. De bulgarske domstole afviste at tage stilling til frihedsberøvelsens lovlighed, fordi de bulgarske regler udtrykkeligt anførte, at sager om administrative beslutninger om tilbageholdelse med henblik på udsendelse af personer, der var udvist på grund af hensynet til statens sikkerhed, ikke kunne prøves af domstolene.

EMD udtalte om sagens forhold til legalitetskravet i artikel 8, at det bulgarske indenrigsministerium havde kompetence til at udstede udvisningsordrer, der gjorde indgreb i fundamentale menneskerettigheder, uden at følge en kontradiktorisk procedure, uden at begrunde ordren og uden mulighed for appel til en uafhængig instans. Endvidere var de bulgarske domstole delt i opfattelsen af, om systemet var lovligt. EMD fandt på denne baggrund, at udvisningsproceduren ikke indeholdt de nødvendige garantier mod vilkårlighed, hvorfor artikel 8 var krænket.

Haliti mod Schweiz, afgørelse af 1. marts 2005, vedrørte udvisning af en 45-årig statsborger fra Serbien-Montenegro (født i Kosovo), som havde boet i Schweiz siden 1986. Han havde været gift siden 1989, og ægteparret havde tre børn, der alle boede i Schweiz. Efter en udlandsrejse i 2001 blev klageren nægtet indrejse i Schweiz på grund af en fortrolig rapport fra NATO, hvori klager blev forbundet med bl.a. Kosovos befrielseshær. EMD fandt ikke anledning til at betvivle oplysningerne i NATO-rapporten og konstaterede endvidere, at klager havde fået en tilstrækkelig begrundelse, at han havde fået aktindsigt i en del af materialet og et resumé af de fortrolige oplysninger i rapporten, og at han på den baggrund kunne argumentere sin sag over for det

schweiziske forvaltningstribunal. I denne sag fandt EMD derfor, at de processuelle krav indeholdt i artikel 8 var overholdt.

Sagen *Lupsa mod Rumænien*, dom af 8. juni 2006, omhandlede en jugoslavisk statsborger, der i over 13 år havde boet i Rumænien med sin rumænske samlever og deres fælles barn, og som blev udvist i 10 år, da en appelret opretholdt udlændingemyndighedernes udvisningsafgørelse, der var truffet på grundlag af efterretningstjenestens beslutning om, at klager udgjorde en fare for statens sikkerhed.

EMD fremhævede, at udvisningen byggede på efterretningstjenestens vurdering, at der ikke var rejst straffesag mod klager, og at myndighederne ikke havde givet noget konkret begrundelse for udvisningen. EMD lagde vægt på, at appelretten foretog en rent formel prøvelse, at anklageren ikke fremlagde konkrete oplysninger for appelretten, og at appelretten ikke gik længere end til anklagerens konstatering for at prøve, om klager faktisk udgjorde en fare for statens sikkerhed. Da klager således ikke nød det minimum af beskyttelse mod vilkårlighed, som kræves i medfør af legalitetskravet i artikel 8, var artikel 8 krænket.

Kaya mod Rumænien, dom af 12. oktober 2006, vedrørte en tyrkisk statsborger, som havde boet i Rumænien i 5 år og var gift med en i Rumænien bosat kvinde, da han blev udvist af landet i 15 år på grund af indikationer om, at han udgjorde en trussel mod statens sikkerhed. EMD fandt med samme begrundelse som i Lupsa-dommen, at artikel 8 var krænket.

I sagen *Liu og Liu mod Rusland*, dom af 6. december 2007, fik en kinesisk mand, der havde boet en årrække i Rusland sammen med sin hustru og parrets to børn, afslag på en ny opholdstilladelse alene under henvisning til, at han udgjorde en fare for statens sikkerhed. EMD gentog, at det følger af legalitetskravet og af retsstatsprincippet, at selv når det handler om statens sikkerhed, skal foranstaltninger, der påvirker grundlæggende menneskerettigheder, underkastes en eller anden form for kontradiktorisk procedure for en uafhængig myndighed, der er kompetent til at prøve begrundelsen for beslutningen og de relevante beviser, om nødvendigt med processuelle begrænsninger på grund af oplysningernes fortrolige karakter. Individet skal have mulighed for at anfægte myndighedernes vurdering af, at statens sikkerhed er truet. Mens myndighedernes vurdering af, hvad der udgør

en fare for statens sikkerhed, naturligvis har betydelig vægt, skal den uafhængige myndighed have mulighed for at reagere, hvor statens sikkerhed som begrundelse ikke har noget rimeligt grundlag i de foreliggende oplysninger, eller der er tale om en forkert eller vilkårlig fortolkning af hensynet til statens sikkerhed. EMD gentog endvidere, at brug af fortroligt materiale kan være uundgåelig i sager vedrørende statens sikkerhed, men slog fast, at dette ikke indebærer, at administrative myndigheder er fri for domstolskontrol i sager om statens sikkerhed og terrorisme.

Da de russiske domstole ikke havde haft adgang til de relevante informationer, var de berøvet muligheden for at vurdere, om den konklusion, at klager udgjorde en trussel for statens sikkerhed, var rimeligt begrundet. Domstolsprøvelsen af afslaget på ny opholdstilladelse var således begrænset, og den gav ifølge EMD ikke tilstrækkelig beskyttelse mod vilkårlig anvendelse af det vide skøn, som var tillagt myndighederne i disse sager. Russisk lovgivning indeholdt to parallelle udvisningsprocedurer for udlændinge, der opholdt sig ulovligt i landet. Én procedure, hvorefter udvisningsbeslutningen kun kunne træffes af domstolene, og en anden procedure, hvorefter det var de administrative myndigheder, der traf udvisningsbeslutningen uden mulighed for domstolsprøvelse. Da det var op til de administrative myndigheder selv at vælge mellem de to procedurer, fandt EMD ikke, at de lovbestemmelser, som udgjorde hjemlen for udvisning af klager, indeholdt den fornødne beskyttelse mod vilkårlighed. På baggrund heraf konkluderede EMD, at legalitetskravet i artikel 8 i konventionen ville blive krænket, hvis udvisningen af klager blev gennemført.

Endelig kan nævnes *C.G. m.fl. mod Bulgarien*, dom af 24. april 2008, som omhandlede en tyrkisk statsborger, der flyttede til Bulgarien i 1992. I 1996 blev han gift, og parret fik efterfølgende to børn. I 2005 blev klager udvist i 10 år med henvisning til, at han udgjorde en alvorlig risiko for statens sikkerhed. Ved den efterfølgende domstolsprøvelse kom det frem, at sikkerhedsvurderingen dækkede over, at klager angiveligt var involveret i narkotikahandel.

EMD udtalte, at "statens sikkerhed" ikke kan defineres præcist, og at det overlader en bred skønsmargin til myndighederne. Det betyder imidlertid ikke, at begrebets grænser kan strækkes ud over ordets naturlige betydning. Det kunne således næppe siges, at klagers påståede involvering i narkotikahandel

kunne danne grundlag for den vurdering, at han udgjorde en alvorlig trussel for statens sikkerhed. De nationale domstole syntes således ikke at have foretaget en meningsfuld prøvelse af sikkerhedsvurderingen. Domstolen udtalte videre (§ 45), at "While actions taken in the interest of national security may, in view of the sensitivity of the subject-matter and the serious potential consequences for the safety of the community, attract considerably less in terms of guarantees than might otherwise be the case, an expulsion designed to forestall lesser evils such as run-of-the-mill criminal activities may have to be reviewed in proceedings providing a higher degree of protection of the individual." På den baggrund fandt EMD det særligt overraskende, at klager ikke havde fået nogen konkret begrundelse. Endvidere havde domstolene ikke undersøgt sagen tilstrækkeligt, idet de ikke havde undersøgt, om myndighederne kunne påvise eksistensen af konkrete fakta, som dannede grundlag for sikkerhedsvurderingen. EMD fandt således, at de nationale domstole alene havde foretaget en formel prøvelse, og at klager således ikke nød det minimum af beskyttelse mod vilkårlighed, som kræves i medfør af legalitetskravet i artikel 8.

Artikel 13 om adgang til effektive retsmidler

Konventionens artikel 13 kræver, at der skal foreligge et effektivt nationalt retsmiddel, der kan behandle indholdet af en rimeligt begrundet klage (arguable claim) over krænkelse af en konventionsrettighed, og som kan sikre passende oprejsning. Retsmidlet skal være effektivt såvel retligt som faktisk.

Artikel 13 kræver ikke nødvendigvis, at retsmidlet skal bestå i en domstolsprøvelse, men organets kompetence og de processuelle garantier, der er til rådighed, har betydning for vurderingen af, om der er tale om et effektivt retsmiddel i artikel 13's forstand, jf. *Chahal mod Storbritannien*, dom af 25. oktober 1996.

For at kunne anses for "effektivt" skal et retsmiddel være i stand til at forhindre en krænkelse eller yde passende oprejsning for en allerede sket krænkelse, jf. *Sürmeli mod Tyskland*, dom af 8. juni 2006. Det skal desuden kunne træffe en bindende afgørelse, der kan håndhæves. Der stilles også visse krav til indholdet og omfanget af prøvelsen, som skal være tilstrækkelig til, at de hensyn, der er afgørende for, om konventionen er overholdt, indgår i prøvelsen, jf. *P.G. og J.H. mod Storbritannien*, dom af 25. september 2001.

Prøvelsesorganet skal endvidere have adgang til at foretage en reel efterprøvelse, hvilket kan have betydning, hvis organet ikke har adgang til visse oplysninger af betydning for afgørelsen, jf. *Chahal mod Storbritannien*.

EMD har i flere sager anerkendt, at sager, der involverer overvejelser om statens sikkerhed, vil kunne retfærdiggøre visse begrænsninger med hensyn til typen af tilgængelige retsmidler. Efter artikel 13 stilles der således ikke nødvendigvis krav om, at en udvisningsbeslutning skal kunne prøves ved en domstol.

I ovennævnte *Al-Nashif mod Bulgarien* udtalte EMD således om sagens forhold til artikel 13, at effektiviteten af et retsmiddel i artikel 13's forstand ikke afhænger af, om der er sikkerhed for, at klageren får ret, og at retsmidlet ikke behøver at være en egentlig domstol, men dog et domstolslignende organ med tilstrækkelige beføjelser til at sikre en effektiv prøvelse under overholdelse af de fornødne retsgarantier (§§ 132-133).

EMD udtalte, at selv om proceduremæssige begrænsninger kan være nødvendige for at sikre, at oplysninger, der ville skade statens sikkerhed, ikke bliver lækket, og selv om den udøvende myndighed måtte overlades en vid skønsmargin i udvisningssager, ville det ikke være berettiget helt at fjerne adgangen til effektive retsmidler i sager, hvor den udøvende myndighed henviser til statens sikkerhed (§ 137).

Selv i tilfælde, hvor det påstås, at der eksisterer en trussel mod statens sikkerhed, kræver garantien for et effektivt retsmiddel i det mindste, at det kompetente uafhængige klageorgan oplyses om de bagvedliggende årsager til udvisningen, også selv om de ikke er offentligt tilgængelige. I tilknytning hertil fremhævede EMD, at klageorganet skal være kompetent til at afvise administrationens beslutning om, at der er en trussel mod statens sikkerhed, hvis denne beslutning findes vilkårlig eller urimelig. Der skal være en form for kontradiktorisk procedure, om nødvendigt gennem en særlig repræsentant, der er sikkerhedsgodkendt. Endvidere må det undersøges, om udvisningsbeslutningen griber ind i den pågældendes ret til familieliv og i givet fald, om der er foretaget en fair afvejning (§ 137).

I den konkrete sag var alle klagers appeller blevet afvist uden prøvelse på baggrund af den bulgarske udlændingelov, hvorfor EMD fandt, at der var sket en krænkelse af artikel 13.

Artikel 13 var endvidere påberåbt i ovennævnte *C.G. mod Bulgarien*, hvor EMD gentog, at staten i udlændingesager, hvor der er en begrundet klage over krænkelse af artikel 8, må stille en effektiv mulighed til rådighed for individet for at anfægte udvisning eller nægtelse af meddelelse af opholdstilladelse og for at få de relevante spørgsmål prøvet ved et domstolslignende organ med tilstrækkelige beføjelser til at sikre en effektiv prøvelse under overholdelse af de fornødne retsgarantier. EMD gentog endvidere, at selv om proceduremæssige begrænsninger kan være nødvendige for at sikre, at oplysninger, der ville skade statens sikkerhed, ikke bliver lækket, og selv om den udøvende myndighed måtte overlades en vid skønsmargin i udvisningssager, fandtes det ikke berettiget helt at fjerne adgangen til effektive retsmidler i sager, hvor den udøvende myndighed henviser til statens sikkerhed.

Selv i tilfælde, hvor det påstås, at der eksisterer en trussel mod statens sikkerhed, kræver garantien for et effektivt retsmiddel i det mindste, at det kompetente uafhængige klageorgan oplyses om de bagvedliggende årsager til udvisningen, også selv om de ikke er offentligt tilgængelige. I tilknytning hertil fremhævede EMD, at klageorganet skal være kompetent til at afvise administrationens beslutning om, at der er en trussel mod statens sikkerhed, hvis denne beslutning findes vilkårlig eller urimelig. Der skal foreligge en eller anden form for kontradiktorisk procedure, om nødvendigt gennem en særlig repræsentant, der er sikkerhedsgodkendt. Endvidere må det undersøges, om udvisningsbeslutningen griber ind i den pågældendes ret til familieliv og i givet fald, om der er foretaget en fair afvejning.

I den konkrete sag havde de bulgarske domstole ikke foretaget en prøvelse af myndighedernes vurdering af, at klager udgjorde en fare for statens sikkerhed, og om myndighederne kunne påvise det faktuelle grundlag for vurderingen. Endvidere kendte klager ikke de fakta, som lå til grund for vurderingen, og kunne derfor ikke gendrive disse fakta. Endelig foretog domstolene ikke en prøvelse af, om indgrebet i klagers familieliv var proportionalt med det formål, der søgtes opnået. EMD fandt på denne baggrund ikke, at de bulgarske domstole udgjorde et effektivt retsmiddel for klager. Artikel 13 var derfor krænket.

Endelig kan nævnes ovennævnte *Chahal mod Storbritannien*, hvor artikel 13 var påberåbt i forbindelse med artikel 3. Sagen omhandlede en indisk sikh, der havde boet 16 år i Storbritannien med sin ægtefælle og sine børn, og som blev frihedsberøvet og administrativt udvist under henvisning til statens sikkerhed og den internationale kamp mod terrorisme. Chahal indbragte først spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed for et rådgivende panel, hvor han selv kunne møde op og kunne indkalde vidner, men ikke havde mulighed for at være repræsenteret ved advokat. Panelet havde ingen beslutningskompetence, og dets råd var alene vejledende for ministeren. Chahal blev endvidere ikke gjort bekendt med panelets råd. Chahal indbragte endvidere spørgsmålet for de britiske domstole, som imidlertid afviste søgsmålet, idet frihedsberøvelsen per se var lovlig, fordi ministeren havde beføjelse til at frihedsberøve en person, som var blevet udvist under henvisning til statens sikkerhed og den internationale kamp mod terrorisme.

EMD udtalte bl.a., at kravet om effektive retsmidler i konventionens artikel 13 i sager vedrørende konventionens artikel 3 – henset til artikel 3's karakter og den potentielt uoprettelige skade, hvis en person bliver udsat for behandling i strid med bestemmelsen – indebærer, at der i sager vedrørende udsendelse af udlændinge skal foretages en uafhængig undersøgelse af, om der er vægtige grunde til antage, at der er en reel risiko for, at den pågældende vil blive udsat for behandling i strid med artikel 3. EMD bemærkede, at retsmidlet ikke behøver at være en egentlig domstolskontrol, men at visse retsgarantier dog er påkrævet.

I den konkrete sag kunne de britiske domstole ikke efterprøve den administrative vurdering af, om klager var i risiko for behandling i strid med artikel 3, hvis han blev udsendt til Indien. Derimod kunne de britiske domstole alene sikre sig, at der i den administrative afgørelse var foretaget en afvejning af risikoen for overgreb over for hensynet til statens sikkerhed. På den baggrund konkluderede EMD, at artikel 13 var krænket.

I ovennævnte afgørelse, *Haliti mod Schweiz*, fandt EMD ikke, at artikel 13 var krænket, idet klager havde fået sin sag behandlet for det schweiziske forvaltningstribunal, som havde forholdt sig til klagers anbringender.

I de rumænske sager (Lupsa og Kaya) var artikel 13 ikke påberåbt.

Artikel 1 i 7 tillægsprotokol

Artikel 1 i 7. tillægsprotokol om proceduremæssig sikring vedrørende udvisning af udlændinge indeholder en række processuelle rettigheder, der finder anvendelse i sager om udvisning af udlændinge. Protokollen er tiltrådt af Danmark den 1. november 1988.

Det følger af bestemmelsens stk. 1, at en udlænding, der lovligt er bosiddende på en stats territorium, ikke kan udvises derfra, medmindre dette sker i medfør af en beslutning truffet i overensstemmelse med loven, og den pågældende skal have adgang til:

a) at fremføre de grunde, der taler mod udvisningen,

b) at få sagen prøvet på ny, og

c) med henblik herpå at være repræsenteret over for den kompetente myndighed eller en person eller personer udpeget af denne myndighed.

Af stk. 2 følger, at en udlænding kan udvises inden udøvelsen af de i stk. 1, litra a-c, nævnte rettigheder, når dette er nødvendigt af hensyn til den offentlige orden eller begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed.

Bestemmelsen finder – i modsætning til de processuelle rettigheder, der følger af artikel 8 og artikel 13 – anvendelse i alle sager om udvisning af udlændinge, uanset om der foreligger en begrundet antagelse om, at artikel 8 eller andre af konventionens artikler er krænket.

Legalitetskravet i stk. 1 (”i overensstemmelse med loven”) indebærer bl.a., at udvisningsbeslutningen skal træffes af de kompetente myndigheder i overensstemmelse med de relevante materielle og processuelle bestemmelser i national lovgivning og skal forstås på samme måde som det legalitetskrav, der findes i en række af konventionens øvrige bestemmelser, herunder artikel 8, jf. herom ovenfor. Nationale regler, hvorefter der kan ske udvisning, skal således være tilgængelige og forudsigelige og yde beskyttelse mod vilkårlige indgreb i konventionsrettigheder, jf. *Lupsa mod Rumænien*.

Af de ovennævnte sager vedrørende udvisning af udlændinge, der må anses at udgøre en fare for den nationale sikkerhed, har artikel 1 i 7. tillægsprotokol alene været påberåbt i *Lupsa mod Rumænien*, *Kaya mod Rumænien* og *C.G. m.fl. mod Bulgarien*.

I *Lupsa mod Rumænien* gentog EMD, at udlændinge, der udvises, i tillæg til garantierne efter artikel 3 og 8 sammenholdt med artikel 13 nyder de særlige garantier, som følger af artikel 1 i 7. tillægsprotokol, og at klager, der blev hasteudvist af hensyn til statens sikkerhed, jf. stk. 2, under alle omstændigheder var berettiget til at nyde garantierne i stk. 1 efter udvisningen. EMD fokuserede sin prøvelse på stk. 1's legalitetskrav ("i overensstemmelse med loven") og udtalte, at dette på samme måde som i konventionens øvrige bestemmelser ikke alene indebærer et krav om hjemmel i national ret, men også indebærer visse kvalitative krav til hjemmelsgrundlaget. Da EMD allerede havde konkluderet, at hjemmelsgrundlaget for udvisningen ikke opfyldte legalitetskravet i artikel 8, opfyldte hjemmelsgrundlaget heller ikke kravene i artikel 1, stk. 1, i 7. tillægsprotokol. EMD fandt videre, at bestemmelsens litra a og b var krænket, da udvisningen ikke var begrundet over for klager, da udvisningsafgørelsen først blev sendt til klager samme dag, som appelretten behandlede sagen, og da klagers anmodninger om udsættelse af appelsagen med henblik på forberedelse af sin sag blev afvist. I lyset af den rent formelle prøvelse af sagen havde klager ikke mulighed for at få sin sag prøvet i lyset af grunde, der talte imod udvisningen.

I *Kaya mod Rumænien* fandt EMD med samme begrundelse som i Lupsa-dommen, at artikel 1 i 7. tillægsprotokol var krænket.

Samme tilgang som i de rumænske domme tog EMD i *C.G. m.fl. mod Bulgarien*, hvor EMD også fandt, at siden den allerede havde konkluderet, at hjemmelsgrundlaget for udvisningen ikke opfyldte legalitetskravet i artikel 8, opfyldte hjemmelsgrundlaget heller ikke kravene i artikel 1, stk. 1, i 7. tillægsprotokol. EMD tog herefter stilling til, om de øvrige krav i stk. 1 var opfyldt, og fandt, at det ikke var tilfældet for så vidt angik litra b, idet de nationale domstole alene foretog en rent formel prøvelse af udvisningsbeslutningen med det resultat, at klagers sag ikke gennemgik en reel prøvelse i lyset af grunde, der talte imod udvisningen. EMD forholdt sig herefter til det forhold, at klager var hasteudvist og således alene kunne anfægte beslutningen, efter at udvisningen havde fundet sted. Efter stk. 2 kan

udøvelsen af de i stk. 1, litra a-c, nævnte rettigheder suspenderes, når dette er nødvendigt af hensyn til den offentlige orden eller begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed. Da EMD allerede havde konkluderet, at udvisningen ikke var begrundet i reelle hensyn til den nationale sikkerhed, fandt dette led ikke anvendelse. For så vidt angår hensynet til den offentlige orden bemærkede EMD, at undtagelsen skal undergives en proportionalitetsvurdering. Regeringen havde ikke fremført noget argument, som kunne overbevise EMD om, at det havde været nødvendigt at suspendere stk. 1-rettighederne, hvorfor EMD konkluderede, at klager skulle have haft adgang til at udøve sine stk. 1-rettigheder, før han blev udvist.

6.2.2 Frihedsberøvelse under sager om administrativ udvisning af udlændinge – EMRK artikel 5

I sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, vil udlændingen ofte blive frihedsberøvet, inden udvisningen gennemføres.

En sådan frihedsberøvelse kan ske i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f, hvorefter der bl.a. kan ske lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering, når det sker i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde.

At frihedsberøvelsen kun kan ske "i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde" indebærer, at frihedsberøvelsen skal være "lovlig". Frihedsberøvelsen skal således have hjemmel i national ret og må ikke være vilkårlig. Det er imidlertid ikke et krav efter artikel 5, stk. 1, litra f, at den underliggende administrative beslutning om udvisning kan retfærdiggøres under henvisning til national ret eller konventionen, jf. nedenfor om EMD's praksis.

Efter EMD's praksis, jf. nedenfor, stilles der krav i forhold til den tidsmæssige udstrækning af frihedsberøvelsen. Myndighederne skal således udvise den fornødne omhu, når de tager skridt til udvisning m.v. Hvis en udvisningssag ikke fremmes med den fornødne omhu, ophører frihedsberøvelsen med at være lovlig i medfør af artikel 5, stk. 1, litra f.

Enhver, der berøves friheden ved anholdelse eller anden tilbageholdelse, herunder i de tilfælde, der er omfattet af stk. 1, litra f, har i medfør af artikel 5, stk. 4, ret til at indbringe spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed for en domstol.

Artikel 5, stk. 4, stiller også krav til prøvelsens indhold og omfang. Den nationale domstol skal som udgangspunkt have kompetence til at prøve sagens faktiske og retlige omstændigheder og til at beordre løsladelse. Artikel 5, stk. 4, garanterer ikke en ret til en domstolsprøvelse, der har et sådant omfang, at den nationale domstol er kompetent til på alle punkter at sætte sit eget skøn i stedet for den myndighed, der har truffet afgørelsen. Prøvelsen skal imidlertid have et sådant omfang, at den omfatter de betingelser, der efter artikel 5, stk. 1, er afgørende for, om frihedsberøvelsen er lovlig, jf. bl.a. *Chahal mod Storbritannien* (§ 127).

EMD havde i denne sag lejlighed til at udtale sig om rækkevidden af både artikel 5, stk. 1, litra f, og stk. 4, i en sag, hvor en udvisningsbeslutning var truffet af hensyn til statens sikkerhed.

Sagen omhandlede som nævnt ovenfor i afsnit 6.2.1 en indisk sikh, der havde boet 16 år i Storbritannien med sin ægtefælle og børn, og som blev frihedsberøvet og administrativt udvist under henvisning til statens sikkerhed og den internationale kamp mod terrorisme. Chahal indbragte først spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed for et rådgivende panel, hvor han selv kunne møde op og kunne indkalde vidner, men ikke havde mulighed for at være repræsenteret ved advokat. Panelet havde ingen beslutningskompetence, og dets råd var alene vejledende for ministeren. Chahal blev endvidere ikke gjort bekendt med panelets råd. Chahal indbragte endvidere spørgsmålet for de britiske domstole, som imidlertid afviste søgsmålet, idet frihedsberøvelsen per se var lovlig, fordi ministeren havde beføjelse til at frihedsberøve en person, som var blevet udvist under henvisning til statens sikkerhed og den internationale kamp mod terrorisme.

Om artikel 5, stk. 1, litra f, udtalte EMD, at litra f, alene kræver, at der tages skridt til udvisning eller udlevering. Det er således uden betydning i forhold til denne bestemmelse, om den underliggende administrative beslutning om udvisning kan retfærdiggøres under henvisning til national ret eller konventionen. Hvis en udsendelsessag imidlertid ikke bliver fremmet med den

fornødne omhu, ophører frihedsberøvelsen med at være lovlig efter artikel 5, stk. 1, litra f. Herefter foretog EMD en konkret vurdering af frihedsberøvelsens tidsmæssige udstrækning og fandt, at det ikke udgjorde en krænkelse af bestemmelsen, at klager havde været frihedsberøvet i mere end 2 år og 7 måneder. EMD lagde vægt på sagens alvorlige og komplicerede karakter, og at det både var i klagers og offentlighedens interesse, at sagen blev behandlet grundigt.

EMD prøvede endvidere, om frihedsberøvelsen var lovlig. Det kræves efter stk. 1, at frihedsberøvelsen har hjemmel i national ret, og at den ikke er vilkårlig. Frihedsberøvelsen af Chahal havde utvivlsomt hjemmel i national ret og fandtes heller ikke at være vilkårlig, idet proceduren for det rådgivende panel (som i modsætning til domstolene havde fuld indsigt i efterretningsmaterialet) indebar en væsentlig garanti mod vilkårlige beslutninger. Regeringen havde oplyst, at panelet var enigt i sikkerhedsvurderingen, og EMD fandt, at denne procedure gav tilstrækkelig garanti for, at der i hvert fald var prima facie grunde til at tro, at Chahal udgjorde en fare for statens sikkerhed. Der var derfor ikke sket en krænkelse af stk. 1, litra f.

Med hensyn til artikel 5, stk. 4, udtalte EMD, at "lovlighed" i stk. 4 har samme betydning som i stk. 1. Stk. 4 garanterer ikke en ret til en domstolsprøvelse, der har et sådant omfang, at den nationale domstol er kompetent til på alle punkter at sætte sit eget skøn i stedet for den myndighed, der har truffet afgørelsen. Ikke desto mindre skal prøvelsen have et sådant omfang, at den omfatter de betingelser, der efter artikel 5, stk. 1, er afgørende for, om frihedsberøvelsen er lovlig. Stk. 4 kræver heller ikke, at en national domstol i forbindelse med prøvelsen af afgørelsen om frihedsberøvelse er kompetent til at vurdere, om den bagvedliggende administrative afgørelse om udvisning er i overensstemmelse med national ret eller konventionen. De nationale domstole skal dog i sådanne udvisningssager have beføjelse til at vurdere, om frihedsberøvelsen er ”lovlig” i artikel 5, stk. 1’s forstand.

I den konkrete sag kunne de britiske domstole ikke efterprøve, om afgørelsen om at frihedsberøve klager samt at opretholde frihedsberøvelsen af ham, var retfærdiggjort af hensynet til statens sikkerhed, og det rådgivende panel kunne ikke anses for en domstol i artikel 5, stk. 4's forstand. EMD anerkendte, at anvendelsen af fortrolige oplysninger kan være uundgåelig i sager om statens sikkerhed. Det betyder imidlertid ikke, at de nationale myndigheder kan

fritages for effektiv kontrol fra domstolene, når de hævder, at en sag handler om statens sikkerhed eller terrorisme. EMD lagde vægt på, at der i Canada findes en mere effektiv form for judiciel kontrol i denne type sager, hvilket viser, at der findes ordninger, der tilgodeser legitime sikkerhedshensyn med hensyn til efterretningsoplysningers karakter og kilder, og som samtidig sikrer individet en væsentlig grad af processuel beskyttelse. EMD konkluderede på den baggrund, at artikel 5, stk. 4, var krænket.

I *Al-Nashif mod Bulgarien*, jf. ovenfor i afsnit 6.2.1, var alene stk. 4 påberåbt. EMD fandt, at der var sket en krænkelse af stk. 4, idet udvisningsbeslutningen ikke kunne prøves ved de bulgarske domstole. En sådan situation var uforenelig med artikel 5, stk. 4's underliggende rationale, der er at beskytte individet mod vilkårlighed.

I *Kaya mod Rumænien*, jf. ovenfor i afsnit 6.2.1, var derimod alene stk. 1, litra f, påberåbt. Her udtalte EMD, at det forhold, at frihedsberøvelse kun kan ske "i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde", ikke alene indebærer, at frihedsberøvelsen skal have hjemmel i national ret, men også vedrører kvaliteten af hjemmelsgrundlaget og kræver, at dette er foreneligt med retsstatsprincippet, som ligger bag alle konventionens artikler. Sådan kvalitet indebærer, at hjemmelsgrundlaget skal være tilstrækkeligt tilgængeligt og præcist til at undgå vilkårlighed. I den konkrete sag fandt EMD, at frihedsberøvelsen havde hjemmel i national ret, og at frihedsberøvelsen, der kun havde varet én dag, var rimelig. Der var derfor ikke sket en krænkelse af stk. 1, litra f.

Endelig kan nævnes dommen *Liu og Liu mod Rusland*, jf. ovenfor i afsnit 6.2.1, hvor også alene stk. 1, litra f, var påberåbt. EMD udtalte, at det forhold, at en domstolsafgørelse efterfølgende underkendes af en højere instans, ikke nødvendigvis med tilbagevirkende kraft vil ændre på bedømmelsen af, om en frihedsberøvelse var lovlig. Der må således skelnes mellem åbenlyst forkerte afgørelser og afgørelser, der som udgangspunkt er gyldige og effektive, medmindre og indtil de underkendes af en højere instans. I den konkrete sag var byrettens afgørelse ikke åbenlyst forkert, og der var derfor ikke sket en krænkelse af artikel 5, stk. 1, litra f.

Det følger således af EMD's praksis, at i de tilfælde, hvor en udlænding, der er administrativt udvist, er frihedsberøvet i afventen af, at udvisningen kan

gennemføres, skal de nationale domstole have beføjelse til at vurdere, om frihedsberøvelsen er "lovlig" i artikel 5, stk. 1's, forstand.

I øvrigt verserer sagen *A. m. fl. mod Storbritannien*, der vedrører den tidligere britiske ordning, hvorved der kunne iværksætte frihedsberøvelse samt andre kontrolforanstaltninger rettet mod udlændinge som et led i terrorbekæmpelsen. I sagen er der bl.a. rejst spørgsmål om lovligheden af, at de pågældende foranstaltninger alene var rettet mod udlændinge, der udgjorde en fare for statens sikkerhed, da kontrolforanstaltningerne ikke kunne iværksættes over for britiske statsborgere. Det forventes, at der falder dom i sagen i starten af 2009. Se beskrivelsen i kapitel 7.4 af den nugældende britiske ordning, der i 2005 blev udvidet til også at omfatte britiske statsborgere.

6.2.3 Begrænsninger i bevægelsesfriheden for personer, der udvises administrativt – artikel 2 i 4 tillægsprotokol til EMRK

Artikel 2 i 4. tillægsprotokol af 16. september 1963 om frihed til valg af opholdssted finder anvendelse i sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, hvis der fastsættes begrænsninger for sådanne personers bevægelsesfrihed eller valg af opholdssted.

Efter bestemmelsens stk. 1 skal enhver, der befinder sig på en stats område, inden for dette have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Enhver har endvidere ifølge bestemmelsens stk. 2 frihed til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget. Det må antages, at beskyttelsen også omfatter udlændinge, herunder udlændinge, der er på tålt ophold.

Retten til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted og til at forlade et land er dog ikke absolut, idet der bl.a. efter bestemmelsens stk. 3 kan gøres indgreb i denne ret, hvis det er i "overensstemmelse med loven" og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde den offentlige orden, for at forebygge forbrydelser, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder. Det indebærer bl.a., at et indgreb i bevægelsesfriheden skal være proportionalt i hvert enkelt tilfælde.

Indgreb i bevægelsesfriheden kan bestå i en række forskellige foranstaltninger, der fastsættes over for en person. Det vil f.eks. udgøre et indgreb i bevægelsesfriheden, hvis en person pålægges at tage ophold inden for et bestemt geografisk område, hvis en person nægtes at tage ophold inden for et bestemt geografisk område, hvis en person får inddraget sit pas eller andre legitimationspapirer, der er nødvendige for frit at kunne færdes inden for eller forlade en stat, eller hvis en person pålægges daglig meldepligt hos politiet.

Efter EMD's praksis kan grænsedragningen mellem frihedsberøvelse omfattet af EMRK artikel 5 og begrænsninger i bevægelsesfriheden under tiden være vanskelig at fastlægge. I *Guzzardi mod Italien*, der omtales nærmere nedenfor, har EMD således udtalt, at forskellen mellem frihedsberøvelse og begrænsning i bevægelsesfriheden snarere er et spørgsmål om grad og intensitet end om karakteren af foranstaltningerne. Ved vurderingen af, om der foreligger frihedsberøvelse i artikel 5's forstand, skal der efter EMD's praksis tages udgangspunkt i sagens konkrete omstændigheder, og en række kriterier, såsom indgrebets art, varighed, virkning og måden, hvorpå foranstaltningen bliver gennemført, skal tages i betragtning.

I den ovenfor nævnte dom i Guzzardi-sagen havde de italienske domstole idømt klager 18 års fængsel for mafiarelateret kriminalitet. Forud herfor havde han været tilbageholdt af politiet i seks år. Heraf blev han i 16 måneder pålagt at tage ophold på et afgrænset område (2,5 km2) af en svært tilgængelig lille ø sammen med andre personer, der ligeledes var undergivet en særlig politiovervågning. Øens samlede størrelse var på omkring 50 km2, den var 20 km på det længste sted, og et fængsel – hvor klager ikke var pålagt at tage ophold – optog ni tiendedele af arealet. Klager blev næsten konstant overvåget af myndighederne, hvilket bl.a. gav sig udslag i, at han ikke måtte forlade det afgrænsede område mellem kl. 22.00 og kl. 07.00 uden at underrette myndighederne herom i rimelig tid, at han ikke havde mulighed for at bevæge sig frit på øen, at han kun kunne besøge fastlandet med politieskorte, at han skulle melde sig to gange dagligt til myndighederne, og at han skulle oplyse navn og telefonnummer på alle, som han ønskede at føre telefonsamtale med.

EMD fastslog generelt, at særlig overvågning ledsaget af krav om tvungen bopæl i et bestemt område ikke i sig selv udgør frihedsberøvelse i EMRK artikel 5's forstand. Det anførtes dog samtidig, at det ikke følger heraf, at

implementering af en sådan foranstaltning aldrig vil kunne medføre, at der foreligger frihedsberøvelse.

For så vidt angår den konkrete sag fremhævede EMD, at selv om de enkelte foranstaltninger ikke i sig selv udgjorde frihedsberøvelse, så førte en samlet vurdering af foranstaltningerne til, at klagesagen faldt ind under EMRK artikel 5's anvendelsesområde. Da frihedsberøvelsen ikke kunne begrundes i et af de lovlige hensyn, der er opregnet i EMRK artikel 5, stk. 1, konkluderede EMD, at der var sket en krænkelse af bestemmelsen.

I *Lavents mod Letland* fandt EMD bl.a., at det udgjorde frihedsberøvelse, at klager, der var sigtet for omfattende økonomisk kriminalitet, i en periode på over 11 måneder havde været i husarrest i sin lejlighed under overvågning og med forbud mod at forlade lejligheden. EMD lagde i den forbindelse vægt på, at begrænsningerne i klagers bevægelsesfrihed svarede til de begrænsninger, der gjaldt ved en regulær fængsling. EMD konkluderede bl.a., at frihedsberøvelsen af klager ikke havde været undergivet den fornødne domstolskontrol, og EMD fandt, at EMRK artikel 5, stk. 3, var krænket.

EMD har i flere sager taget stilling til begrænsninger i bevægelsesfriheden, der har været fastsat af præventive grunde som led i forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet. Disse sager vedrørte de italienske myndigheders særlige politiovervågning af personer, som var mistænkt for tilknytning til den italienske mafia.

I *Raimondo mod Italien* havde de italienske myndigheder underkastet klager en særlig politiovervågning samme dag, som han var blevet frikendt i alle anklager mod ham. Overvågningen indebar bl.a., at han ikke måtte forlade sit hjem uden at underrette politiet, en meldepligt på bestemte dage, og at han ikke måtte forlade sit hjem mellem kl. 21.00 og 9.00 uden at have en gyldig grund herfor. EMD fastslog, at den særlige politiovervågning ikke havde karakter af frihedsberøvelse i EMRK artikel 5's forstand, men at sagen skulle vurderes i forhold til artikel 2 i 4. tillægsprotokol om frihed til valg af opholdssted. EMD fremhævede, at overvågningsforanstaltningerne var sagligt begrundet i hensynet til den offentlige orden og kriminalitetsforebyggelse, og at de opfyldte proportionalitetsbetingelsen frem til det tidspunkt, hvor en italiensk domstol ophævede dem. Da myndighederne imidlertid opretholdt overvågningsforanstaltningerne fem måneder efter den italienske domstols

ophævelse heraf, konkluderede EMD, at der var sket en krænkelse af artikel 2 i 4. tillægsprotokol.

I *Labita mod Italien* havde de italienske myndigheder pålagt klager en lang række præventive foranstaltninger i forlængelse af, at de italienske domstole havde frifundet klager for mafiarelateret kriminalitet. Foranstaltningerne indebar bl.a., at han ikke måtte forlade sit hjem mellem kl. 20.00 og kl. 6.00, medmindre han forudgående havde anmodet herom og havde en gyldig grund hertil, at han resten af døgnet skulle informere myndighederne, inden han forlod hjemmet, at han skulle leve et anstændigt liv, at han hverken måtte omgås personer, der havde en kriminel fortid, eller personer, som var underlagt præventive eller sikkerhedsmæssige foranstaltninger, at han ikke måtte besidde eller bære våben, at han ikke måtte opholde sig på barer eller deltage i offentlige møder, og at han skulle melde sig til politiet hver søndag inden for et bestemt tidsrum. Mens de præventive foranstaltninger blev opretholdt over for klager, blev han nægtet tilladelse til at følge sin hustru og barn til hospitalet, hvor de skulle gennemgå nogle medicinske prøver. Begrundelsen herfor var, at prøverne ikke relaterede sig til alvorlig sygdom.

Ligesom det var tilfældet i Raimondo, fastslog EMD, at den særlige politiovervågning skulle vurderes i forhold til artikel 2 i 4. tillægsprotokol om frihed til valg af opholdssted. I forlængelse heraf fremkom EMD med følgende generelle bemærkninger om sagligheden af præventive foranstaltninger:

”I den forbindelse fremhæver domstolen, at det selv forud for domfældelse er sagligt at iværksætte præventive foranstaltninger, herunder særlig overvågning, over for personer, der er mistænkt for at være medlemmer af mafiaen, da formålet med foranstaltningerne er at forebygge kriminalitet. Endvidere medfører en frifindelse ikke nødvendigvis, at en præventiv foranstaltning mister ethvert grundlag, idet konkrete beviser fra retssagen kan udgøre tilstrækkeligt grundlag for at frygte, at den pågældende i fremtiden vil begå kriminalitet, selv om beviserne ikke var tilstrækkelige til at sikre domfældelse.”

EMD fandt, at artikel 2 i 4. tillægsprotokol var krænket, idet de italienske myndigheder alene baserede deres mafiamistanke på, at klagers svoger var mafiaboss.

EMD har også taget stilling til sager, hvor indgreb i bevægelsesfriheden er søgt retfærdiggjort i hensynet til den offentlige orden.

I sagerne *Olivieira og Landvreugd mod Nederlandene* havde klagerne, der var narkomaner, fået pålæg om ikke at opholde sig i et bestemt område i Amsterdam i en 14-dages periode. Beslutningen om at begrænse klagernes opholdssted var truffet af de lokale myndigheder i henhold til den kommunale lovgivning, der gav kommunens borgmester beføjelse til at udstede sådanne påbud, som borgmesteren anså for nødvendige for at forhindre alvorlige forstyrrelser af den offentlige orden. Uanset at beføjelsen var formuleret i generelle vendinger fastslog EMD, at lovkvalitetskravet var opfyldt, da lovgivningen var offentliggjort og tilgængelig. Kravet om lovgivningens forudsigelighed var ligeledes opfyldt, da der forelå en fast praksis om, at personer, der flere gange havde overtrådt påbud om ikke at opholde sig i et bestemt område af Amsterdams centrum, blev advaret om, at næste gang påbuddet blev overtrådt, ville de kommunale myndigheder udstede et 14-dages opholdsforbud. Da begge klagere var blevet advaret i overensstemmelse med denne praksis, og da opholdsbegrænsningerne var retfærdiggjort af hensynet til at opretholde den offentlige orden og forebyggelse af forbrydelse, var indgrebet over for klagerne proportionalt, og artikel 2 i 4. tillægsprotokol var således ikke krænket.

I *Peltonen mod Finland* udtalte den tidligere Menneskerettighedskommission, at den finske ambassades afslag på at udstede et pas for en 10-årig periode til klager, der var finsk statsborger og som permanent opholdt sig i Sverige, var et indgreb i klagers ret til at forlade et hvilket som helst land. Kommissionen anerkendte, at afslaget var nødvendigt for at opretholde den offentlige orden og den nationale sikkerhed, idet klager havde undladt at møde op til pligtmæssig militærtjeneste i Finland. På den baggrund afviste Kommissionen at realitetsbehandle klagen.

I *Földes og Földesné Hajlik mod Ungarn* udtalte EMD, at det var i strid med artikel 2, stk. 2, at klager, der var sigtet for økonomisk kriminalitet, i en periode på mere end 10 år havde fået inddraget sit pas, så han ikke kunne forlade landet. EMD fandt, at selv om formålet med inddragelsen af passet var at sikre klagers tilstedeværelse i den efterfølgende straffesag imod ham, og selv om indgrebet i bevægelsesfriheden således var retfærdiggjort af hensynet til den offentlige orden, så var det uproportionalt, at myndighederne ikke

løbende havde foretaget en vurdering af indgrebets fortsatte nødvendighed. EMD udtalte i den forbindelse mere generelt, at myndigheder ikke er berettigede til at opretholde langvarige begrænsninger i enkeltpersoners bevægelsesfrihed, hvis ikke myndighederne løbende vurderer nødvendigheden af sådanne begrænsninger.

6.2.4 Forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf – EMRK artikel 3

Efter EMRK artikel 3 må ingen underkastes tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Forbudet er absolut og gælder således også i sager om udlændinge, der udvises under henvisning til den nationale sikkerhed i udvisningsstaten og den internationale kamp mod terrorisme, jf. bl.a. den ovenfor nævnte Chahal mod Storbritannien. Det tillægges således ikke betydning, hvilke handlinger udlændingen har foretaget.

Artikel 3 er i EMD's praksis tillagt eksterritorial virkning, hvilket indebærer, at udsendelse af en udlænding efter omstændighederne kan medføre, at den udsendende stat ifalder ansvar efter artikel 3. Bestemmelsen anses for krænket, hvis staten gennemfører en udsendelse, hvor der er vægtige grunde til at antage, at udlændingen udsættes for en reel risiko for at blive underkastet en behandling i modtagerstaten, der er i strid med artikel 3. Hvis der foreligger en sådan risiko, følger det af artikel 3, at medlemsstaten har pligt til ikke at udsende udlændingen til denne stat.

Tidspunktet for vurderingen af risikoen er tidspunktet for den faktiske udsendelse, jf. bl.a. *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet*, dom af 4. februar 2005. Det er således afgørende, om risikoen må anses for påregnelig for den udsendende stats myndigheder. EMD foretager i den forbindelse en bedømmelse af samtlige oplysninger i sagen – dvs. både generelle oplysninger om situationen i modtagerstaten og oplysninger om udlændingens individuelle forhold.

Det er i princippet klager, der skal bevise, at der er vægtige grunde til at antage, at han eller hun vil blive udsat for en reel risiko for at blive underkastet behandling i strid med artikel 3. Hvis sådant bevis føres, er det op

til staten at fjerne enhver tvivl, jf. bl.a. *Ryabikin mod Rusland*, dom af 19. juni 2008.

Det forhold, at den udviste udlænding risikerer strafforfølgning på grund af kriminalitet, der er begået enten i udvisningsstaten eller i modtagerstaten, medfører ikke i sig selv, at udvisningen vil være i strid med artikel 3.

På samme måde som artikel 3 er også artikel 1 i 6. tillægsprotokol om afskaffelse af dødsstraf i fredstid blevet tillagt eksterritorial virkning. Det betyder, at en stat, der har tiltrådt 6. tillægsprotokol, vil kunne ifalde ansvar i forhold til denne, hvis staten udsender en person til en anden stat, hvor den pågældende allerede er idømt dødsstraf eller risikerer at blive idømt dødsstraf, jf. f.eks. EMD's afgørelse af 14. december 2000 i sagen *Nivette mod Frankrig*. Danmark har tiltrådt den 6. tillægsprotokol.

6.2.5 Diplomatiske forsikringer i forbindelse med EMRK artikel 3

EMD har i en række sager haft lejlighed til at udtale sig om brugen af såkaldte "diplomatiske forsikringer" i udleverings- og udvisningssager, hvor den udleverende eller udvisende stat har modtaget en form for garanti fra modtagerstaten om, at den pågældende udlænding ikke risikerer behandling i strid med EMRK artikel 3.

De fleste sager om udlevering vedrører spørgsmålet om risiko for at blive udsat for dødsstraf eller livstidsstraf uden mulighed for prøveløsladelse. I flere af disse sager har EMD accepteret, at udleveringsstaten havde fået tilstrækkelige garantier fra modtagerstaten om, at den udleverede ikke vil blive udsat herfor.

I *Soering mod Storbritannien*, dom af 7. juli 1989, der vedrørte de britiske myndigheders udlevering af en tysk statsborger til strafforfølgning i Virginia, USA, for mord, havde de britiske myndigheder anmodet om en garanti for, at klager ikke ville blive udsat for dødsstraf. I den anledning underskrev den amerikanske statsanklager følgende erklæring:

"I hereby certify that should Jens Soering be convicted of the offence of capital murder as charged in Bedford County, Virginia a representation will be made in the name of the United Kingdom to the judge at the time of sentencing that it

is the wish of the United Kingdom that the death penalty should not be imposed or carried out."

I forbindelse med risikovurderingen efter konventionens artikel 3 udtalte EMD, at domstolene i Virginia ikke på forhånd kunne bindes i forhold til, hvilket resultat de måtte nå, og guvernøren lovede af princip ikke på forhånd at forvandle en eventuel dødsstraf til fængselsstraf. Anklagerens erklæring var derfor den bedste forsikring, de britiske myndigheder kunne opnå. Uanset den diplomatiske sammenhæng kunne erklæringen om at informere dommeren om Storbritanniens ønsker objektivt set ikke siges at eliminere risikoen for, at klager ville blive idømt dødsstraf. På den baggrund kunne EMD dårligt nå det resultat, at der ikke var vægtige grunde til at antage, at der var reel risiko for, at klager ville blive idømt dødsstraf og dermed blive udsat for "death row-fænomenet".

Nivette mod Frankrig, afgørelse af 14. december 2000, omhandlede udlevering til strafforfølgning i USA for et mord. Den amerikanske anklagemyndighed tilkendegav, at den ikke ville gøre gældende, at der forelå særlige omstændigheder ved forbrydelsen, hvilket indebar, at der ikke kunne blive tale om dødsstraf eller livstidsstraf uden mulighed for prøveløsladelse. Et sådant retsskridt var bindende for de amerikanske domstole. På den baggrund fandt EMD, at de forsikringer, som den franske regering havde opnået, var tilstrækkelige til at forhindre, at klager var i risiko for behandling eller straf i strid med artikel 3, og udlevering ville således ikke indebære en krænkelse.

Einhorn mod Frankrig, afgørelse af 16. oktober 2001, omhandlede udlevering til Pennsylvania, USA. Klager var i 1993 in absentia idømt livsvarigt fængsel for mord. Han blev anholdt i Frankrig i 1997. Den amerikanske anklagemyndighed erklærede over for Frankrig, at klager ville få mulighed for at få en ny retssag, og at dødsstraf ikke ville blive påstået, idømt eller udført. EMD udtalte, at klager ikke var idømt dødsstraf ved den retssag, hvor han var dømt in absentia, at forholdet var begået, inden dødsstraffen blev genindført i Pennsylvania, og at de amerikanske myndigheder havde erklæret, at dødsstraf ikke ville blive påstået, idømt eller udført. EMD fandt, at disse omstændigheder og forsikringerne opnået fra USA var tilstrækkelige til at fjerne faren for, at klager ville blive idømt dødsstraf i USA, og klager var dermed ikke i risiko for at blive udsat for behandling i strid med artikel 3 som følge af udlevering til USA.

Tilsvarende resultat nåede EMD i *Penafiel Salgado mod Spanien*, afgørelse af 16. april 2002, der omhandlede udlevering til strafforfølgning i Ecuador for økonomisk kriminalitet i forbindelse med klagers tidligere post som bankdirektør. Dødsstraf var afskaffet i Ecuador. Den ecuadorianske regering oplyste, at klagers rettigheder blev overholdt på samme måde som andre personers rettigheder i henhold til forfatningen. EMD bemærkede, at der ikke var risiko for hverken dødsstraf eller "death row-fænomen", og fremhævede, at klager selv havde oplyst, at klagen til EMD havde medvirket til at garantere hans sikkerhed. I lyset af sagens omstændigheder og de forsikringer, der var opnået fra Ecuador, forelå der ikke risiko for, at klager ville blive udsat for behandling i strid med artikel 3. EMD bemærkede i den forbindelse, at Ecuador havde ratificeret Den Amerikanske Menneskerettighedskonvention.

Sagen *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet*, dom af 4. februar 2005, omhandlede udlevering af to usbekiske statsborgere til Usbekistan, hvor de var mistænkt for terrorvirksomhed. De tyrkiske myndigheder havde modtaget følgende forsikring fra de usbekiske myndigheder:

"The applicants' property will not be liable to general confiscation, and the applicants will not be subjected to acts of torture or sentenced to capital punishment. The Republic of Uzbekistan is a party to the United Nations Convention against Torture and accepts and reaffirms its obligation to comply with the requirements of the provisions of that Convention as regards both Turkey and the international community as a whole."

I forbindelse med risikovurderingen efter artikel 3 udtalte EMD, at selv om klagerne havde fremlagt materiale, som beskrev den generelle menneskerettighedssituation i Usbekistan, understøttede dette materiale ikke klagernes specifikke påstande, og nødvendiggjorde, at materialet blev understøttet af andet bevismateriale. EMD noterede sig, at den tyrkiske regering havde gjort gældende, at klagerne blev udvist, efter at regeringen havde opnået en forsikring fra den usbekiske regering. I lyset af det foreliggende materiale fandt EMD ikke at kunne konkludere, at der havde foreligget vægtige grunde til at antage, at der forelå en reel risiko for, at klagerne ville blive underkastet en behandling i strid med artikel 3 i Usbekistan.

I sagen *Chamaiev m.fl. mod Georgien og Rusland*, dom af 12. april 2005, der bl.a. vedrørte fem tjetjenere (russiske statsborgere), som i 2002 var udleveret fra Georgien til strafforfølgning i Rusland for bl.a. terrorisme, havde Georgien ikke udtrykkeligt bestridt sandsynligheden af den reelle risiko for klagerne i tilfælde af udlevering. Tværtimod fandt de, at der var en risiko, og de indhentede derfor garantier for at beskytte dem. Rusland havde udstedt garanti for hver enkelt af fem klagere om, at de ikke ville blive idømt dødsstraf, at dødsstraf under alle omstændigheder ikke længere blev fuldbyrdet i Rusland, og at klagerne ikke ville blive udsat for tortur m.v. Der var endvidere givet mundtlige garantier. Domstolen lagde vægt på, at garantierne var udstedt af den øverste anklagemyndighed, og at anklagemyndigheden i Rusland også superviserer respekten for fængsledes rettigheder, herunder gennem uhindret ret til besøg og kontrol i fængslerne. Domstolen fandt ikke, at de georgiske myndigheder på tidspunktet for udleveringsbeslutningen havde grund til at tvivle på garantiernes pålidelighed. For så vidt angik en yderligere klager, hvor effektuering af udlevering fortsat afventede behandlingen af en asylsag, fandt EMD imidlertid, at effektuering af udleveringen ville udgøre en krænkelse af artikel 3, idet der i de følgende år var kommet nye bekymrende oplysninger om forholdende i Tjetjenien, bl.a. om forfølgelse af og mord på personer, der havde klaget til EMD, hvorfor grundlaget for beslutningen i 2002 ikke længere var tilstrækkeligt.

Olaechea Cahuas mod Spanien, dom af 10. august 2006, omhandlede udlevering til strafforfølgning i Peru for terrorisme. Den peruvianske ambassade erklærede, at klager ville nyde garantier, som fulgte af flere relevante internationale konventioner, som Peru havde ratificeret. Den relevante forbrydelse straffedes efter peruviansk ret ikke med dødsstraf, men med fængsel på livstid, men myndighederne garanterede, at klager højst ville blive idømt straffen et niveau under livstidsstraf. På denne baggrund fandt EMD ikke, at der forelå en risiko for, at klager ville blive udsat for behandling i strid med artikel 3.

Saoudi mod Spanien, afgørelse af 18. august 2006, vedrørte udlevering til Algeriet af en person, der in absentia var idømt fængsel på livstid for terrorisme, men hvor Spanien havde modtaget garantier for, at klager ville få en ny domsforhandling, og at han ikke risikerede dødsstraf eller fængsel på livstid uden mulighed for prøveløsladelse. EMD bemærkede, at klager nu gjorde gældende, at den generelle menneskerettighedssituation i Algeriet medførte,

at han var i risiko for at blive udsat for tortur m.v., men at han ikke havde gjort dette gældende for de spanske domstole, ligesom han i sin klage til EMD havde begrænset sig til at klage over livstidsstraffen. EMD noterede sig endvidere, at der efter algerisk ret ikke kunne idømmes dødsstraf for den relevante forbrydelse. Endelig konstaterede EMD, at de algeriske myndigheder havde garanteret, at klager ikke ville blive idømt dødsstraf eller livstidsstraf uden mulighed for prøveløsladelse. I lyset af disse omstændigheder fandt EMD ikke, at der forelå en risiko for, at klager ville blive udsat for dødsstraf eller livstidsstraf uden mulighed for prøveløsladelse.

Al-Moayad mod Tyskland, afgørelse af 20. februar 2007 omhandlede udlevering til strafforfølgning i USA for terrorisme. EMD fremhævede, at den var stærkt bekymret over rapporter om metoder, der anvendes af de amerikanske myndigheder i forhold til personer, der er mistænkt for terrorisme. Disse rapporter syntes imidlertid alene at omhandle personer tilbageholdt uden for amerikansk territorium, navnlig i Guantanamo, Bagram og andre steder i tredjelande. Den bemærkede endvidere, at de tyske myndigheder havde fået garanti for, at klager ikke ville blive tilbageholdt nogen af disse steder. EMD lagde endvidere vægt på, at det ikke var de tyske myndigheders erfaring, at forsikringer fra de amerikanske myndigheder i udleveringssager ikke blev overholdt. EMD accepterede på den baggrund, at de tyske myndigheder havde fået folkeretligt bindende forsikringer om, at klager ikke ville blive tilbageholdt på en af de faciliteter, hvor der rapporteres om forhørsmetoder i strid med artikel 3. De tyske myndigheder havde i øvrigt sendt en repræsentant til USA for at overvære retssagen. EMD fandt videre, at da der ikke forelå rapporter om konventionsstridig behandling af terrormistænkte, der tilbageholdes i almindelige fængsler i USA, havde klager ikke påvist, at der forelå risiko for, at han ville blive udsat for behandling i strid med artikel 3.

Sagen *Bader og Kanbor mod Sverige*, dom af 8. november 2005, vedrørte udsendelse til Syrien efter afslag på asyl i et tilfælde, hvor klageren i Syrien var dømt in absentia for mord og var idømt dødsstraf.

Klager kunne ansøge om genoptagelse af straffesagen, men de svenske myndigheder havde ikke søgt at opnå garantier fra Syrien for, at dette ville ske, eller for, at anklagemyndigheden i givet fald ikke ville påstå dødsstraf. Dødsstraf blev eksekveret i Syrien. EMD fandt på den baggrund, at de svenske myndigheder udsatte klager for en alvorlig risiko. EMD fandt, at klagers frygt

for, at dødsstraffen ville blive eksekveret, hvis han blev udsendt til Syrien, var velfunderet, og at situationen uundgåeligt måtte føre til frygt og kvaler. Der var derfor sket en krænkelse af artikel (2 og) 3.

Med hensyn til udvisningssager har EMD heller ikke afvist, at diplomatiske forsikringer kan fritage den udvisende stat for ansvar efter konventionens artikel 3. Der ses på den anden side ikke at foreligge praksis, hvor diplomatiske forsikringer konkret har ført til en ændret vurdering af risikoen for behandling i strid med artikel 3.

I de to nedennævnte sager har EMD således uanset foreliggende diplomatiske forsikringer konkret vurderet, at udvisning medførte eller ville medføre en krænkelse af artikel 3.

I den ovenfor nævnte dom *Chahal mod Storbritannien* havde de britiske myndigheder modtaget følgende forsikring fra de indiske myndigheder:

"We have noted your request to have a formal assurance to the effect that, if Mr Karamjit Singh Chahal were to be deported to India, he would enjoy the same legal protection as any other Indian citizen, and that he would have no reason to expect to suffer mistreatment of any kind at the hands of the Indian authorities. I have the honour to confirm the above."

I forbindelse med risikovurderingen efter konventionens artikel 3 udtalte EMD om denne garanti, at EMD ikke tvivlede på den indiske regerings gode tro i forbindelse med de omhandlede forsikringer, men på trods af de anstrengelser, som regeringen, den nationale menneskerettighedskommission og domstolene gjorde sig med henblik på at gennemføre ændringer, var menneskerettighedskrænkelser begået af sikkerhedsstyrker i Punjab et genstridigt og vedvarende problem. På den baggrund var EMD ikke overbevist om, at de omhandlede forsikringer ville garantere Chahals sikkerhed i tilstrækkelig grad.

I sagen *Saadi mod Italien*, dom af 28. februar 2008, var klager en tunesisk statsborger, der i 2001 fik opholdstilladelse i Italien. I 2002 blev han varetægtsfængslet på mistanke om involvering i international terrorisme. I 2005 blev klager af en italiensk domstol dømt for sammensværgelse, falskneri og hæleri (men ikke for terrorisme). Dommen blev anket, men resultatet forelå

ikke på tidspunktet for EMD's afgørelse. Ligeledes i 2005 blev klager idømt 20 års fængsel in absentia i Tunesien for at være medlem af en terrororganisation i udlandet samt for at have opfordret til terrorisme. Da klager i 2006 blev løsladt fra fængslet, traf den italienske indenrigsminister en administrativ afgørelse om at udsende ham til Tunesien i henhold til en lov om bekæmpelse af international terrorisme. På opfordring fra EMD forsøgte de italienske myndigheder ad flere omgange at opnå en (detaljeret) diplomatisk forsikring fra de tunesiske myndigheder, hvorefter de tunesiske myndigheder bl.a. skulle bekræfte, at klager kunne anke sin dom og få ankesagen behandlet i overensstemmelse med principperne om fair trial, samt give forsikringer om, at klagers frygt for at blive udsat for tortur m.v. ved tilbagevenden til Tunesien var grundløs, og at klager, hvis han blev fængslet, ville kunne få besøg af sin familie. I anledning heraf fremkom den tunesiske udenrigsminister med følgende erklæring:

"The Minister of Foreign Affairs hereby confirms that the Tunisian laws in force guarantee and protect the rights of prisoners in Tunisia and secure to them the right to a fair trial. The Minister would point out that Tunisia has voluntarily acceded to the relevant international treaties and conventions."

EMD gentog, at artikel 3's beskyttelse er absolut, uanset hvilke handlinger en person måtte have begået i opholdsstaten. EMD konkluderede, at der var vægtige grunde til at antage, at klager var i en reel risiko for at blive udsat for behandling i strid med bestemmelsen, såfremt han blev udsendt til Tunesien. EMD henviste i den forbindelse bl.a. til baggrundsoplysninger om de tunesiske myndigheders behandling af personer, der var anklaget for terrorisme, og til, at klager i Italien var blevet retsforfulgt for deltagelse i international terrorisme, og at han i Tunesien var dømt for medlemskab af en terrororganisation.

EMD afviste endvidere, at erklæringen fra de tunesiske myndigheder om, at tunesisk ret garanterede indsattes rettigheder, og at landet havde tiltrådt relevante internationale traktater og konventioner, i sig selv skulle være tilstrækkelig til at sikre beskyttelse mod behandling i strid med artikel 3, når der forelå troværdige oplysninger om myndighedspraksis, som var åbenbart i modstrid med konventionens principper. EMD udtalte endvidere, at den, selv hvis de tunesiske myndigheder havde givet de diplomatiske forsikringer, som Italien havde bedt om, ville have foretaget en konkret vurdering af, om

forsikringerne i praksis udgjorde en tilstrækkelig beskyttelse mod konventionsstridig behandling, og udtalte herefter, at det måtte bero på en konkret vurdering i hver enkelt sag, hvilken betydning en sådan garanti skulle tillægges. EMD konkluderede på den baggrund, at det konkret ville være i strid med artikel 3 at udsende klager.

Endelig kan nævnes to senere sager fra 2008, som vedrører udlevering til strafforfølgning, men hvor EMD henviser til præmisserne i bl.a. Saadi-dommen.

I sagen *Ismoilov m.fl. mod Rusland*, dom af 24. april 2008, var klagerne 12 usbekere og 1 kirgiser, som de usbekiske myndigheder krævede udleveret fra Rusland bl.a. under henvisning til, at klagerne var medlemmer af en ulovlig ekstremistisk organisation, der finansierede terroraktiviteter. Anmodningen blev efterkommet af de russiske myndigheder, der under sagen havde indhentet diplomatiske forsikringer fra de usbekiske myndigheder, hvoraf bl.a. fremgik, at klager ikke ville blive idømt dødsstraf eller underkastet tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling. De usbekiske myndigheder afgav to forsikringer til de russiske myndigheder, hvoraf den relevante havde følgende ordlyd:

"On 21 July 2005 further assurances were given by the First Deputy Prosecutor General of Uzbekistan. He gave an undertaking that the applicants would not be subjected to the death penalty, torture, violence or other forms of inhuman or degrading treatment or punishment. Their rights of defence would be respected and they would be provided with counsel. He also gave an assurance that the Uzbek authorities had no intention of persecuting the applicants out of political motives, on account of their race, ethnic origin, or religious or political beliefs. Their intention was to prosecute the applicants for the commission of particularly serious crimes."

EMD konstaterede, at der ikke var risiko for dødsstraf, idet dødsstraf var afskaffet i Usbekistan. For så vidt angik risikoen for tortur m.v. konstaterede EMD, at tortur ifølge pålidelige kilder var udbredt i Usbekistan. De konkrete klagere var tiltalt i forbindelse med uroligheder i Andijan, og flere kilder fandt, at personer involveret i disse uroligheder ville være i risiko for at blive udsat for tortur. På baggrund af en konkret vurdering af sagens omstændigheder fandt EMD således, at der var vægtige grunde til at antage, at klagerne var i risiko for at blive udsat for behandling i strid med artikel 3 i

Usbekistan. EMD understregede, at forbudet i artikel 3 også er absolut i udvisnings- og udleveringssager.

Herefter prøvede EMD de diplomatiske forsikringer, som de usbekiske myndigheder havde udstedt. EMD henledte opmærksomheden på, at den i Chahal-sagen advarede mod at forlade sig på diplomatiske forsikringer mod tortur fra en stat, hvor tortur er udbredt eller vedholdende, og at den i sagen *Saadi mod Italien* også fandt, at diplomatiske forsikringer ikke i sig selv var tilstrækkelige til at sikre tilstrækkelig beskyttelse mod risikoen for behandling i strid med artikel 3, hvor pålidelige kilder har påvist, at myndighederne anvender eller tolererer adfærd, som er i modstrid med konventionens principper. Da anerkendte internationale kilder havde påvist, at tilbageholdte personer blev systematisk tortureret i Usbekistan, fandt EMD ikke, at den diplomatiske forsikring fra usbekiske myndigheder udgjorde en troværdig garanti mod risikoen for overgreb. Udsendelse af klagerne ville derfor udgøre en krænkelse af artikel 3.

I sagen *Ryabikin mod Rusland*, dom af 19. juni 2008, var klager turkmensk statsborger af russisk oprindelse. Klager ledede i Turkmenistan et byggefirma, der bl.a. udførte arbejder for regeringen. På et tidspunkt nægtede visse embedsmænd ifølge klager at betale for det udførte arbejde, medmindre han betalte bestikkelsespenge. Klager klagede over dette, hvilket i 2000 førte til en straffesag mod de pågældende, men også til vedvarende trusler mod og afhøringer af klager. Klager udrejste på den baggrund til Rusland, hvor han ansøgte om statsborgerskab samt flygtningestatus. Begge dele blev efterfølgende afvist.

Klager blev efterlyst af de turkmenske myndigheder i 2001. I februar 2004 blev klager anholdt i Rusland med henblik på udlevering til Turkmenistan på grundlag af den turkmenske arrestordre, der vedrørte underslæb. I maj 2004 gav de turkmenske myndigheder følgende garanti til de russiske myndigheder:

"The General Prosecutor's Office of Turkmenistan presents its compliments to the Prosecutor General's Office of the Russian Federation and issues a guarantee that Aleksandr Ivanovich Ryabikin will face criminal prosecution only in respect of the crimes committed by him (embezzlement on a large scale) and [that he] will not be subjected to, and has never been subjected to, persecution on political, religious or ethnic grounds."

I marts 2005 blev klager løsladt. Ifølge de russiske myndigheder modtog disse yderligere garantier fra de turkmenske myndigheder i april 2005, hvoraf fremgik, at klager ikke ville blive udsat for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

I december 2005 prøvede klager at få oplyst, om der var truffet afgørelse om udlevering af ham, hvilket imidlertid ikke lykkedes. Han opsøgte ikke personligt myndighederne af frygt for at blive anholdt. I januar 2006 meddelte de russiske myndigheder EMD, at man nu ville vende tilbage til spørgsmålet om mulig udlevering af klager og med henblik herpå ville søge at anholde klager.

I den konkrete sag noterede EMD sig, at en række objektive kilder havde påvist, at fængselsvilkårene i Turkmenistan var ekstremt dårlige, ligesom brugen af mishandling og tortur var stærkt bekymrende for alle observatører. Det var svært at opnå præcise informationer, navnlig vedrørende fængselsforhold, idet Turkmenistan er et meget lukket land, og idet styret systematisk nægter at lade internationale observatører eller ngo'er overvåge fængselsforholdene. Disse oplysninger vedrørende den generelle situation skal imidlertid understøttes af specifikke påstande og kræver, at det bliver understøttet af andet bevismateriale. EMD fandt ikke grund til at sætte spørgsmålstegn ved myndighedernes konklusion om, at klager ikke havde været udsat for forfølgelse begrundet i race, men understregede, at beskyttelsen efter artikel 3 går videre end beskyttelsen i Flygtningekonventionen.

EMD noterede sig, at regeringen påberåbte sig diplomatiske forsikringer fra den turkmenske anklagemyndighed om, at klager ikke ville blive udsat for mishandling. Brevet forelå imidlertid ikke for EMD. Under alle omstændigheder, selv hvis sådanne forsikringer var afgivet, noterede EMD sig, at det fulgte af en række kilder, at internationale observatører blev nægtet adgang til Turkmenistan og navnlig til fængslerne. Under sådanne omstændigheder måtte EMD nødvendigvis stille spørgsmålstegn ved værdien af forsikringer om, at klager ikke ville blive udsat for tortur, da der ikke syntes at findes objektive midler til at overvåge deres overholdelse. EMD mindede også om tidligere praksis (Saadi), hvor den fandt, at diplomatiske forsikringer i sig selv ikke var tilstrækkelige til at sikre tilstrækkelig beskyttelse mod mishandling, hvor pålidelige kilder har rapporteret om myndighedspraksis eller praksis, der accepteres af myndighederne, som er i åbenbar modstrid med

konventionen. De russiske myndigheder havde i øvrigt ikke ud over asylspørgsmålet efter Flygtningekonventionen forholdt sig til artikel 3.

EMD konkluderede, at klager på baggrund af anklagen om underslæb næsten med sikkerhed ville blive anholdt og risikerede mange år i fængsel. I lyset af oplysningerne om fængselsforholdene, fængslinger in communicado og minoriteters sårbare situation, fandt EMD, at der var vægtige grunde til at antage, at klager risikerede behandling i strid med artikel 3, hvis han blev udleveret.

6.3 FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR)

Danmark har i 1976 ratificeret ICCPR samt 1. tillægsprotokol hertil. Tillægsprotokollen giver enkeltpersoner mulighed for at klage til FN's Menneskerettighedskomité, hvis de mener, at deres rettigheder efter konventionen er krænket.

Administrativ udvisning af udlændinge, der antages at være til fare for statens sikkerhed, rejser spørgsmål i forhold til bl.a. artikel 13 i ICCPR. Ifølge artikel 13 kan en udlænding, som lovligt befinder sig på en i konventionen deltagende stats område, kun udvises i henhold til en afgørelse, der er truffet i overensstemmelse med lov, og skal, medmindre tvingende hensyn til statens sikkerhed er til hinder derfor, have adgang til at fremføre de grunde, der taler imod hans udvisning, til at få sin sag undergivet fornyet prøvelse hos og til i dette øjemed at være repræsenteret over for vedkommende myndighed eller en eller flere af vedkommende myndighed særligt udpegede personer.

Den grundlæggende betingelse i artikel 13 er, at der kun må ske udvisning, når det sker "i henhold til en afgørelse, der er truffet i overensstemmelse med lov." Dette hjemmelskrav må antages at indebære beskyttelse mod vilkårlig udvisning, jf. Menneskerettighedskomitéens General Comment nr. 15, pkt. 10. Kravet om, at udvisning skal ske i henhold til en "afgørelse". indebærer ikke et krav om en domstolsafgørelse, og bestemmelsen er således ikke til hinder for administrativ udvisning, når en sådan udvisningsadgang har hjemmel i lov.

I tillæg til hjemmelskravet indeholder artikel 13 nogle specifikke processuelle krav, der som udgangspunkt skal være opfyldt i forbindelse med udvisning af udlændinge. Kravene skal overordnet set sikre, at udvisningen ikke er vilkårlig.

For det første skal en udlænding ”have adgang til at fremføre de grunde, der taler imod hans udvisning”. Den heri liggende ret til kontradiktion kan ske på skriftligt eller mundtligt grundlag. For det andet har en udlænding ret til ”at få sin sag undergivet fornyet prøvelse”. Dette prøvelseskrav må antages at indebære, at en udlænding skal have adgang til effektive retsmidler over for de udvisende myndigheders afgørelse, jf. Menneskerettighedskomitéens General Comment nr. 15, pkt. 10, men det indebærer ikke nødvendigvis, at retsmidlet skal bestå i en domstolsprøvelse. For det tredje har en udlænding ret til at ”være repræsenteret over for vedkommende myndighed”, når den pågældendes sag undergives fornyet prøvelse. Kravet indebærer, at en udlænding har ret til at tilrettelægge sit eget forsvar og til at lade sin sag føre af en advokat, som den pågældende selv har valgt.

De ovenfor omtalte processuelle krav, som er indeholdt i artikel 13, kan, bortset fra hjemmelskravet, fraviges, når ”tvingende hensyn til statens sikkerhed er til hinder derfor.”

Menneskerettighedskomitéen har den 26. oktober 2000 i sagen *Karker mod Frankrig* (nr. 833/1988) anerkendt, at der forelå sådanne tvingende hensyn. Sagen omhandlede en tunesisk statsborger, der i Tunesien var idømt dødsstraf som følge af sine politiske aktiviteter. Han havde opnået politisk asyl i Frankrig i 1988. På grundlag af de franske myndigheders mistanke om klagers støtte til en terrorbevægelse traf indenrigsministeren – uden at klager var blevet hørt – i 1993 en administrativ beslutning om, at klager skulle udvises fra Frankrig. Udvisningen af klager blev imidlertid ikke gennemført, og klager, der var repræsenteret af en advokat, fik i den følgende periode prøvet udvisningsbeslutningen ved en forvaltningsdomstol og ved ”Statsrådet” (Conseil d’Etat). Menneskerettighedskomitéen fandt bl.a., at det ikke var i strid med artikel 13, at klager ikke havde haft mulighed for at gøre indsigelse mod udvisningsbeslutningen, førend den blev truffet af indenrigsministeren, idet der forelå tvingende hensyn til statens sikkerhed, og da han havde haft mulighed for at påklage sagen til to instanser, hvor han var repræsenteret ved advokat.

Komitéen har senere i *Alzery mod Sverige*, der omtales nedenfor, udtalt, at det ikke stred mod artikel 13, at udvisningsbeslutningen var truffet, uden at klager havde haft mulighed for at fremføre grundene, der talte imod udvisningen, og

at klager ikke havde haft adgang til at påklage sagen, da staten havde plausible grunde til at antage, at der forelå spørgsmål om statens sikkerhed.

Hvis der i forbindelse med udvisning af en udlænding, der antages at være til fare for statens sikkerhed, sker frihedsberøvelse, førend udvisningen gennemføres, vil det også være relevant at overveje konventionens artikel 9, der ifølge Menneskerettighedskomitéens General Comment nr. 15, pkt. 9, også finder anvendelse i udvisningssager.

Det følger af artikel 9, stk. 1, at enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må underkastes vilkårlig arrest eller frihedsberøvelse. Ingen må berøves sin frihed undtagen af sådanne grunde, og i overensstemmelse med sådanne fremgangsmåder, som er fastsat ved lov. Frihedsberøvelse skal således have hjemmel i lov. I kravet om, at "ingen må underkastes vilkårlig arrest eller frihedsberøvelse" ligger, at en konventionsmedholdelig arrest eller frihedsberøvelse skal være proportional og forudsigelig i forhold til den konkrete sags omstændigheder.

Det følger endvidere af artikel 9, stk. 4, at enhver, der berøves sin frihed ved arrestation eller anden tilbageholdelse, skal have ret til at indbringe sagen for en domstol, for at denne uden ophold kan træffe afgørelse om lovligheden af hans tilbageholdelse og beordre ham løsladt, hvis tilbageholdelsen ikke er lovlig. Forpligtelserne efter denne bestemmelse kan efter arbejdsgruppens opfattelse ikke antages at gå videre end forpligtelserne efter EMRK artikel 5, stk. 4. Af denne grund henvises til afsnit 6.2.2 ovenfor.

Udvisning af udlændinge i tilfælde, hvor de pågældende er i reel fare for at blive udsat for tortur m.v. eller idømt dødsstraf i modtagerstaten, rejser spørgsmål i forhold til konventionens artikel 7, hvorefter ingen må underkastes tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Forbuddet mod tortur m.v. gælder ifølge Menneskerettighedskomitéens General Comment nr. 20, pkt. 2, horisontalt. Det betyder, at konventionsstater er forpligtet til at beskytte personer mod tortur m.v. begået af såvel personer, der handler på vegne af statsmagten, som personer, der handler på eget initiativ. Menneskerettighedskomitéen har i sin praksis tillagt forbuddet mod tortur m.v. eksterritorial virkning, hvilket betyder, at konventionsstater ikke må udsætte udlændinge for risiko for tortur m.v. i forbindelse med udlevering, udvisning eller tilbagesendelse til en anden stat, jf.

Menneskerettighedskomitéens General Comment nr. 20, pkt. 9, samt afgørelserne *Ng mod Canada* (nr. 469/1991) og *Kindler mod Canada* (nr. 470/1991).

Menneskerettighedskomitéen har også haft lejlighed til at udtale sig om brugen af "diplomatiske forsikringer", hvor udvisningsstaten har modtaget en forsikring fra modtagerstaten om, at udlændingen, der udvises m.v., ikke vil blive udsat for tortur i modtagerstaten.

Sagen *Alzery mod Sverige* (nr. 1416/2005), der blev afgjort den 25. oktober 2006, omhandlede en egyptisk statsborger, hvis anmodning om asyl i Sverige blev afvist bl.a. med den begrundelse, at den pågældende ifølge den svenske efterretningstjeneste udgjorde en trussel mod statens sikkerhed. De svenske flygtningemyndigheder havde af hensyn til statens sikkerhed henvist sagen til den svenske regering, der traf beslutning om udsendelse til Egypten, da klager som følge af diplomatiske forsikringer fra de egyptiske myndigheder ikke risikerede behandling i strid med internationale konventioner. Den svenske regering havde i den forbindelse udarbejdet følgende erklæring (§ 3.6):

"It is the understanding of the Government of the Kingdom of Sweden that [the author and another individual] will be awarded a fair trial in the Arab Republic of Egypt. It is further the understanding of the Government of the Kingdom of Sweden that these persons will not be subjected to inhuman treatment or punishment of any kind by any authority of the Arab Republic of Egypt and further that they will not be sentenced to death or if such a sentence has been imposed that it will not be executed by any competent authority of the Arab Republic of Egypt. Finally, it is the understanding of the Government of the Kingdom if Sweden that the wife and children of [another individual] will not in anyway be persecuted or harassed by any authority of the Arab Republic of Egypt."

Den egyptiske regering erklærede heroverfor (§ 3.7):

"We herewith assert our full understanding to all items of this memoire, concerning the way of treatment upon repatriate from your government, with full respect to their personal and human rights. This will be done according to what the Egyptian constitution and law stipulates."

Herefter blev klager med CIA-fly udsendt til Egypten i december 2001, hvor han var fængslet indtil den 27. oktober 2003. Klager påstod, at han blev tortureret under fængselsopholdet.

Menneskerettighedskomitéen udtalte, at den måtte tage alle relevante elementer i betragtning, herunder den generelle menneskerettighedssituation i staten. Komitéen udtalte endvidere, at tilstedeværelsen af diplomatiske forsikringer, deres indhold samt eksistensen og implementeringen af håndhævelsesmekanismer indgår som faktuelle forhold, der er relevante i den samlede bedømmelse af, hvorvidt der foreligger en reel risiko for forbudt mishandling (§ 11.3).

Komitéen bemærkede, at Sverige havde medgivet, at i fravær af yderligere tiltag ville risikoen for mishandling af klager have afskåret Sverige fra at udvise ham i overensstemmelse med de internationale menneskeretlige forpligtelser, der påhviler Sverige. Sverige forlod sig på diplomatiske forsikringer ud fra den vurdering, at risikoen for forbudt mishandling var mindsket i et sådant omfang, at der ikke forelå en krænkelse af artikel 7 (§ 11.4).

Herefter bemærkede komitéen bl.a., at de foreliggende diplomatiske forsikringer, som Sverige havde modtaget fra Egypten, ikke indeholdt mekanismer for monitorering af deres håndhævelse, og at der ej heller andetsteds var indgået aftaler, der kunne have sikret forsikringernes effektive efterlevelse. Komitéen noterede sig, at de besøg, som den svenske ambassadør m.fl. foretog, først begyndte fem uger efter tilbagesendelsen af klager, og dermed udelod en højrisikoperiode. Desuden bemærkede komitéen, at de afholdte besøg ikke levede op til international god praksis, da der ikke var privat adgang til klager, og da besøgene, selv efter at der forelå kraftige beskyldninger om mishandling af klager, ikke indebar lægelig eller retsmedicinsk bistand.

På den baggrund konkluderede Menneskerettighedskomitéen, at Sverige ikke havde godtgjort, at de foreliggende diplomatiske forsikringer var tilstrækkelige til at eliminere risikoen for behandling i strid med artikel 7, der således var krænket (§ 11.5). Endelig udtalte komitéen, at i sager om udsendelse, hvor der foreligger risiko for tortur, skal der være adgang til en uafhængig prøvelse af udsendelsesbeslutningen, førend den gennemføres, og at fraværet heraf i

klagers tilfælde udgjorde en krænkelse af artikel 7 i sammenhæng med artikel 2 om adgang til effektive retsmidler (§ 11.8). Derimod udgjorde forløbet omkring klagers udsendelse ikke en krænkelse af artikel 13, da komitéen fandt det godtgjort, som omtalt ovenfor, at der forelå tvingende hensyn til statens sikkerhed (§ 11.10).

I Menneskerettighedskomitéens afgørelse af 16. juli 2008 i sagen *Maksudov m.fl. mod Kirgisistan* (nr. 1461/2006) var fire usbekere blevet udleveret fra Kirgisistan til Usbekistan, hvor de var sigtet for terrorisme m.v. i forbindelse med urolighederne i Andijan i maj 2005. Forud for den administrative udleveringsbeslutning den 9. august 2006 havde de usbekiske myndigheder afgivet diplomatiske forsikringer til Kirgisistan om, at sagen mod de tre sigtede ville blive undergivet en fuld og objektiv efterforskning, og at de pågældende ikke risikerede tortur eller forfølgelse af politiske grunde.

Komitéen bemærkede, at spørgsmålet om, hvorvidt klagerne blev udsat for en reel risiko for tortur eller lignende mishandling i Usbekistan i strid med artikel 7, skal bedømmes i lyset af den information, der var kendt, eller burde være kendt, for udleveringsstatens myndigheder på udleveringstidspunktet, og at der ikke i den forbindelse kræves bevis for, at tortur efterfølgende har fundet sted. Efterfølgende begivenheder er dog relevante i vurderingen af den risiko, der forelå på udleveringstidspunktet. Som i *Alzery mod Sverige*, der er omtalt ovenfor, udtalte komitéen, at den må tage "alle relevante elementer i betragtning", og at diplomatiske forsikringer "indgår som faktuelle forhold" i bedømmelsen af, hvorvidt der foreligger en reel risiko for mishandling, og herefter tilføjede komitéen, at forbuddet i artikel 7 mod at udlevere, udvise eller tilbagelevere ikke må undergives en afvejning i forhold til hensynet til statens sikkerhed eller karakteren af den kriminalitet, som en person er sigtet eller mistænkt for at have begået (§ 12. 4).

I forhold til den skete udlevering udtalte komitéen, at de kirgisiske myndigheder vidste eller burde have vidst, at der var en flerhed af troværdige rapporter om konsekvent og udbredt brug af tortur over for frihedsberøvede personer i Usbekistan, og at risikoen for tortur var forøget over for personer, der var frihedsberøvet af politiske eller sikkerhedsmæssige årsager. Komitéen fandt, at klagerne på dette grundlag stod over for en reel risiko for tortur i tilfælde af udlevering. Om de diplomatiske forsikringer, som Kirgisistan havde modtaget fra Usbekistan, udtalte komitéen, at der ikke forelå konkrete

håndhævelsesmekanismer, og at forsikringerne således var utilstrækkelige som værn mod den foreliggende risiko. Komitéen gentog herefter, at diplomatiske forsikringer som minimum (at the very minimum) skal indeholde sådanne håndhævelsesmekanismer og være beskyttet af aftaler i tillæg til forsikringernes ordlyd, som kan sikre en effektiv implementering (§ 12.5).

Komitéen konkluderede, at Kirgisistan ikke havde godtgjort, at de foreliggende diplomatiske forsikringer var tilstrækkelige til at eliminere risikoen for behandling i strid med bl.a. artikel 7, der således var krænket (§ 12.6). Endelig udtalte komitéen, at personer, der skal udleveres, skal have adgang til effektive retsmidler i form af bl.a. ret til en uafhængig prøvelse af udleveringsbeslutningen, førend den gennemføres. Komitéen konkluderede, at det stred mod artikel 2 samt de førnævnte artikler, at der ikke fandtes en sådan prøvelsesadgang (§ 12.7).

Endelig må det i forbindelse med sager om udvisning af udlændinge, der antages at være til fare for statens sikkerhed, overvejes, om den pågældende har et sådant familieliv i udvisningsstaten, at udlændingen ikke vil kunne udvises i medfør af konventionens artikel 17, stk. 1, hvoraf fremgår, at ingen må udsættes for vilkårlig eller ulovlig indblanding i sit privatliv eller familieliv, sit hjem eller sin brevveksling, eller for ulovlige angreb på sin ære og sit omdømme. Efter bestemmelsens stk. 2, har enhver ret til lovens beskyttelse mod sådan indblanding eller sådanne angreb.

Forpligtelserne efter artikel 17 kan efter arbejdsgruppens opfattelse ikke antages at gå videre end forpligtelserne efter EMRK artikel 8, der er omtalt ovenfor i afsnit 6.2.1.1.

6.4 FN's Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (UNCAT)

Danmark har ratificeret UNCAT i 1987, og enkeltpersoner har mulighed for at klage direkte til FN's Torturkomité, hvis de mener, at deres rettigheder efter konventionen er krænket.

Ifølge artikel 3, stk. 1, i UNCAT må ingen deltagende stat udvise, tilbagelevere ("refoulere") eller udlevere en person til en anden stat, hvor der er vægtige grunde for at antage, at han vil være i fare for at blive underkastet tortur.

Med henblik på at vurdere, om der foreligger sådanne grunde, skal de kompetente myndigheder efter bestemmelsens stk. 2 tage alle de relevante omstændigheder i betragtning, herunder om der i den pågældende stat er et fast mønster af alvorlige, åbenbare eller massive krænkelser af menneskerettighederne.

Det nævnte forbud i artikel 3 mod at "udvise, tilbagelevere ("refoulere") eller udlevere en person" gælder kun i forhold til "tortur", der i konventionens artikel 1 er defineret som:

> "Enhver handling, ved hvilken stærk smerte eller lidelse, enten fysisk eller mental, bevidst påføres en person med det formål at fremskaffe oplysninger eller en tilståelse fra denne eller en tredjemand, at straffe ham for en handling, som han selv eller en tredjemand har begået eller mistænkes for at have begået, eller at skræmme eller lægge tvang på ham eller en tredjemand, eller af nogen grund baseret på nogen form for forskelsbehandling, når en sådan smerte eller lidelse påføres af eller på opfordring af en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse. Smerte eller lidelse, der alene er en naturlig eller tilfældig følge eller del af lovlige sanktioner, er ikke omfattet af udtrykket tortur."

Artikel 3 finder således ikke anvendelse, hvor der er risiko for at blive udsat for tortur udført af personer, der handler på eget initiativ uden tilknytning til statsmagten (non-state actors).

Torturkomitéen har en omfattende og detaljeret praksis vedrørende konventionens artikel 3, og komitéen har således bl.a. fastslået, at forbuddet i artikel 3 er absolut og gælder uanset karakteren og grovheden af de handlinger, som den pågældende har begået, herunder handlinger begået i den udvisende stat, jf. f.eks. Torturkomitéens afgørelse af 23. november 2005 i sagen *Dadar mod Canada* (nr. 258/2004), hvor det blev afvist, at hensynet til canadiske statsborgeres sikkerhed vejede tungere end risikoen for, at klager, der var idømt 8 års fængsel for grov vold, ville blive underkastet tortur i modtagerstaten, da torturforbuddet er absolut (§ 8.8).

Forbuddet i artikel 3 gælder kun, ”hvor der er vægtige grunde for at antage, at [en person] vil være i fare for at blive underkastet tortur”. Komitéen foretager i praksis en vurdering af, om der er en forudseelig, reel og personlig risiko for, at personen vil blive udsat for tortur i modtagerstaten. Denne vurdering skal foretages såvel objektivt som subjektivt. Det indebærer, at Torturkomitéen lægger vægt på såvel generelle oplysninger om situationen i modtagerstaten som oplysninger om personens individuelle forhold. Afgørende for vurderingen er, hvad udvisningsstaten vidste eller burde have vidst på udvisningstidspunktet.

Det er i forbindelse med en klage til Torturkomitéen i første række personen, der har bevisbyrden for, at der er vægtige grunde for at antage, at der sker udbredt brug af tortur i modtagerstaten, og at personen personligt risikerer tortur ved udsendelse til den pågældende stat. Bevisbyrden vender generelt, jo dårligere den generelle situation i modtagerstaten er, og hvor der er et fast mønster af alvorlige, åbenbare eller massive krænkelser af menneskerettighederne, er det i højere grad udvisningsstaten, der skal godtgøre, at den pågældende person ikke risikerer tortur.

I den førnævnte afgørelse *Dadar mod Canada* har Torturkomitéen bl.a. udtalt, at det i forbindelse med fastlæggelse af risikoen for tortur ikke i sig selv er tilstrækkeligt, hvis der i den pågældende modtagerstat er et fast mønster af alvorlige, åbenbare eller massive krænkelser af menneskerettighederne. Afgørende er derimod, om personen personligt vil være i fare for at blive udsat for tortur i den pågældende stat (§ 8.3). Komitéen foretager således en bedømmelse af, hvorvidt der er vægtige grunde til at tro, at personen vil være i fare for at blive udsat for tortur, hvis den pågældende tilbagesendes, og det vil i den forbindelse ikke være tilstrækkeligt, hvis risikoen for tortur blot er teoretisk eller alene hviler på en mistanke (§ 8.4).

Torturkomitéen har i de parallelle sager *Attia og Agiza mod Sverige* udtalt sig om brugen af såkaldte ”diplomatiske forsikringer”, hvor udvisningsstaten har modtaget en forsikring fra modtagerstaten om, at personer, der udvises m.v., ikke vil blive udsat for tortur i modtagerstaten.

Komitéens afgørelse af 20. maj 2005 i sagen *Agiza mod Sverige* (nr. 233/2003) omhandlede de svenske myndigheders udsendelse af en afvist egyptisk asylansøger til Egypten, hvor han in absentia var idømt 25 års fængsel for

terrorisme. Asyl blev afvist under henvisning til statens sikkerhed. Klager blev udsendt med CIA-fly til Egypten i december 2001, hvor han ifølge vedholdende rapporter blev udsat for tortur. Forud for udsendelsen havde de svenske myndigheder fået diplomatiske forsikringer fra de egyptiske myndigheder. Indholdet af disse er undtaget fra komitéens udtalelse, men i en artikel om diplomatiske forsikringer af Nina Larsaeus[1] , der har haft adgang til sagens dokumenter, beskrives forsikringerne således:

"In an aide-mémoire the Swedish Government presented the understanding, that the two Egyptians would be awarded a fair trial, "not be subjected to inhuman treatment or punishment of any kind by any authority of the Arab Republic of Egypt and further that they will not be sentenced to death or if such a sentence has been imposed that it will not be executed by any competent authority of the Arab Republic of Egypt. The Swedish note was followed by an Egyptian response asserting "full understanding to all items of this mémoire, concerning the way of treatment upon repatriate from your government, with full respect to their personal and human rights". This would be done "according to what the Egyptian constitution and law stipulates". The mémoires were exchanged in Cairo during a visit by the Swedish State Secretary who stressed the centrality of the assurance, noting that "Sweden found itself in a difficult position, and that Egypt's failure to honour the guarantees would impact strongly on other similar European cases in the future". Sweden was given (verbal) assurances from Egypt that it would be possible for the Swedish embassy in Cairo to visit the men regularly and to monitor the trials."

Efter udsendelsen til Egypten besøgte den svenske ambassadør regelmæssigt klager i fængslet. Den svenske udenrigsminister udtalte i forbindelse med sagen, at de egyptiske myndigheder ikke havde levet op til forsikringen om retfærdig rettergang. Torturkomitéen konkluderede, at udsendelsen af klager til Egypten var i strid med i artikel 3, da der på udsendelsestidspunktet var en klar risiko for, at klager ville blive udsat for tortur i Egypten. Der var konsekvent og udbredt brug af tortur mod indsatte i Egypten, og risikoen for sådan behandling var særlig høj for personer, der var tilbageholdt af politiske eller sikkerhedsmæssige årsager, og det vidste de svenske myndigheder, eller

[1] *Nina Larsaeus, "The Use of Diplomatic Assurances in the Prevention of Prohibited Treatment", RSC (Refugee Studies Center, University of Oxford) Working Paper No. 32, p. 16-17."*

også burde de have vidst det. Komitéen konstaterede herefter bl.a., at myndighederne i Sverige var bekendt med, at efterretningstjenesten anså klager for indblandet i terrorhandlinger, at den pågældende udgjorde en trussel mod statens sikkerhed, at udsendelsesbeslutningen derfor blev truffet af regeringen, og at klager var dømt in absentia i Egypten og dér var eftersøgt for indblanding i terrorhandlinger. På den baggrund konkluderede komitéen, at summen af førnævnte omstændigheder måtte føre til, at klager var i reel risiko for at blive udsat for tortur i Egypten. Om de diplomatiske forsikringer, som Sverige havde modtaget fra Egypten, udtalte komitéen, at de ikke indeholdt håndhævelsesmekanismer eller ydede et tilstrækkeligt værn mod den foreliggende åbenbare risiko (§ 13.4).

I den forudgående sag *Attia mod Sverige* (nr. 199/2002) afgjort den 17. november 2003, der omhandlede Agizas ægtefælle, som var forblevet i Sverige med parrets børn, og som gjorde gældende, at hun ved udsendelse fra Sverige til Egypten risikerede tortur som følge af hendes ægteskab med Agiza, var Torturkomitéen nået til det modsatte resultat og havde fundet, at udsendelsen af hende ikke ville krænke konventionens artikel 3. Komitéen udtalte i den forbindelse på baggrund af de da foreliggende oplysninger bl.a., at klagers ægtefælle under sin frihedsberøvelse i Egypten blev tilset ved regelmæssige besøg af den svenske ambassadør m.fl., og at ægtefællens fysiske tilstand og afsoningsforhold var tilfredsstillende (§ 12.3). Komitéen gentog sin praksis, hvorefter slægtskab med en person, der indgår i ledelsen af en påstået terrororganisation, som udgangspunkt ikke i sig selv kan godtgøre, at der foreligger en risiko for krænkelse af artikel 3. Komitéen fandt samlet set, at der ikke forelå en væsentlig og personlig risiko for tortur, hvis klager blev udsendt, og komitéen lagde i den forbindelse bl.a. vægt på, at de afgivne diplomatiske forsikringer fra Egypten også dækkede klagers person, at forsikringernes efterlevelse blev påset af de svenske myndigheder, og at Egypten i lighed med Sverige havde tiltrådt konventionen.

I den senere afgjorte Agiza-sag bemærkede komitéen dog udtrykkeligt, at Sverige i Attia-sagen havde undladt at fremlægge centrale dokumenter, som viste, at Agiza allerede på tidspunktet for afgørelsen i Attia-sagen var blevet tortureret, og at de diplomatiske forsikringer fra Egypten således havde vist sig utilstrækkelige.

I Torturkomitéens afgørelse af 1. maj 2007 i sagen *Pelit mod Aserbajdsjan* (nr. 281/2005) var en tyrkisk statsborger af kurdisk afstamning, der havde politisk asyl i Tyskland, blevet varetægtsfængslet i Aserbajdsjan og udleveret til Tyrkiet, hvor den pågældende in absentia var idømt 10 års fængsel for tilknytning til PKK. Komitéen bemærkede, at selv om de aserbajdsjanske myndigheder havde modtaget diplomatiske forsikringer fra Tyrkiet, og selv om der var sket en vis monitorering af klagers efterfølgende forhold i Tyrkiet, så havde Aserbajdsjan ikke fremlagt de faktiske forsikringer, som staten havde modtaget fra Tyrkiet, og derved kunne komitéen ikke foretage en uafhængig bedømmelse af forsikringernes karakter og egnethed. Aserbajdsjan havde ej heller med den fornødne detaljeringsgrad redegjort for den stedfundne monitorering eller redegjort for, hvilke skridt der var taget for at sikre, at monitoreringen var – og af klager blev opfattet som – objektiv, uafhængig og tilstrækkelig troværdig. På dette grundlag, og da Aserbajdsjan havde udleveret klager i strid med komitéens anbefaling, konkluderede komitéen, at den måde, hvorpå Aserbajdsjan havde behandlet klagers sag, krænkede artikel 3 (§ 11).

Det følger af artikel 16, at konventionen ud over forbud mod udvisning m.v. mod tortur også indeholder en beskyttelse mod grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, som ikke udgør tortur som defineret i artikel 1, når sådanne handlinger er foretaget af eller på opfordring af en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse, jf. artikel 16. stk. 1, 1. led. Ifølge bestemmelsens 2. led skal i særdeleshed de forpligtelser, der er indeholdt i artiklerne 10, 11, 12 og 13 anvendes således, at henvisninger til andre former for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf træder i stedet for henvisninger til tortur. Artikel 3 om forbud mod udvisning m.v. til tortur finder imidlertid som nævnt ikke anvendelse i forhold til denne bestemmelse.

I en afgørelse fra 3. maj 2005 i sagen *M.M.K. mod Sverige* (nr. 221/2002) havde en statsborger fra Bangladesh bl.a. gjort gældende, at en tvangsmæssig udsendelse fra Sverige ville udgøre grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling, da han led af posttraumatisk stress syndrom og havde en skrøbelig sindstilstand. Komitéen udtalte, at kun når der foreligger helt ekstraordinære omstændigheder (very exceptional circumstances), vil en udsendelse i sig selv indebære grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling, og komitéen fandt ikke, at dette var tilfældet i klagers sag (§ 7.3).

Selv om udlændinge, der udvises eller udsendes, således efter Torturkonventionens artikel 3 nyder en mindre grad af beskyttelse i forhold til grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling efter artikel 16, stk. 1, er betydningen heraf begrænset, da beskyttelsen efter EMRK artikel 3 og FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 7, går videre end til handlinger, der falder ind under definitionen af "tortur" i Torturkonventionens artikel 1.

7. Andre landes regler og praksis på området

7.1 Indledning

Arbejdsgruppen skal i henhold til kommissoriet indhente oplysninger om regler og erfaringer i nærtstående lande til Danmark vedrørende håndteringen og udvisningen af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Landene er helt overordnet hørt over følgende temaer:

- Definition af sager omfattet af statens sikkerhed
- Procedurer for behandlingen af sager om statens sikkerhed
- Den eventuelle anvendelse af diplomatiske forsikringer
- Kontrolforanstaltninger, herunder for udlændinge på tålt ophold

Arbejdsgruppen har hørt følgende lande:

- Belgien, Canada, Frankrig, Italien, Norge, Storbritannien, Sverige og Tyskland.

Beskrivelsen nedenfor er udarbejdet på baggrund af bl.a. de oplysninger, der er indeholdt i de hørte landes besvarelser. Detaljeringsgraden varierer således bl.a. alt efter karakteren af de modtagne høringssvar.

Herudover indeholder beskrivelsen i relation til Storbritannien oplysninger, som arbejdsgruppen, udover det britiske høringssvar, modtog i forbindelse med et studiebesøg i London den 2.-3. oktober 2008.

Beskrivelsen af Sveriges regler og praksis på området indeholder, udover det svenske høringssvar, oplysninger indhentet af arbejdsgruppens sekretariat i forbindelse med et besøg i det svenske justitsministerium den 17. december 2008.

Endelig har formanden for arbejdsgruppen den 17. november 2008 haft et møde med sin kollega, departementsråd Ellen Seip fra det norske Arbejds- og inkluderingsdepartement, for at udveksle oplysninger om behandlingen af sager vedrørende udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

7.2 Belgien

Belgien udviser alene en udlænding på grund af hensynet til den nationale sikkerhed, hvis vedkommende er blevet kendt skyldig og dømt for en forbrydelse mod statens sikkerhed. Som eksempler på forbrydelser mod statens sikkerhed kan nævnes attentater, internationale forbrydelser samt terrorhandlinger.

7.2.1 Kompetence og procedurer

I sager vedrørende udvisning af en udlænding, der ikke er meddelt en tidsubegrænset opholdstilladelse, er det ministeren for migrations- og asylpolitik, der udsteder en beslutning om udvisning. Til brug for sagens behandling kan ministeren anmode det rådgivende nævn for udlændinge (*Commission consultative des Etrangers*) om en udtalelse, hvis det findes nødvendigt, men det er ikke et krav.

Hvis sagen vedrører udvisning af en udlænding, der er meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse, kræves der en kongelig resolution, der træffes af kongen efter indstilling fra ministeren for migrations- og asylpolitik, og efter en obligatorisk høring af det rådgivende nævn for udlændinge, der fremsætter en ikke-bindende udtalelse om det hensigtsmæssige i udvisningen.

Såfremt sagen er baseret på en udlændings politiske aktiviteter, skal beslutningen om udvisning drøftes i statsrådet (det samlede råd af ministre).

Udlændingen kan påklage en beslutning om udvisning til rådet for tvister i udlændingespørgsmål (*Conseil du contentieux des étrangers*), der er en forvaltningsdomstol, der svarer til en appelret.

Udlændingen har ret til at lade sig repræsentere af en advokat under hele proceduren.

Udlændingen og dennes advokat har adgang til de samme informationer, som den eller de domstole, der har afsagt den oprindelige dom, samt til de oplysninger, der findes i udlændingesagen.

På nuværende tidspunkt er den én verserende sag om udvisning på grund af hensynet til statens sikkerhed af en udlænding, der er dømt for overtrædelse

af straffelovens bestemmelser om forbrydelser mod statens sikkerhed. Der er endnu ikke truffet endelig afgørelse i den pågældendes asylsag.

7.2.2 Diplomatiske forsikringer

Belgien har ikke gjort brug af diplomatiske forsikringer i udvisningssager som en garanti mod risiko for tortur eller andre overgreb.

Der er ingen planer fra belgisk side om at anvende diplomatiske forsikringer.

Hvis der efter udsendelsen af en udlænding er opstået usikkerhed om, hvorvidt den pågældende har været udsat for overgreb i hjemlandet, er den stedlige ambassade blevet anmodet om at undersøge sagen.

7.2.3 Kontrolforanstaltninger

En udvist udlænding kan frihedsberøves, mens en udsendelse af den pågælden-de forberedes.

Herudover har ministeren mulighed for at give et påbud om, at en udlænding, der ikke kan udsendes på grund af hensynet til Belgiens internationale forplig-telser, skal tage ophold et nærmere bestemt sted og overholde en regelmæssig meldepligt. Den pågældende udlænding vil ikke have adgang til arbejdsmarke-det.

7.2.4 Sammenfatning af det belgiske system

Proceduren for udvisning af udlændinge er, at beslutningen træffes i 1. instans som en forvaltningsafgørelse eller regeringsbeslutning.

Der er mulighed for at påklage en beslutning om udvisning til en forvaltnings-domstol for udlændingespørgsmål.

Udlændingen har ret til at lade sig repræsentere af en advokat under hele pro-ceduren.

Udlændingen og dennes advokat har ret til de samme oplysninger som den eller de domstole, der behandler sagen.

Belgien gør ikke brug af og har ingen planer om at anvende diplomatiske forsikringer som en garanti mod tortur eller andre overgreb.

Frihedsberøvelse kan anvendes, mens en udsendelse af den pågældende afventes. Udlændinge, der ikke kan udsendes, kan gives et påbud om at tage ophold et nærmere bestemt sted og påbud om meldepligt.

7.3 Canada

En udlænding kan udvises af Canada på baggrund af sikkerhedshensyn vedrørende (a) spionage eller handlinger rettet mod det canadiske demokrati, (b) undergravelse eller tilskyndelse til undergravelse af enhver regering, (c) udførelse af terrorhandlinger, (d) hvis vedkommende udgør en fare for Canadas sikkerhed, (e) vold, som kan udsætte personer i Canada for en fare for deres liv eller sikkerhed eller (f) tilhørsforhold til en organisation, om hvilken der er rimelige grunde til at antage, at den enten udfører, har udført eller vil udføre handlinger som nævnt under (a), (b) eller (c).

7.3.1 Kompetence og procedurer

Hvis den canadiske grænsestyrelse (*Canadian Border Service Agency*) er af den opfattelse, at en udlænding bør udvises, fordi vedkommende er en fare for Canada, forelægges spørgsmålet i første omgang for den canadiske minister for offentlig sikkerhed. Ministeren beslutter herefter, om sagen skal indbringes for Canadas Immigrations- og Flygtningenævn (*Immigration and Refugee Board*). Nævnet træffer herefter afgørelse om udvisning af den pågældende i 1. instans. Nævnet har status som en forvaltningsdomstol.

I sager vedrørende alvorlige trusler mod den canadiske stats sikkerhed eller canadiske borgere, og hvor oplysninger om grundlaget for udvisningen er fortrolige på grund af hensynet til den nationale sikkerhed, anvendes en særlig procedure. Denne særlige procedure kaldes sikkerhedscertifikatregimet (*security certificate regime*). Proceduren indebærer, at sagen ikke skal indbringes for Immigrations- og Flygtningenævnet, men at den canadiske grænsestyrelse selv træffer afgørelse om udvisning af en udlænding. Det kræves, at såvel ministeren for offentlig sikkerhed som ministeren for indvandring og statsborgerskab underskriver afgørelsen, kaldet sikkerhedscertifikatet, om udvisning. Når der foreligger en underskrevet afgørelse, skal en føderal dommer vurdere, om

afgørelsen er rimelig. Dommeren har adgang til alle relevante oplysninger, herunder fortrolige og klassificerede oplysninger. Efter at en sådan afgørelse er godkendt af en dommer, vil den som udgangspunkt kunne fuldbyrdes.

Sager afgjort af Immigrations- og Flygtningenævnet kan ikke påklages til Immigrations- og Flygtningenævnets appeldivision. Der er dog mulighed for at ansøge om tilladelse til at få sagen indbragt for de føderale domstole, der i givet fald udøver domstolskontrol.

Afgørelser truffet i medfør af den særlige procedure om sikkerhedscertifikater kan påklages til den føderale appeldomstol, hvis den dommer, der foretog rimelighedsvurderingen, i sin afgørelse erklærer, at der er tale om et alvorligt spørgsmål af generel interesse.

Herudover har enhver udlænding, om hvem der er truffet afgørelse om udvisning, ret til at ansøge om udførelse af en såkaldt før-udsendelses-risikovurdering (pre-removal risk assessment) for at få fastslået, om vedkommende vil være i fare for at blive underkastet tortur og/eller grusom og usædvanlig behandling eller straf i vedkommendes hjemland. Risikovurderingen foretages af en embedsmand ansat i det canadiske departement for statsborgerskab og indvandring (*Departement of Citizenship and Immigration*), og den foretages på grundlag af alle relevante oplysninger og beviser, herunder fortrolige og klassificerede oplysninger. Der er mulighed for at indbringe en sag for de føderale domstole, der udøver domstolskontrol. Domstolene har adgang til de oplysninger og det materiale, der har været lagt til grund i forbindelse med gennemførelsen af risikovurderingen. Hvis det vurderes, at der er en betydelig risiko for, at den pågældende vil blive udsat for en sådan behandling i hjemlandet, vil udsendelse normalt ikke kunne ske. Det bemærkes dog, at den canadiske højesteret i dommen *Suresh v. Minister of Citizenship and Immigration* af 11. januar 2002 (vedrørende domstolsprøvelse af en beslutning om udvisning truffet i medfør af sikkerhedscertifikatregimet) har udtalt, at det vil kunne være muligt at udsende en udlænding, selv om der er en betydelig risiko for, at den pågældende udlænding vil blive udsat for tortur og/eller grusom og usædvanlig behandling eller straf i hjemlandet, hvis der er tale om en exceptionel sag. Det er dog endnu ikke blevet fastslået, hvad der skal forstås ved en exceptionel sag eller tilfælde.

Der er herudover en særlig adgang til at udvise en flygtning på grund af sikkerhedshensyn for overtrædelse af menneskerettighederne eller internationale rettigheder eller organiseret kriminalitet, hvis regeringen er af den opfattelse, at vedkommende ikke bør have ret til at forblive i Canada på grund af karakteren og alvorligheden af vedkommendes handlinger eller den fare, som vedkommende udgør for Canada.

Når der er givet tilladelse til at indbringe en afgørelse truffet af Immigrations- og Flygtningenævnet for de føderale domstole, består retten af én dommer.

Udlændingen har ret til at lade sig repræsentere af en advokat under hele proceduren.

Grundlaget for afgørelsen af sagerne kan bestå af oplysninger fremlagt af udlændingen samt oplysninger fra såvel åbne som lukkede kilder.

For så vidt angår sager, der afgøres efter den særlige procedure for sikkerhedscertifikater, gælder, at disse til dels afgøres på grundlag af oplysninger fremlagt af den canadiske efterretningstjeneste (*Canadian Security Intelligence Services* (CSIS)), og at disse oplysninger vil være klassificeret som yderst fortrolige (*top secret level*). Oplysningerne kan være indsamlet i Canada eller fra eksterne eller fremmede kilder.

I det omfang fortrolige oplysninger skal fremlægges i de føderale domstole eller Immigrations- og Flygtningenævnet, kan regeringen anmode om, at de fortrolige oplysninger ikke frigives. Oplysningerne vil i sådanne tilfælde blive fremlagt for lukkede døre uden adgang til partshøring. Oplysningerne vil på den måde blive holdt fortrolige, og udlændingen og dennes advokat vil heller ikke få adgang hertil. For at give udlændingen mulighed for at gøre sig bekendt med sagen og varetage sine interesser, udpeger retten en særlig advokat, der får adgang til at undersøge de fortrolige oplysninger og til at repræsentere udlændingen i den lukkede procedure. Den særlige advokat har uhindret adgang til at kommunikere med udlændingen før gennemgangen af de fortrolige oplysninger. Efter at have haft adgang til de fortrolige oplysninger kan den særlige advokat alene kommunikere med udlændingen, hvis indholdet og kommunikationsformen godkendes af retten.

På nuværende tidspunkt verserer der fem sager om sikkerhedscertifikater ved de canadiske domstole.

7.3.2 Diplomatiske forsikringer

Canada gør brug af diplomatiske forsikringer i sager vedrørende udlevering af personer til strafforfølgning. Canada har således ofte gjort brug af diplomatiske forsikringer i udleveringssager for at opnå forsikring om, at den pågældende udlænding ikke vil blive dødsdømt. Canada har mulighed for at gøre brug af diplomatiske forsikringer i sager om udvisning af personer, der udgør en fare for statens sikkerhed.

Diplomatiske forsikringer anvendes alene efter en konkret vurdering af den enkelte sag. Det afhænger af en lang række forskellige forhold, om man fra statens side ønsker at søge at opnå diplomatiske forsikringer. Som mulige forhold nævnes bl.a., hvor farlig den pågældende udlænding er for den canadiske stats sikkerhed, i hvilket omfang manglende udvisning eller udlevering ville krænke retsfølelsen, hensynet til udlændingemyndighedernes troværdighed i offentlighedens øjne, Canadas internationale anseelse, Canadas forhold til modtagerstaten samt omkostningerne forbundet med at opnå diplomatiske forsikringer.

Spørgsmålet om vægten af (allerede indhentede) diplomatiske forsikringer indgår som en del af vurderingen om overholdelse af refoulementsforbuddet (*pre-removal risk assessment*). Tilstedeværelsen af diplomatiske forsikringer er blot et af mange forhold af betydning for sagens udfald. Dette betyder, at selv i de sager, hvor Canada opnår diplomatiske forsikringer i en konkret sag, vil dette ikke nødvendigvis føre til, at der træffes beslutning om fuldbyrdelse af en afgørelse om udlevering eller udvisning. Det er i første omgang en højtstående embedsmand, der træffer afgørelse om overholdelse af refoulementsforbuddet, men denne afgørelse kan påklages til de føderale domstole. Det bemærkes, at Canada oplyser, at man kan forestille sig, at Canada vil søge at opnå diplomatiske forsikringer også i sager, hvor der er en betydelig risiko for, at udlevering eller udvisning til hjemlandet vil kunne føre til tortur.

Der er relativ få domme om diplomatiske forsikringer. De overordnede faktorer, der tages hensyn til ved en vurdering af diplomatiske forsikringer, er for det første, om de diplomatiske forsikringer vurderes at være egnede til at reducere risikoen eller faren for overgreb, således at man kommer under den

nødvendige risikotærskel. Den anden overordnede faktor er, om de diplomatiske forsikringer vurderes at ville blive efterlevet af modtagerstaten. Den canadiske højesteret har udtalt, at det er vigtigt at foretage en sondring mellem diplomatiske forsikringer, der sigter på at få en stat til at efterleve en forsikring vedrørende dødsstraf, og diplomatiske forsikringer, der søges anvendt i sager, hvor der er en risiko for tortur, idet efterlevelse af den førstnævnte type forsikringer er lettere at monitorere og generelt mere pålidelige. Ved vurderingen af diplomatiske forsikringer, der har til formål at reducere faren eller risikoen for tortur, har domstolen opstillet følgende retningslinjer: "*the Minister may also wish to take into account the human rights record of the Government giving the assurances, the Government's record in complying with its assurances, and the capacity of the Government to fulfil the assurances, particularly where there is doubt about the Government's ability to control its security forces*", jf. dommen *Suresh v. Minister of Citizenship and Immigration* af 11. januar 2002. På det seneste har de canadiske domstole også lagt vægt på, om der er knyttet monitoreringsmekanismer til de diplomatiske forsikringer.

Bl.a. på grund af de praktiske udfordringer og hensynet til andre staters suverænitet søger Canada som udgangspunkt ikke at knytte monitoreringsmekanismer til anmodninger om diplomatiske forsikringer. Det vil dog kunne komme på tale, hvis det vurderes, at domstolene i den konkrete sag vil stille krav herom.

7.3.3 Kontrolforanstaltninger

Canada gør i vidt omfang brug af frihedsberøvelse af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, mens en sag om udsendelse af den pågældende verserer ved domstolene.

Domstolene kan løslade den pågældende med betingelse om eksempelvis, at den pågældende skal opholde sig på bopælen og er undergivet elektronisk monitorering (fodlænker).

7.3.4 Sammenfatning af det canadiske system

Canada har et system for behandlingen af sikkerhedssager, hvor afgørelsen om udvisning træffes af det canadiske Immigrations- og Flygtningenævn eller – i alvorlige sager – af den canadiske grænsestyrelse (såvel ministeren for offentlig

sikkerhed som ministeren for indvandring og statsborgerskab underskriver afgørelsen), men hvor der for så vidt angår de sidstnævnte afgørelser samtidig kræves foretaget en rimelighedsvurdering udfærdiget af en dommer.

Mulighederne for at påklage en afgørelse er begrænset i sikkerhedssager, men vil efter omstændighederne kunne komme på tale.

Hensynet til hemmeligholdelse og fortrolighed er søgt imødekommet ved, at der er en ordning med særlige advokater udpeget af domstolene, og som kan varetage udlændingens interesser, herunder få adgang til al fortrolig information.

Canada har mulighed for at anvende diplomatiske forsikringer. Diplomatiske forsikringer er særligt anvendt i forbindelse med udleveringssager. I Canada er tilstedeværelsen af diplomatiske forsikringer ikke i sig selv afgørende for, om det organ, der træffer afgørelse om forfølgelsesrisikoen, vurderer, at en given udlænding kan udsendes til sit hjemland. Ved vurderingen af diplomatiske forsikringer lægges der bl.a. vægt på, om forsikringerne vurderes at være egnede til at begrænse risikoen for overgreb, og om hjemlandet må antages at ville efterleve forsikringerne. Den canadiske højesteret sondrer mellem forsikringer, der vedrører dødsstraf, og forsikringer, der har til formål at begrænse risikoen for overgreb som f.eks. tortur. På det seneste er domstolene også begyndt at lægge vægt på monitorering i forbindelse med diplomatiske forsikringer.

Den canadiske lovgivning giver mulighed for at frihedsberøve udlændinge, så længe der i en eller anden form er udsigt til udsendelse af den pågældende.

Som alternativ til frihedsberøvelse, mens spørgsmålet om udsendelse behandles af myndighederne eller af domstolene, kan domstolene løslade den pågældende mod overholdelse af en række vilkår, herunder vedrørende elektronisk monitorering.

7.4 Frankrig

Den franske lov om indrejse, ophold og asyl fastslår, at enhver udlænding, hvis tilstedeværelse på det franske territorium udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden, i princippet kan udvises.

For at sikre hensynet til familiesituationen og retten til respekt for privat- og familielivets fred er visse kategorier af udlændinge imidlertid undtaget fra det ovenfor nævnte udgangspunkt. Der findes tre forskellige kategorier af enten helt eller delvist beskyttede udlændinge. Det drejer sig for det første om kategorien af relativt beskyttede udlændinge, der blandt andet under visse nærmere omstændigheder omfatter udlændinge, der har været gift i mindst tre år med en ægtefælle med fransk statsborgerskab, eller som har været bosat i Frankrig i mere end 10 år. Den anden kategori vedrører såkaldte kvasi-absolut beskyttede, der blandt andet omfatter udlændinge, der har haft deres sædvanlige opholdssted i Frankrig siden det fyldte 13. år, samt udlændinge, der har været bosat i Frankrig i mere end 20 år. Endelig er der kategorien af absolut beskyttede udlændinge, der omfatter udenlandske mindreårige under 18 år.

Når udlændingen nyder godt af den relative beskyttelse, kan der kun træffes afgørelse om udvisning, hvis det er tvingende nødvendigt for statens sikkerhed eller den offentlige orden.

Hvis udlændingen nyder godt af den kvasi-absolutte beskyttelse, kan den pågældende kun udvises i tilfælde af ekstremt alvorlige forhold, der falder ind under en åbenbar krænkelse af statens grundlæggende interesser og grundlaget for den sociale samhørighed, og som er af en sådan beskaffenhed, at det rejser tvivl om udlændingens bånd til Frankrig. Der sigtes på tre situationer: 1) Adfærd af en beskaffenhed, der krænker statens grundlæggende interesser; 2) adfærd der er forbundet med aktiviteter af terroristisk karakter; samt 3) adfærd der tilskynder til racediskrimination, racehad eller racistisk vold mod en bestemt person eller persongruppe.

7.4.1 Kompetence og procedurer

Udvisning af en udlænding, der er en trussel mod den offentlige orden, sker ved en administrativ beslutning. Beslutningen kan enten træffes i medfør af den almindelige procedure eller i medfør af en særlig hasteprocedure i tilfælde af absolut uopsættelighed.

I sager vedrørende udlændinge, der er omfattet af undtagelserne om relativ eller kvasi-absolut beskyttelse, eller i sager, der behandles i hasteproceduren, er det indenrigsministeren, der træffer beslutning, mens det i andre sager er den lokale præfekt, der træffer beslutning.

Forud for en beslutning indkaldes udlændingen til en høring i et udvisningsudvalg, der består af tre dommere, og som ledes af retspræsidenten for det relevante departements hovedby eller af en af retspræsidenten udpeget person. Dette udvalg afgiver herefter en vejledende udtalelse. Udlændingen kan lade sig bistå af en advokat og kan få fri proces, hvis den pågældende opfylder betingelserne herfor, herunder nogle økonomiske kriterier. I sager, der behandles i hasteproceduren, er der dog ikke nogen høring af et udvisningsudvalg.

Vurderingen af, om en sag skal behandles i hasteproceduren, sker fra sag til sag, og indenrigsministeren er forpligtet til at fremlægge bevis for de faktiske omstændigheder, som anvendelse af proceduren støttes på, og som berettiger hertil. Hasteproceduren anvendes først og fremmest i tilfælde af forestående løsladelse eller ganske nylig løsladelse af fængslede udlændinge, der har begået kriminalitet af en vis alvor. Hasteproceduren kan også anvendes i tilfælde, hvor en udlænding har et tilhørsforhold eller bånd til terroristorganisationer, der er involveret i nylige attentater, idet disse handlinger i kraft af deres alvor og bruddet på den offentlige orden i sig selv er tilstrækkelige til at berettige, at en sag behandles i hasteproceduren. Spørgsmålet om anvendelsen af hasteproceduren kan af udlændingen indbringes for forvaltningsdomstolene med henblik på prøvelsen af tilstedeværelse af absolut uopsættelighed.

Udvisningsbeslutningen er en politiforanstaltning, og den skal ifølge loven være begrundet. Den skal nævne de faktiske og retlige omstændigheder, der ligger til grund for afgørelsen, på en tilstrækkelig præcis og fyldestgørende måde, således at udlændingen kan gøre sig bekendt med de grunde, som forvaltningsmyndighederne har støttet deres afgørelse på, og således at det er muligt for forvaltningsdomstolene at prøve lovligheden af en beslutning.

En udvisningsbeslutning truffet af en præfekt kan påklages til en højere administrativ myndighed eller direkte til forvaltningsdomstolene. Beslutninger truffet af indenrigsministeren kan alene påklages til forvaltningsdomstolene. Påklage af en beslutning om udvisning har som udgangspunkt ikke opsættende virkning. Det er dog muligt at ansøge om udsættelse af fuldbyrdelse af en beslutning om udvisning efter en særlig hasteprocedure.

Under retsforhandlingerne for domstolene kan der i terrorsager og sager om organiseret kriminalitet fremlægges såkaldte *notes blanches* (anonymiserede rapporter fra efterretningstjenesten uden brevhoved, underskrift m.v.). Disse

notater tillægges beviskraft, indtil det modsatte er bevist, hvis de opfylder visse minimumsbetingelser, herunder at der ikke må være tvivl om hovedmandens identitet samt præcise angivelser for så vidt angår oplysninger om datoer og sted.

Forvaltningsdommeren sikrer en prøvelse af grundlaget for udvisningen og udvisningens proportionalitet. Forvaltningsdomstolen består af en retsformand, en refererende dommer (som udarbejder skriftligt referat som grundlag for voteringen) og en anden dommer. Ved behandlingen af sager i medfør af den særlige hasteprocedure består domstolen kun af én dommer.

Den pågældende udlænding kan lade sig repræsentere af en advokat under hele proceduren, og antagelse af en advokat er obligatorisk i sager, der måtte blive behandlet af den administrative appeldomstol og statsrådet (i denne sammenhæng den øverste forvaltningsdomstol). Klageren kan i givet fald få fri proces. Proceduren er skriftlig, bortset fra i hastesager, hvor den primært er mundtlig.

7.4.2 Diplomatiske forsikringer

Frankrig har ikke gjort brug af diplomatiske forsikringer, og der er heller ikke nogen planer om det.

7.4.3 Kontrolforanstaltninger

En udlænding, der har en verserende sag om udsendelse, kan pålægges husarrest. Herudover kan en udlænding pålægges andre begrænsninger i sin bevægelsesfrihed (departement, flere kommuner eller i én enkelt kommune for de farligste udlændinge), hvor den pågældende vil skulle melde sig regelmæssigt hos politiet eller gendarmeriet. Udlændingen må kun overskride det angivne område efter at have opnået udtrykkelig tilladelse hertil af den stedlige præfekt.

Hvis udlændingen ikke vender tilbage til det pågældende område - eller den anviste bopæl - inden for de foreskrevne frister eller forlader området uden forudgående tilladelse, kan den pågældende idømmes fængsel i indtil tre år.

Der gælder de samme regler om pålæggelse af begrænsninger i bevægelsesfriheden og meldepligt for udviste udlændinge, der ikke kan udsendes på grund af f.eks. refoulementsforbuddet.

7.4.4 Sammenfatning af det franske system

En udlænding kan udvises, hvis den pågældende udgør en trussel mod statens sikkerhed eller den offentlige orden, medmindre den pågældende er omfattet af en af undtagelserne gældende for personer med en vis tilknytning til Frankrig. Personer under 18 år kan ikke udvises af Frankrig.

Udvisningsbeslutninger kan alt efter omstændighederne påklages til højere forvaltningsmyndigheder eller forvaltningsdomstolene.

Udlændingen har ret til at lade sig repræsentere af en advokat under hele proceduren.

Efterretningstjenestens anonymiserede rapporter tillægges beviskraft, indtil det modsatte er bevist.

Frankrig har ikke gjort brug af diplomatiske forsikringer, og der er heller ikke nogen planer om det, idet der ikke er noget politisk ønske om at gøre brug deraf.

Der er mulighed for at pålægge udlændinge, der afventer en verserende sag om udvisning, at tage ophold inden for et nærmere bestemt område og at melde sig regelmæssigt til myndighederne. Det samme gælder udlændinge, der ikke kan udsendes på grund af refoulementsforbuddet.

7.5 Italien

En udlænding kan udvises af Italien på grund af hensynet til den offentlige orden eller statens sikkerhed.

7.5.1 Kompetence og procedurer

Den italienske indenrigsminister har kompetence til at udvise udlændinge i sager vedrørende hensynet til den offentlige orden eller statens sikkerhed efter at have underrettet premierministeren og udenrigsministeren.

Herudover blev der i 2005 indført mulighed for, at indenrigsministeren eller en befuldmægtiget præfekt (dvs. regeringens repræsentant i hver provins, der bl.a. er ansvarlig for den offentlige sikkerhed) træffer beslutning om udvisning af en udlænding, hvor der er begrundet mistanke om, at vedkommende på en hvilken som helst måde kan fremme internationale eller nationale terrororganisationer eller -aktiviteter.

Indenrigsministerens beslutning om udvisning kan inden for en tidsfrist på 60 dage påklages til den regionale forvaltningsdomstol i Lazio.

Beslutningen om udvisning kræves nøje begrundet.

Den udenlandske statsborger har ret til at være repræsenteret af en advokat under hele proceduren.

7.5.2 Diplomatiske forsikringer

Italien har ikke nogen generelle aftaler med andre lande omkring diplomatiske forsikringer, men man har i flere tilfælde benyttet sig af diplomatiske forsikringer efter en konkret vurdering af den enkelte sag. Der har været tale om tunesere, der er blevet udvist fra Italien, og som efterfølgende har indbragt deres sag for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, jf. dommen *Saadi v. Italien* ved EMD (sag nr. 37201/06). Der er flere verserende sager, jf. sagen *Ben Khemais v. Italien* ved EMD (sag nr. 246/07). Men det vides endnu ikke, hvornår der kan forventes en endelig afgørelse fra domstolen. Afgørelserne må forventes at danne grundlag for Italiens behandling af eventuelle fremtidige sager.

7.5.3 Kontrolforanstaltninger

I sager, hvor der ikke er noget grundlag for at foretage eller opretholde frihedsberøvelse af en udlænding, der står foran udvisning, eller som ikke kan udvises på grund af risikoen for tortur m.v. i hjemlandet, vil man typisk anvende foranstaltninger såsom monitorering og regelmæssig meldepligt i forhold til personen.

7.5.4 Sammenfatning af det italienske system

I Italien er det regeringen eller forvaltningen, der træffer afgørelse om udvisning i 1. instans. Denne afgørelse kan påklages til den regionale forvaltningsdomstol i Lazio.

Udlændingen har ret til at lade sig repræsentere af en advokat under hele proceduren.

Italien gør brug af diplomatiske forsikringer efter en vurdering af den enkelte sag. Italiens tilgang til spørgsmålet forventes at komme til at afhænge af resultatet af de sager vedrørende udvisning af tunesiske statsborgere, der verserer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Frihedsberøvelse kan i nogle tilfælde anvendes over for udlændinge, der udgør en trussel mod statens sikkerhed. Herudover er der mulighed for at anvende foranstaltninger såsom monitorering og regelmæssig meldepligt.

7.6 Norge

I Norge kan en udlænding udvises, hvis den pågældende er en trussel mod rigets sikkerhed. Forståelsen af begrebet afhænger for det første af, hvilket område der er tale om. Tærsklen er således ikke den samme i sager vedrørende afslag på visum som i sager vedrørende udvisning. Ved en vurdering af, hvad der kan anses som en trussel mod rigets sikkerhed, vil der endvidere blive lagt stor vægt på forebyggelsesaspektet, og det er den fremtidige risiko, der skal tages i betragtning.

7.6.1 Kompetence og procedurer

I sager, der angår rigets sikkerhed, har det norske Arbejds- og Inkluderingsdepartement instruktionsbeføjelse i forhold til Udlændingedirektoratet og Udlændingenævnet. Dette betyder, at departementet – i modsætning til normale udlændingesager – inden for lovens rammer ved instruks kan bestemme, hvorledes en sag skal afgøres. Instruksen kan angå hele sagen eller begrænse sig til enkelte forhold.

Når et eller flere forhold, der er angivet i en særlig instruks, gør sig gældende i en udlændingesag, skal Udlændingedirektoratet og Udlændingenævnet vurdere, om sagen skal forelægges for Arbejds- og Inkluderingsdepartementet.

Politiets sikkerhedstjeneste (PST) kan underrette udlændingemyndighederne om, at der er grund til at være opmærksom på forhold af betydning for rigets sikkerhed i en konkret sag. Det er endvidere fast rutine, at PST udtaler sig i alle udlændingesager, som i medfør af den særlige procedure for sikkerhedssager forelægges for departementet.

I sager om rigets sikkerhed, hvor departementet har benyttet sig af sin instruktionsbeføjelse, er Kongen i statsråd klageinstans. Dette betyder, at der er tale om en afgørelse, som er truffet af den samlede regering under ledelse af kongen med sekretariatsbistand fra Arbejds- og Inkluderingsdepartementet.

Herudover kan afgørelser om udvisning indbringes for domstolene i medfør af de almindelige regler om domstolskontrol.

Afgørelser truffet af såvel Udlændingedirektoratet som Udlændingenævnet forberedes og behandles af organernes normale personale. Der vil dog være tale om personer, som er sikkerhedsgodkendt og autoriseret til at behandle fortrolige dokumenter.

Udlændingen har ret til at lade sig repræsentere af en advokat under hele proceduren.

Sager, som omhandler hensynet til rigets sikkerhed, kan afgøres på grundlag af forskellige informationer, herunder også fortrolige informationer. Der kan også være tale om fortrolig information fra PST.

Hvis myndighederne vurderer, at det er nødvendigt af hensyn til rigets sikkerhed m.v., kan de beslutte, at udlændingen og dennes advokat ikke skal have adgang til fortrolige oplysninger i sagen. Der vil skulle ske en vurdering af hvert enkelt dokument, og udlændingen vil have krav på at blive gjort bekendt med de dele af sagens dokumenter, der ikke er af betydning for rigets sikkerhed.

Siden den 1. januar 2000, hvor reglerne om departementets instruktionsbeføjelse trådte i kraft, har Norge kun haft et begrænset antal sager. Herudover har den norske højesteret den 8. november 2007 afsagt dom i sagen *Najmuddin Faraj Ahmed mod Staten v/ Arbeids- og inkluderingsdepartementet* om gyldigheden af en udvisningsbeslutning.

7.6.2 Diplomatiske forsikringer

Norge har i 1990'erne gjort brug af diplomatiske forsikringer i forbindelse med udlevering af flykaprere til retsforfølgning i Rusland.

Spørgsmålet om brugen af diplomatiske forsikringer har herudover været overvejet i forbindelse med sagen vedrørende Najmuddin Faraj Ahmed (også kendt som Mullah Krekar), der blev udvist af Norge på grund af bl.a. hensynet til statens sikkerhed, men som i dag opholder sig i Norge på tålt ophold.

Norge er endvidere mere generelt ved at vurdere spørgsmålet om anvendelsen af diplomatiske forsikringer, bl.a. på baggrund af en redegørelse udarbejdet af en tidligere norsk dommer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Norges foreløbige vurdering er, at brugen af diplomatiske forsikringer afhænger af en helt konkret vurdering i hver enkelt sag. En sådan vurdering vil skulle indeholde en vurdering af den generelle menneskerettighedssituation i modtagerstaten, herunder om der f.eks. foreligger omfattende og pålidelige oplysninger om, at der foregår systematisk, udstrakt og hyppig brug af tortur og mishandling. Det vil i en sådan situation også være relevant at foretage en vurdering af, om myndighederne i modtagerstaten har en reel kontrol med de, der udøver tortur og mishandling i landet. Herudover vil et andet element i vurderingen være, om myndighederne konsekvent gør personer af en bestemt racemæssig, etnisk, politisk eller anden identificerbar gruppe til genstand for tortur eller mishandling.

Vurderingen vil også skulle vedrøre den pågældende udlændings individuelle forhold, herunder bl.a. tilknytningen til forskellige grupper og bevægelser i modtagerstaten samt (tidligere) handlinger i hjemlandet.

Herudover vil selve garantien også skulle opfylde visse minimumsbetingelser. Dette betyder, at der som minimum vil skulle være tale om en udtrykkelig ga-

ranti om, at den pågældende ikke bliver mishandlet, og at der eksisterer en ordning for på betryggende vis at kunne monitorere behandlingen af den pågældende efter tilbagevendingen.

7.6.3 Kontrolforanstaltninger

Der findes ingen særlige foranstaltninger, som kan iværksættes i sager om trusler mod rigets sikkerhed eller for udlændinge på tålt ophold.

Der er mulighed for at anvende udlændingelovgivningens almindelige regler om tvangsforanstaltninger for at sikre fuldbyrdelse af en afgørelse eller beslutning om udsendelse. Det drejer sig om beslaglæggelse af rejsedokumenter, meldepligt samt pålæg om at tage ophold et bestemt sted. Det er et krav, at formålet med foranstaltningen er at sikre fuldbyrdelse af en afgørelse eller beslutning om udsendelse, og at der er en unddragelsesrisiko.

I den nye udlændingelov, der ventes at træde i kraft i 2010, vil der ikke blive indført nye foranstaltninger, men adgangen til at benytte de gældende vil dog blive udvidet i et vist omfang. Således vil der blive indført mulighed for at anvende meldepligt og påbud om opholdssted over for udlændinge på tålt ophold, selv om der ikke er nogen unddragelsesrisiko.

7.6.4 Sammenfatning af det norske system

Sager om udvisning på grund af hensynet til rigets sikkerhed afgøres i 1. instans af Udlændingenævnet, hvis afgørelse kan påklages til regeringen (Kongen i statsråd).

Udlændingen har ret til at lade sig repræsentere af en advokat under hele proceduren.

Sager kan afgøres på baggrund af fortrolige oplysninger, der, hvis det er nødvendigt, ikke frigives til den pågældende udlænding og dennes advokat.

Norge har tidligere gjort brug af diplomatiske forsikringer i forbindelse med udlevering af terrorister til Rusland. Fra norsk side er det den umiddelbare vurdering (man er ved at overveje spørgsmålet nærmere), at anvendelsen af diplomatiske forsikringer afhænger af en vurdering i hver konkret sag og en

nøje vurdering af menneskerettighedssituationen i hjemlandet, herunder for så vidt angår myndighedernes kontrol over de, der udøver tortur og overgreb. Selve garantien vil som minimum skulle være udtrykkelig, og der skal være en ordning for på betryggende vis at kunne monitorere den pågældende udlænding efter udsendelsen.

Der findes ingen særlige foranstaltninger, som kan iværksættes i sager om trusler mod rigets sikkerhed eller for udlændinge på tålt ophold. Foranstaltninger kan derfor kun anvendes, hvis det sker for at sikre fuldbyrdelsen af en afgørelse eller beslutning om udsendelse.

7.7 Storbritannien

Som led i arbejdsgruppens arbejde med indhentelse af oplysninger fra andre lande har arbejdsgruppen, som nævnt ovenfor i afsnit 7.1 været på studietur i Storbritannien.

Arbejdsgruppen mødte i forbindelse med besøget en lang række repræsentanter fra det britiske indenrigsministerium (*Home Office*), repræsentanter fra UK Border Agency, repræsentanter fra det britiske udenrigsministerium (*Foreign Office*), en repræsentant fra den britiske rigsadvokat (*Attorney General's Office*) samt en repræsentant fra de særligt udvalgte og sikkerhedsgodkendte advokater, der anvendes i udlændingesager og i andre særlige civile sager med terrorrelaterede forhold, hvor der fremlægges fortroligt materiale.

Forud for mødet med briterne havde arbejdsgruppen modtaget det britiske høringssvar. På mødet var der derfor anledning til at få uddybet nogle af de oplysninger, der fremgår af høringssvaret. Herudover gav mødet mulighed for at få uddybet nogle af de problemstillinger, som briterne er stødt på ved behandlingen af sager om statens sikkerhed, samt at få uddybet de løsningsmodeller, som er udviklet af briterne på baggrund af flere års erfaringer med sager vedrørende statens sikkerhed.

Storbritannien har således – også på baggrund af flere sager, hvoraf nogle også har været indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – gennemført omfattende ændringer samt nyskabelser inden for det britiske retsvæsen for bedst muligt at kunne behandle sager om statens sikkerhed.

Herudover har Storbritannien erfaringer med indgåelse af aftaler om diplomatiske forsikringer og med den efterfølgende monitorering af en udlænding, der anvendes i forlængelse af en udsendelse med diplomatiske forsikringer.

Endelig har Storbritannien indført de såkaldte *control orders*, der er en kontrolforanstaltning, der pålægges en person, som mistænkes for terrorrelaterede aktiviteter. Systemet med *control orders* er indført som en forebyggende foranstaltning rettet mod terrormistænkte, der opholder sig i Storbritannien, og en *control order* kan iværksættes over for både britiske og udenlandske terrormistænkte.

Gennemgangen nedenfor af det britiske system er, jf. ovenfor, baseret på det britiske høringssvar samt på de oplysninger, som arbejdsgruppen modtog i forbindelse med studieturen til Storbritannien.

7.7.1 Kompetence og procedurer

Den britiske regering ønsker at retsforfølge personer, der ikke bidrager til samfundets bedste, herunder i særdeleshed terrorister. Når dette ikke er muligt, kan myndighederne, hvis det drejer sig om udlændinge, nedlægge påstand om udvisning gennem en særlig oprettet kommission (*Special Immigration Appeals Commission*) (SIAC)), og, hvis dette ikke er muligt, overveje, om der kan udstedes en *control order*. Hvis det drejer sig om britiske statsborgere, kan myndighederne overveje at udstede en *control order* i de tilfælde, hvor det således ikke er muligt at retsforfølge inden for det strafferetlige system.

Det er en grundlæggende betingelse for at kunne udvise en udlænding af Storbritannien, at den pågældende udlænding ikke er "*conducive to the public good*". Den pågældende skal med andre ord udøve en adfærd, der ikke bidrager til samfundets bedste.

I Storbritannien er det indenrigsministeren (*Home Secretary*), der – på grundlag af oplysninger hovedsagelig fra efterretningstjenesterne men også fra politiet og andre myndigheder – træffer afgørelse om udvisning af en udlænding, der ikke bidrager til samfundets bedste, og som herudover må anses for at udgøre en national sikkerhedsrisiko.

Indenrigsministerens afgørelse om udvisning kan i sager om den nationale sikkerhed indbringes for SIAC.

I 1997 blev SIAC oprettet som appelinstans til at efterprøve indenrigsministerens afgørelse om at udvise en udlænding af hensyn til den nationale sikkerhed. SIAC blev oprettet for at skabe rammerne for en lukket procedure, således at de oplysninger, der ikke kan offentliggøres, alligevel kan indgå i vurderingen af afgørelsen om, at en udlænding anses for at udgøre en national sikkerhedsrisiko. Dette sikrer den pågældendes mulighed for – via en særlig proces – i videst mulige omfang at kunne anfægte grundlaget for indenrigsministerens afgørelse.

I 2001 blev SIAC ved lov tildelt status som en højerestående domstol (på niveau med en landsret).

SIAC har kompetence i sager om udvisning under henvisning til statens sikkerhed, sager om immigration, hvor en person nægtes indrejse under henvisning til statens sikkerhed, og sager om fratagelse af statsborgerskab under hensyn til statens sikkerhed.

Under behandlingen af en sag ved SIAC deltager tre medlemmer: Et af SIAC's medlemmer skal have eller have haft et højere dommerembede (dvs. en landsdommer), og mindst et medlem skal være eller have været et juridisk uddannet medlem af *Asylum & Immigration Tribunal* (svarer til Flygtningenævnet i Danmark). Dommerpanelet består desuden af en lægmand, der tidligere fra sit professionelle virke har haft erfaring fra efterretningstjeneste eller politimyndighed.

Udover en vurdering af det materielle grundlag for, hvorvidt en udlænding anses for at udgøre en national sikkerhedsrisiko, tager SIAC stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske udsendelse af den pågældende, eller med andre ord om indstillingen om udsendelse af den pågældende vil være lovlig.

Herudover kan SIAC tage stilling til, hvorvidt der skal ske fortsat frihedsberøvelse af den pågældende udlænding, mens sagen er under behandling for SIAC. SIAC kan således – såfremt SIAC finder, at en frihedsberøvelse af den pågældende ikke er nødvendig eller proportional ud fra en menneskeretlig vurdering – beordre den pågældende løsladt mod kaution. SIAC kan som en betingelse for

løsladelsen stille vilkår om 24 timers udgangsforbud samt pålægge udlændingen øvrige vilkår, der ligner de *control orders*, der kan udstedes for så vidt angår personer, der er mistænkt for terrorvirksomhed. Der henvises til afsnit 7.7.3.1 nedenfor om *control orders*.

I de tilfælde, hvor der foreligger en aftale om en diplomatisk forsikring, enten som en generel aftale i form af en Memorandum of Understanding (MOU) eller som en konkret aftale vedrørende den enkelte, vil den pågældende aftale blive nøje undersøgt af SIAC. Hvis SIAC ikke finder, at aftalen sikrer udlændingen mod tortur m.v., kan SIAC underkende den indgåede aftale. Dette er bl.a. sket i sagen *DD og AS mod indenrigsministeren (DD and AS vs. The Secretary of State for the Home Departement)* i 2007 for så vidt angår aftalen med Libyen. Der henvises til afsnit 7.7.2 nedenfor om briternes anvendelse af diplomatiske forsikringer.

Bevisførelsen for SIAC er delt op i åbne og lukkede møder afhængigt af, hvilket materiale der fremlægges for SIAC.

Det åbne materiale fremlægges for udlændingen og dennes egen advokat i modsætning til det lukkede materiale. Det lukkede materiale består af særligt følsomt og fortroligt materiale. Det tilstræbes, at udlændingen og dennes advokat – i det omfang det er muligt – får kendskab til kernen af materialet, uden at selve materialet eller dets kildemæssige ophav afsløres.

Indenrigsministeren skal altid gøre et rimeligt forsøg på at tilvejebringe dokumentation for vedkommendes uskyld (dvs. materiale, der underminerer indenrigsministeriets sag eller støtter udlændingens (klagerens) sag) og sende materialet til SIAC, jf. pkt. 10 i de processuelle regler for SIAC fra 2003 (SIAC (*Procedure*) *Rules 2003*). Dette er et væsentligt led i retssikkerheden og omfatter undersøgelser på tværs af ministerierne.

Udlændingen og dennes advokat er ikke til stede i forbindelse med fremlæggelsen af det lukkede materiale for SIAC. I praksis bliver bevismateriale fremlagt for SIAC af en advokat, der repræsenterer indenrigsministeriet (*Home Office*). Denne advokat gør retten opmærksom på, hvad vedkommende finder er de springende punkter i de forskellige dokumenter, der udgør det lukkede materiale.

I sager, hvor en del af bevisførelsen består af lukket materiale, udpeges der altid en særlig advokat for den pågældende. Den særlige advokat er således til stede under fremlæggelsen af det lukkede materiale, ligesom den særlige advokat har mulighed for at undersøge materialet nærmere ved krydsforhør af vidner.

En vigtig beføjelse for den særlige advokat – udover muligheden for at efterprøve materialet – er at søge at få "lukket" bevismateriale overført til det åbne bevismateriale. Hvis SIAC finder, at advokatens anbringender om, at lukket materiale skal overføres til det åbne materiale, bør imødekommes, vil materialet – hvis Home Office ikke modsiger det – blive overført til den åbne del af bevisførelsen. I de tilfælde, hvor indenrigsministeren ikke ønsker at overføre materialet til den åbne bevisførelse, udgår materialet fra SIACs behandling af sagen, og det kan herefter ikke udgøre en begrundelse for den oprindelige beslutning.

Den særlige advokats funktion er at fungere som en juridisk repræsentant – der er uafhængig af regeringen – og som fungerer på samme måde som en "normal" advokat. Den særlige advokat repræsenterer udlændingen i forbindelse med sagen, når lukket og fortroligt materiale fremlægges og behandles for SIAC.

Når den særlige advokat har modtaget det lukkede materiale, må denne kun kommunikere med udlændingen (klageren) om sagens substans i henhold til en instruks fra SIAC. Nogle af de særlige advokater betragter dette som en indskrænkning af advokatens mulighed for på bedste vis at varetage sin klients interesser, mens andre af de særlige advokater betragter dette som en hjælp for advokaten, fordi risikoen for at skade klientens sag mindskes, når advokaten kan forholde sig så objektivt som muligt til det fremlagte materiale.

Ordningen med de særlige advokater fungerer i praksis således, at der er en række advokater, der – efter en længere ansøgningsprocedure – udnævnes af rigsadvokaten (*Attorney General's Office*). De pågældende advokater opføres herefter på en liste over særlige advokater af højeste integritet, erfaring og evne. De særlige advokater er alle sikkerhedsgodkendte af det britiske efterretningsvæsen.

Der er oprettet et særligt kontor med støttefunktioner for de særlige advokater (*Special Advocates Support Office* (SASO)).

SIAC's afgørelser kan indbringes for *Court of Appeal* samt efterfølgende for *House of Lords* for så vidt angår retsspørgsmål. Dette betyder, at hverken *Court of Appeal* eller *House of Lords* kan efterprøve SIAC's skønsmæssige vurdering af, om udlændingen anses for at udgøre en national sikkerhedsrisiko og af den grund bør udvises.

7.7.2 Diplomatiske forsikringer

Storbritannien har igennem en længere årrække haft erfaringer med aftaler om udlevering af personer til strafforfølgelse i andre lande. Et eksempel herpå er sagen om den tyske statsborger Soering, som USA ønskede at få udleveret med henblik på strafforfølgelse. Udleveringsspørgsmålet blev siden indbragt for EMD, der underkendte udleveringsaftalen, da Soering i givet fald risikerede at blive udsat for forhold i strid med EMRK artikel 3. Se mere om sagen *Soering mod Storbritannien* under afsnit 6.2.5.

Storbritannien har også nogen erfaring med at opnå aftaler om diplomatiske forsikringer for personer, der skal udleveres, og i langt mindre omfang erfaring med at opnå aftaler om diplomatiske forsikringer for personer, som man selv ønsker at udvise. Det britiske udvisningsprogram med diplomatiske forsikringer blev udviklet dels som følge af det forhøjede trusselsniveau fra international terrorisme, dels som et forsøg på at formalisere processen med indgåelse af aftaler om diplomatiske forsikringer.

Ved behandlingen af klager i sager, hvor der er indgået aftaler om diplomatiske forsikringer, anvender SIAC følgende fire delkriterier på de diplomatiske forsikringer. Kriterierne er fastsat i pkt. 5 i SIAC's afgørelse af 5. december 2006 i sagen *BB mod indenrigsministeren* (*BB vs. Secretary of State for the Home Department*), der er tilgængelig på http://www.siac.tribunals.gov.uk/outcomespre2007.htm:

- Vilkårene for diplomatiske forsikringer skal være således, at den udsendte, hvis vilkårene overholdes, ikke risikerer at blive udsat for behandling i strid med EMRK artikel 3

- De diplomatiske forsikringer skal gives i god tro

- Der skal være fornuftige, objektive grunde til at formode, at de diplomatiske forsikringer vil blive overholdt

- Det skal være muligt at få verificeret, at de diplomatiske forsikringer bliver overholdt.

I SIAC's vurdering indgår desuden spørgsmålet om stabilitet samt kontrol med landet og med sikkerheds- og efterretningstjenester.

Storbritannien har indgået fire generelle aftaler med henholdsvis Etiopien, Libyen, Libanon og Jordan – de såkaldte Memoranda of Understanding (MOUs). Herudover har Storbritannien indgået aftaler i form af brevvekslinger med Algeriet om udsendelse af algeriske statsborgere til Algeriet.

De generelle aftaler (MOUs) angiver de generelle principper, der er gældende for enhver, der udsendes i overensstemmelse med disse aftaler. Principper, der altid medtages, er forbuddet mod tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling og dødsstraf samt retten til retfærdig rettergang.

Herudover foreskriver aftalerne en række specifikke vilkår, der kan opnås for den enkelte udlænding. Et eksempel herpå kan være et vilkår om, at modtagerstaten stiller særlig medicinsk hjælp til rådighed for en udsendt person eller lignende.

Aftalerne er gensidigt forpligtende og indeholder de overordnede strukturer for, hvilke forsikringer der i hvert enkelt tilfælde bør foreligge. Aftalerne indeholder derfor også en mekanisme, der sætter det land, der ønsker at udsende en person til modtagerlandet, i stand til at skaffe sig mere detaljerede oplysninger i relation til den enkeltes forhold, med henblik på en vurdering af om en udsendelse af den pågældende vil være i overensstemmelse med landets internationale forpligtelser.

I tilknytning til de generelle aftaler (MOUs) udpeges der et uafhængigt organ (typisk en lokal NGO), hvis væsentligste rolle er at sørge for, at de forsikringer, der er givet i medfør af aftalen, overholdes.

Aftalerne med Algeriet er udfærdiget som en række brevvekslinger (*exchange of letters*) mellem den tidligere britiske premierminister (Tony Blair) og den

algeriske præsident. Det anerkendes i de udvekslede breve, at der i nogle tilfælde kan anmodes om individuelle forsikringer for den udlænding, der ønskes udsendt.

Aftalerne med Algeriet indeholder ligeledes en række specifikke betingelser samt oplysninger, der indhentes forud for en eventuel udsendelse. I modsætning til de generelle aftaler (MOUs), hvor der er et uafhængigt overvågende organ tilknyttet aftalen, er der ikke i forhold til Algeriet indgået aftaler med lokale NGO'er. I stedet får den person, der udsendes, kontaktinformationer til den britiske ambassade i Alger, ligesom den pågældende kan anmode om, at der udpeges en kontaktperson, som ambassaden kan kontakte, hvis eksempelvis den pågældende ikke – ifølge en særskilt aftale herom – har givet lyd fra sig.

Praksis

Storbritannien har endnu ikke haft konkrete udsendelser i medfør af de generelle aftaler med henholdsvis Etiopien, Libyen, Libanon og Jordan.

For så vidt angår Algeriet er der udsendt otte algeriske statsborgere (to i 2006 og seks i 2007). Tre af disse udrejste frivilligt og gjorde ikke brug af specifikke og individuelle forsikringer ved udsendelsen. Den algeriske regering har siden over for Storbritannien tilkendegivet, at forsikringerne også var anvendelige for disse, hvis de ønskede det.

Fire algeriske statsborgere har efter hjemsendelsen ønsket at gøre brug af muligheden for kontakt til den britiske ambassade og dermed den efterfølgende monitorering. Efter et år valgte de at afbryde ordningen.

De otte algeriske statsborgere er – efter det for briterne oplyste – blevet behandlet i overensstemmelse med de aftalte forsikringer.

Selv om SIAC ikke forholdt sig til, hvor fyldestgørende aftalen med Algeriet var i de pågældende sager, (fordi alle otte udsendte frafaldt deres klage, inden SIAC traf afgørelse i sagen, og udrejste frivilligt), har SIAC forholdt sig hertil i andre sager og har i alle tilfælde fastslået, at udvisning ville være i overensstemmelse med Storbritanniens forpligtelser i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Storbritannien har fundet, at aftalerne om diplomatisk forsikring har haft en positiv effekt på den generelle menneskerettighedssituation i de pågældende lande. Herudover har det medført, at muligheden for gennem dialog at diskutere eventuelle reformer i landet, eksempelvis af politiet eller af retsvæsenet, er væsentligt forbedret.

For så vidt angår den generelle aftale indgået med Libyen skal det for god ordens skyld nævnes, at den britiske regering led nederlag i sagen *AS og DD mod indenrigsministeren* (2007 henholdsvis 2008), da både SIAC og appelretten (*Court of Appeal*) fastslog, at Libyens forsikringer gav en utilstrækkelig grad af beskyttelse mod risikoen for overgreb omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

7.7.3 Kontrolforanstaltninger

7.7.3.1 Control orders

I 2001 introducerede briterne i forbindelse med vedtagelsen af *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* anvendelsen af forskellige kontrolforanstaltninger for at sikre staten mod terrorisme.

En person, der er udvist af Storbritannien, kan frihedsberøves under og efter behandlingen af klagesagen, indtil den pågældende til sidst udsendes. En sådan frihedsberøvelse er dog kun lovlig, hvis der en realistisk mulighed for udsendelse.

En af bestemmelserne i lov om terrorbekæmpelse, kriminalitet og sikkerhed (*Anti-terrorism, Crime and Security Act*) gav hjemmel til frihedsberøvelse indtil udvisning, selv om et formalitetsspørgsmål vedrørende en international aftale forhindrede udsendelse, hvis indenrigsministeren havde bekræftet, at han mistænkte personen for at være indblandet i international terrorisme.

I december 2004 afsagde det britiske overhus (*House of Lords*, der i denne sammenhæng svarer til Højesteret i Danmark) dog en dom om, at denne bestemmelse var i strid med EMRK artikel 5 og 14.

I 2005 blev relevante dele af lov om terrorbekæmpelse, kriminalitet og sikkerhed (*Anti-terrorism, Crime and Security Act*) ophævet. Ordningen med *control*

orders blev udvidet fra alene at omfatte udlændinge til også at omfatte britiske statsborgere ved vedtagelsen af the *Prevention of Terrorism Act 2005*.

Formålet med *control orders* er, at personer, der mistænkes for at være involveret i terrorrelaterede aktiviteter, afbrydes i deres forehavender. En *control order* anses således for en forebyggende foranstaltning - ikke en straf. Tilknyttet en *control order* er et eller flere vilkår, der i forhold til den enkelte person anses proportionale og nødvendige i relation til netop den risiko, som den pågældende – og dennes personlige forhold – udgør for statens sikkerhed. Vilkårene er således "skræddersyede" i forhold til den konkrete risiko, som den pågældende udgør.

Der findes to former for *control orders*. Den ene er fravigende *control orders* (*derogating control orders*), dvs. *control orders*, der undtagelsesvist tillader vilkår svarende til frihedsberøvelse i henhold til EMRK, f.eks. husarrest 24 timer i døgnet. Sådanne *control orders* kan kun udstrækkes til en varighed på 6 måneder og skal udstedes af en dommer. De har endnu ikke været anvendt og vil kun blive anvendt under helt ekstreme forhold. Den anden er ordinære *control orders* (*non-derogating control orders*). Ordinære *control orders* udstedes af indenrigsministeren og udløber efter 12 måneder, hvis ikke de forlænges. De giver mulighed for vilkår, der er mindre indgribende end frihedsberøvelse i henhold til EMRK artikel 5.

Det er ikke en forudsætning for udstedelse af en *control order*, at der foreligger en udvisningsordre i forhold til en udlænding, der mistænkes for terrorrelateret virksomhed. Omvendt vil den udlænding, der skal udvises, idet den pågældende må anses for at udgøre en national sikkerhedsrisiko, ofte i forbindelse med eksempelvis SIACs behandling af sagen være enten frihedsberøvet eller undergivet vilkår, der svarer til de vilkår, der pålægges i forbindelse med en *control order*. Således kan SIAC løslade den pågældende udlænding, mens sagen behandles af SIAC, med betingelse om husarrest samt eventuelt en række andre foranstaltninger, der findes nødvendige.

I de tilfælde, hvor SIAC træffer afgørelse om, at den pågældende udlænding ikke kan udsendes, kan det efter omstændighederne herefter blive nødvendigt med udstedelse af en *control order* mod den pågældende.

Det er indenrigsministeren (*Home Secretary* – i denne sammenhæng svarende til justitsministeren i Danmark), der på baggrund af en indstilling fra efterretningstjenesten træffer afgørelse om pålæg af en *control order*. Indenrigsministeren skal anmode retten om tilladelse til at udstede en *control order*, bortset fra i hastesager, hvor lovgivningen giver mulighed for, at denne indledende domstolsafgørelse af, hvorvidt en sådan ordre ville indeholde åbenlyse fejl, kan finde sted kort efter udstedelse af ordren. Efter domstolens godkendelse af ordren underskriver indenrigsministeren denne og anmoder i forlængelse heraf politiet om at forkynde ordren for den pågældende person.

De vigtigste kriterier for kunne pålægge en *control order* er, hvorvidt der er begrundet mistanke om, at den pågældende er eller har været involveret i terrorvirksomhed, og at ordren er nødvendigt af hensyn til beskyttelsen af befolkningen. Befolkningen betyder ikke blot befolkningen i Storbritannien, men også personer i udlandet. Principperne om nødvendighed og proportionalitet er styrende for forvaltningen af *control orders*.

Ud over indenrigsministerens indledende tilladelse til at udstede en control order skal en *control order* også automatisk prøves af landsretten (*High Court)*. Forlængelse af *control orders* og beslutninger vedrørende ændring af kontrolforanstaltninger pålagt i forbindelse med *control orders* kan også indbringes for landsretten.

I forbindelse med prøvelsen ved landsretten (*High Court*) anvendes med et system, hvor den pågældende, der er pålagt ordren – i lighed med hvad der gælder ved SIAC – repræsenteres ved én advokat, der har adgang til det "åbne" materiale, og én særlig sikkerhedsgodkendt advokat, der herudover har adgang til det "lukkede" materiale.

Landsrettens (*High Court*) afgørelser kan for så vidt angår retsspørgsmål indbringes for *Court of Appeal* og efterfølgende for *House of Lords*. Der er anlagt sag om, hvorvidt sagsbehandlingen i forbindelse med control orders er i overensstemmelse med EMRK artikel 6.

Både britiske og udenlandske statsborgere kan pålægges en *control order*, hvis de udgør en trussel mod den nationale sikkerhed. *Control orders* kan således som ovenfor nævnt bl.a. pålægges udlændinge, der udgør en terrortrussel, men som ikke kan udsendes af landet. Beslutningen om, hvilke særlige vilkår, der

bør iværksættes over for den enkelte, er baseret på en konkret og individuel vurdering af, hvad der er nødvendigt for at sikre, at den pågældende ikke kan deltage i nogen form for terrorvirksomhed. Arten og omfanget af en *control order* samt tilknyttede vilkår tages op hvert kvartal bl.a. af embedsmænd i ikke-offentliggjorte undersøgelser.

Storbritannien har en uafhængig person (Lord Carlile), der fører tilsyn med lovgivningen og hvert år udarbejder og offentliggør en rapport om, hvordan lovgivningen vedrørende *control orders* fungerer. Den uafhængige tilsynsførende har adgang til alle relevante embedspersoner og såvel åbne som lukkede (hemmeligstemplede) dokumenter. Indenrigsministeren afgiver også hvert kvartal en (offentlig) rapport til parlamentet om udøvelsen af sine beføjelser i forbindelse med *control orders*.

De vilkår (forpligtelser), der kan være tilknyttet en *control order*, kan eksempelvis være:

- elektronisk monitorering (fodlænke)
- udgangsforbud (det nuværende maximale udgangsforbud er sat til 16 timer i døgnet)
- daglig meldepligt
- kun besøg i navngivne bestemte moskéer
- aflevering af rejsedokumenter
- forbud mod ophold på bestemte steder, herunder forbud mod ophold i havneområder og i lufthavne
- forbud mod samkvem/kontakt med bestemte personer, herunder forbud mod besøg af uanmeldte personer
- forbud mod internetadgang
- forbud mod mobiltelefoni og anden telefoni
- løbende tilladelse til ransagning/husundersøgelse.

Listen er ikke udtømmende, men en udstedt *control order* og de tilknyttede vilkår vil altid være begrænset af kriterierne om nødvendighed og proportionalitet i EMRK, jf. herved bl.a. artikel 5 (4) samt i nogle sager artikel 8.

Som følge af den betydelige domstolskontrol med *control orders* og den omhyggelige forvaltning af dem er *control orders* meget ressourcekrævende i indenrigsministeriet og hos de retshåndhævende myndigheder.

Der er udstedt control orders mod 38 personer siden marts 2005, hvor lov om terrorforebyggelse (*Prevention of Terrorism Act*) trådte i kraft). Pr. 10. december 2008, hvor indenrigsministeren afgav sin seneste kvartalsrapport til parlamentet, var 15 personer pålagt en *control order*. Af disse 15 personer er tre britiske statsborgere.

Overtrædelse af et eller flere vilkår i en *control order* kan medføre bødestraf og/eller op til 5 års fængsel. P.t. har ingen personer været fængslet i mere end 5 måneder.

7.7.3.2 Special Immigration Status

Ved *Criminal Justice and Immigration Act 2008* (*Part 10*), har briterne indført en *Special Immigration Status*, der svarer til det danske tålte ophold.

Omfattet af den særlige status er bl.a. de udlændinge, der skulle have været udvist, men som ikke kan udsendes af Storbritannien på grund af landets forpligtelser i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I medfør af loven kan en udlænding, der er meddelt den specielle immigrationsstatus, bl.a. pålægges vilkår om bopælsforhold, beskæftigelse samt om meldepligt til politiet.

Bestemmelserne i loven om den særlige immigrations status er endnu ikke trådt i kraft, men det forventes, at de træder i kraft i 2009.

7.7.4 Sammenfatning af den britiske model

Den britiske regering ønsker at retsforfølge personer, der ikke bidrager til samfundets bedste, herunder i særdeleshed terrorister. Når dette ikke er muligt,

kan myndighederne, hvis det drejer sig om udlændinge, påstå udvisning gennem SIAC, og hvis dette ikke er muligt, overveje, om der kan udstedes en *control order*. Hvis det drejer sig om britiske statsborgere, kan myndighederne overveje at udstede en *control order*.

Afgørelser om udvisning af en udlænding, der anses for at udgøre en national sikkerhedsrisiko, træffes i første omgang af indenrigsministeren.

Indenrigsministerens afgørelse kan indbringes for SIAC, der er en særlig kommission med status som en (højere) domstol. SIAC har blandt andet kompetence i spørgsmålet om udvisning, herunder af fare- og sikkerhedsvurderingen, spørgsmålet om udsendelse, herunder om overholdelse af refoulementsforbuddet m.v., samt i spørgsmål om eventuel frihedsberøvelse af den pågældende, mens sagen behandles af SIAC.

Afgørelser truffet af SIAC kan indbringes for *Court of Appeal* samt herefter for *House of Lords* for så vidt angår retsspørgsmål.

Bevisførelsen for SIAC er delt op i åbne og lukkede møder.

I de sager, hvor en del af bevisførelsen udgøres af lukket og fortroligt materiale, er udlændingen, udover af sin almindelige advokat, repræsenteret ved en særlig sikkerhedsgodkendt advokat. Det er alene den særlige advokat, der er til stede under fremlæggelsen af det lukkede materiale, og som har kendskab hertil.

Hensynet til hemmeligholdelse af fortroligt materiale er således imødekommet ved ordningen med de særlige advokater.

Storbritannien har erfaring med at indgå aftaler om diplomatiske forsikringer. Landet har således indgået fire generelle aftaler med henholdsvis Etiopien, Libyen, Libanon og Jordan. Der er endnu ikke udsendt udlændinge i medfør af disse aftaler.

Endvidere har Storbritannien indgået aftaler i form af brevvekslinger med Algeriet, hvortil otte udlændinge er udrejst frivilligt, og hvor fire efterfølgende har anmodet om at blive omfattet af ordningen med en kontaktperson ved den britiske ambassade.

I 2005 blev *control orders* indført for både udlændinge og britiske statsborgere. Afgørelser om *control orders* træffes af indenrigsministeren, men skal – medmindre der er tale om en hastesag - forinden iværksættelsen godkendes af en domstol.

Enkeltpersoner kan pålægges en *control order*, hvis indenrigsministeren har begrundet mistanke om, at de pågældende er eller har været involveret i terrorvirksomhed, og at ordren er nødvendig for at beskytte befolkningen.

Enhver *control order* er underlagt regelmæssig og omfattende domstolskontrol og anden kontrol.

En udstedt *control order* indbringes automatisk for landsretten (*High Court*), og beslutninger vedrørende forlængelse eller ændring af en *control order* kan indbringes for *High Court* af den person, der er genstand for ordren.

I forbindelse med landsrettens behandling af sagen opereres i lighed med SIAC med åbne og lukkede retsmøder.

I de sager, hvor en del af bevisførelsen udgøres af lukket og fortroligt materiale, er udlændingen udover af sin almindelige advokat, repræsenteret ved en særlig sikkerhedsgodkendt advokat. Det er alene den særlige advokat, der er til stede under fremlæggelsen af det lukkede materiale, og som har kendskab hertil.

Storbritannien har indført en særlig immigrationsstatus (*Special Immigration Status*), der gælder for udlændinge, som ikke kan udsendes af landet. I henhold til britisk lov kan sådanne udlændinge pålægges en række vilkår, herunder meldepligt og vilkår om at tage ophold på bestemte steder. De relevante bestemmelser i loven er endnu ikke trådt i kraft.

7.8 Sverige

Den svenske udlændingelovgivning giver mulighed for, at en udlænding af grunde, som berører landets sikkerhed eller i øvrigt har betydning for den almene sikkerhed, enten 1) afvises eller udvises, 2) får afslag på ansøgning om opholdstilladelse eller 3) får inddraget sin opholdstilladelse.

I endnu mere alvorlige sager er der herudover hjemmel til at udvise m.v. udlændinge i medfør af loven om særlig udlændingekontrol, hvis det er nødvendigt på grund af hensyn til 1) landets sikkerhed, eller 2) hvis det på grundlag af den pågældendes tidligere handlinger og øvrige omstændigheder må frygtes, at den pågældende vil begå eller medvirke til terrorhandlinger.

7.8.1 Kompetence og procedurer

Sikkerhedssager prøves i de samme instanser, hvad enten der er tale om sager, der behandles i medfør af udlændingeloven eller i medfør af loven om særlig udlændingekontrol.

I første instans er det Migrationsverket, der træffer afgørelse i sagerne. Det vil i den forbindelse være generaldirektøren, der træffer afgørelse i sagen for Migrationsverket.

Såvel den pågældende udlænding som Sikkerhedspolitiet kan påklage Migrationsverkets afgørelse til regeringen. Forud for regeringens beslutning i en sikkerhedssag behandles sagen i en procedure i den svenske migrationsoverdomstol, der på den baggrund kommer med en indstilling til regeringen. Regeringen er ikke bundet af migrationsoverdomstolens indstilling, men den er dog bundet af domstolens vurdering angående udsendelseshindringer (dvs. overholdelse af refoulementsforbuddet).

Migrationsoverdomstolen består af tre særligt sikkerhedsgodkendte dommere, når der behandles sager om udvisning under henvisning til statens sikkerhed.

For så vidt angår de dele af sagen, der vedrører sikkerhedstrusler, træffes der afgørelse på grundlag af oplysninger fra Sikkerhedspolitiet.

Migrationsverket og Migrationsoverdomstolen behandler sagen på grundlag af en samlet vurdering af alle sagens oplysninger, herunder oplysninger fremlagt af Sikkerhedspolitiet.

Udlændingen har som udgangspunkt ret til at få indsigt i alle de oplysninger, som indgår i sagen. Der findes dog visse muligheder for at begrænse udlændingens adgang til at få udleveret dokumenter og andet materiale, der er omfattet af fortrolighed. Hvis disse muligheder anvendes, har udlændingen ret til at

få oplyst indholdet af de pågældende oplysninger i et sådant omfang, at udlændingen vil kunne varetage sine interesser i sagen. Udlændingen har altid ret til at blive gjort bekendt med alle de omstændigheder, der lægges til grund ved sagens afgørelse. Udlændingens juridiske medhjælper har samme rettigheder som udlændingen, hvad angår adgangen til fortrolige oplysninger.

Det er et mindre antal sager, der defineres som sikkerhedssager (det drejer sig om skønsmæssigt mellem 10 og 20 sager om året). Størstedelen af sager om udvisning afgøres efter udlændingelovens regler.

Loven om særlig udlændingekontrol har indtil nu været anvendt i nogle enkelte sager inden for de seneste fem år. Det bemærkes, at denne lov også har fundet anvendelse i sager vedrørende bl.a. afslag på visumansøgninger.

7.8.2 Diplomatiske forsikringer

Sverige har gjort brug af diplomatiske forsikringer i forbindelse med udvisning til Egypten i december 2001, jf, sagen *Agiza mod Sverige* ved FN's Torturkomité (sag nr. 233/2003). Der henvises til kapitel 6.4.

Sverige har ikke efterfølgende gjort brug af diplomatiske forsikringer, og det er – ifølge det oplyste – ikke aktuelt for Sverige at benytte sig af diplomatiske forsikringer på nuværende tidspunkt.

Da det ikke er muligt at forudse, hvorledes forholdene vedrørende terrortrusler udvikler sig, kan det imidlertid ikke udelukkes, at anvendelse af diplomatiske forsikringer vil kunne komme på tale engang i fremtiden.

7.8.3 Kontrolforanstaltninger

Det vil alt efter omstændighederne være muligt at frihedsberøve en udlænding, mens sikkerhedssagen verserer.

Den instans, der behandler sagen, træffer også afgørelse om frihedsberøvelse eller opsyn.

Udlændinge, der er udvist, vil kunne frihedsberøves som led i forberedelsen af den pågældendes mulige udsendelse.

En udlænding, der er udvist efter udlændingeloven, og som ikke kan udsendes på grund af refoulementsforbuddet, meddeles midlertidig opholdstilladelse.

Der meddeles dog ikke opholdstilladelse til udlændinge, der er udvist i medfør af lov om særlig udlændingekontrol, og som ikke kan udsendes.

En udlænding, der er udvist i medfør af lov om særlig udlændingekontrol, og som ikke kan udsendes på grund af refoulementsforbuddet, pålægges i stedet (daglig) meldepligt. Loven om særlig udlændingekontrol giver endvidere mulighed for, at myndighederne kan anvende hemmelige tvangsmidler som f.eks. telefonaflytning. Manglende overholdelse af en meldepligt kan straffes med bøde eller fængsel i indtil et år.

7.8.4 Sammenfatning af det svenske system

I Sverige træffer Migrationsverket afgørelse i 1. instans. Migrationsverkets afgørelse kan påklages til regeringen, der træffer beslutning på grundlag af en ikke-bindende indstilling fra Migrationsoverdomstolen.

Udlændingen har ret til at lade sig repræsentere af en advokat under hele proceduren.

Der findes mulighed for at hemmeligholde fortrolige oplysninger for udlændingen og dennes advokat, men udlændingen og dennes advokat vil skulle have oplyst indholdet af de fortrolige oplysninger, således at udlændingen vil kunne varetage sine interesser.

Sverige har tidligere anvendt diplomatiske forsikringer. Det er ikke på nuværende tidspunkt aktuelt at indgå aftaler med diplomatiske forsikringer. Omvendt vil man ikke fra svensk side udelukke anvendelsen af diplomatiske forsikringer i fremtiden. Det ligger ikke fast, under hvilke betingelser anvendelsen af diplomatiske forsikringer i givet fald vil kunne komme på tale.

7.9 Tyskland

Ifølge den tyske udlændingelovgivning udvises udlændinge normalt, hvis de tilhører eller har tilhørt en organisation, der støtter terrorisme, eller hvis de støtter eller har støttet en tilsvarende sammenslutning. For så vidt angår tidli-

gere medlemskab eller tidligere understøttelseshandlinger gælder dog, at disse forhold alene kan danne grundlag for udvisning, hvis de kan begrunde en aktuel fare.

Herudover udvises udlændinge normalt, hvis de (1) udgør en fare for Tysklands demokratiske styreform eller Tysklands sikkerhed, (2) deltager i udførelsen af politisk motiverede voldelige handlinger, (3) offentligt opildner til anvendelsen af vold eller (4) truer med at anvende vold.

Der er ikke noget krav om strafbar adfærd eller handlinger. Det er nok, at der er tale om, at den pågældende udlænding udgør en fare for Tyskland.

7.9.1 Kompetence og procedurer

Det er de føderale myndigheder, der har det overordnede ansvar for udlændingeområdet, men ansvaret for administrationen og fuldbyrdelsen af udlændingepolitikken ligger i mange tilfælde hos de enkelte delstater.

Det er de lokale delstatsmyndigheder, der har ansvaret for at træffe afgørelse om udvisning i 1. instans.

Herudover findes en hasteprocedure, hvorefter enten delstatsmyndighederne eller det føderale indenrigsministerium har kompetence til at udstede en beslutning om udvisning, hvis den pågældende udlænding udgør en særlig fare for Tysklands sikkerhed eller udgør en terrortrussel.

I normale udvisningssager kan delstatsmyndighedernes afgørelse påklages til en forvaltningsdomstol.

Påklage af en afgørelse om udvisning har som udgangspunkt opsættende virkning. Myndighederne har dog mulighed for at beslutte, at afgørelsen skal fuldbyrdes, uden at klagen tillægges opsættende virkning. I disse sager kan den pågældende udlænding anmode domstolene om at tillægge klagen opsættende virkning efter en procedure, hvor domstolene alene tager stilling til overholdelsen af visse formelle forhold.

Beslutninger om udvisning, der er udstedt af det føderale indenrigsministerium eller de lokale delstatsmyndigheder, kan påklages til den føderale forvalt-

ningsdomstol, der også behandler en eventuel anmodning om opsættende virkning.

Der er ikke indført særlige procedurer eller regler om sammensætningen af medlemmer i de forvaltningsdomstole, der behandler sikkerhedssager.

Udlændingen har ret til at lade sig repræsenteret af en advokat under hele proceduren.

Ved domstolsproceduren accepteres som udgangspunkt alene information, som udlændingen og dennes advokat har haft adgang til. Det er dog muligt at afvise adgangen til kilder og anden information. Hvis der således f.eks. fremlægges oplysninger om udlændingen uden kildeangivelse el. lign., vil disse oplysninger ikke kunne tillægges den samme vægt af domstolen, som hvis oplysninger om kilden også var blevet fremlagt. Der findes ikke såkaldte in camera-procedurer, hvor myndigheder får adgang til at fremlægge fortrolige oplysninger for domstolene, uden at udlændingen og dennes advokat er til stede.

Myndighedernes afvisning af at frigive fortrolige oplysninger kan indbringes for en særlig sikkerhedsgodkendt sektion ved en højere domstol, der herefter tager stilling til spørgsmålet om lovligheden heraf.

På nuværende tidspunkt er der én verserende sag, der er under behandling i medfør af den særlige hasteprocedure.

7.9.2 Diplomatiske forsikringer

Der foreligger ikke til dette udvalgsarbejde offentlige oplysninger om brugen af diplomatiske forsikringer.

7.9.3 Kontrolforanstaltninger

Det er ikke muligt at frihedsberøve en udlænding under selve udvisningsproceduren.

Når der foreligger en afgørelse eller dom, er det muligt at frihedsberøve udlændingen, hvis det er nødvendigt for at kunne fuldbyrde udsendelsen.

Herudover kan en udlænding frihedsberøves med henblik på forberedelse af udsendelsen, hvis en beslutning om udsendelse ikke kan træffes umiddelbart, og hvis udsendelsen i væsentlig grad ville blive besværliggjort uden frihedsberøvelse.

Frihedsberøvelse skal som udgangspunkt godkendes af domstolene. Der kan dog ske frihedsberøvelse alene på baggrund af en administrativ beslutning, hvis det vurderes at være nødvendigt. Men domstolene vil efterfølgende skulle godkende frihedsberøvelsen.

Udlændinge, der er blevet udvist af sikkerhedsgrunde, kan overvåges af myndighederne.

Udviste udlændinge, der ikke kan udsendes på grund af risikoen for overgreb i hjemlandet, kan blive pålagt meldepligt (på ugentlig basis) og påbud om ikke at bevæge sig uden for et nærmere bestemt område, og der kan ske indgreb i deres muligheder for at kommunikere.

7.9.4 Sammenfatning af det tyske system

Det er de enkelte delstatsmyndigheder, der træffer afgørelse om udvisning i 1. instans.

Der findes en hasteprocedure, hvor enten det føderale indenrigsministerium eller de lokale delstatsmyndigheder kan udstede en udvisningsbeslutning.

Afgørelser om udvisning kan efter omstændighederne påklages til enten en almindelig forvaltningsdomstol eller den føderale forvaltningsdomstol.

Udlændingen har ret til at lade sig repræsentere af advokat under hele proceduren.

Udlændinge kan frihedsberøves med henblik på forberedelse af deres udsendelse.

Udviste udlændinge kan pålægges meldepligt (på ugentlig basis), påbud om ikke at bevæge sig uden for et nærmere bestemt område, og der kan ske indgreb i deres muligheder for at kommunikere.

7.10 Sammenfatning af de hørte landes systemer

Forståelsen af begrebet national sikkerhed varierer blandt de undersøgte lande. I samtlige lande kan der dog ske udvisning af udlændinge under henvisning til hensyn, der må karakteriseres som omfattet af det overordnede begreb: den nationale sikkerhed. Det er alene Belgien, der betinger en udvisning af, at der er afsagt en forudgående dom angående forbrydelser mod statens sikkerhed.

7.10.1 Kompetence og procedurer

De fleste af de undersøgte lande har en procedure, hvor det er muligt at påklage en oprindelig beslutning om udvisning på grund af hensynet til statens sikkerhed. I Canada kan der dog forekomme situationer, hvor en afgørelse truffet i 1. instans ikke kan påklages. Det særlige ved det canadiske system er, at den oprindelige afgørelse enten træffes af en forvaltningsdomstol, eller at den kræves godkendt af en dommer, der foretager en rimelighedsvurdering (for så vidt angår de sager, hvor der udstedes sikkerhedscertifikater).

I de fleste lande er det endvidere muligt i et eller andet omfang at indbringe en beslutning om udvisning for enten en forvaltningsdomstol eller en almindelig domstol.

Der er ganske store forskelle mellem landenes regler for anvendelsen af og adgangen til fortrolige oplysninger. Således får udlændingen adgang til de samme oplysninger som domstolene i det belgiske system, mens UK og Canada har indført ordninger med særlige sikkerhedsgodkendte advokater, der kan varetage udlændingens interesser.

7.10.2 Diplomatiske forsikringer

Storbritannien gør brug af diplomatiske forsikringer. Canada, Sverige og Norge vil alt efter omstændighederne have mulighed for at gøre brug af diplomatiske forsikringer, mens Belgien og Frankrig afviser at ville gøre brug af diplomatiske forsikringer.

Storbritannien er det eneste land, der har generelle aftaler eller forståelser om garantier mod overgreb.

Storbritannien har således indgået fire generelle aftaler med henholdsvis Etiopien, Libyen, Libanon og Jordan. Der er endnu ikke udsendt udlændinge i medfør af disse aftaler. Endvidere har Storbritannien indgået aftaler i form af brevvekslinger med Algeriet, hvortil otte udlændinge er udsendt, og hvor fire efterfølgende har anmodet om en ordning med en kontaktperson ved den britiske ambassade.

Det er ikke på det foreliggende grundlag muligt præcist at angive, hvilke betingelser eller forudsætninger de lande, der gør brug af diplomatiske forsikringer, anser som grundlæggende eller essentielle i forbindelse med brugen heraf.

Storbritannien og Canada er umiddelbart de to lande, der har størst erfaring med indgåelse af aftaler om diplomatiske forsikringer, og begge disse lande synes overordnet at lægge afgørende vægt på den modtagende stats vilje og kapacitet til at efterleve de afgivne diplomatiske forsikringer.

7.10.3 Kontrolforanstaltninger

En række lande har mulighed for at frihedsberøve udlændinge, mens udvisningssagen behandles.

Det gælder generelt for de undersøgte lande, at udlændinge, der afventer udsendelse, kan frihedsberøves. I Frankrig findes denne mulighed dog ikke.

Det gælder ligeledes, at der er få eller ingen muligheder for at frihedsberøve udviste udlændinge, der ikke kan udsendes på grund af f.eks. risikoen for overgreb i hjemlandet.

Sådanne udlændinge vil dog i et eller andet omfang kunne underlægges visse kontrolforanstaltninger i værtsstaten.

Storbritannien synes at have det mest omfattende system, idet der er indført ordningen med *control orders*, som kan anvendes over for både udlændinge og britiske statsborgere.

For så vidt angår de øvrige lande er der først og fremmest muligheder for at fastsætte vilkår om f.eks. meldepligt og påbud om opholdssted eller påbud om ikke at bevæge sig uden for et nærmere bestemt område.

8. Modeller for behandlingen af sager om statens sikkerhed

8.1 Indledning

8.1.1 Om kommissoriet

Det følger af arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppen skal overveje, hvorledes der kan sikres en effektiv gennemførelse af udvisninger af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samtidig med at der sikres en uvildig kontrol af beslutninger om udvisning, f.eks. ved automatisk domstolsprøvelse eller indbringelse for et uafhængigt nævn.

Arbejdsgruppen skal desuden på baggrund af de gældende regler og procedurer overveje, hvorledes det kan sikres, at asylmyndighederne får de oplysninger om en udlændings forhold, som er nødvendige for asylmyndighedernes vurdering af risiko for overgreb ved udlændingens tilbagevenden til hjemlandet.

Der var allerede i forbindelse med indførelsen af den gældende model for behandlingen af sager om statens sikkerhed en betydelig debat om, hvorvidt denne type sager bør behandles administrativt eller ved domstolene, og hvorvidt ordningen opfylder Danmarks internationale forpligtelser.

Som det fremgår af forarbejderne til lov nr. 362 af 6. juni 2002 (Initiativer mod terrorisme m.v.), var der på daværende tidspunkt særlig fokus på balancen mellem statens mulighed for effektivt at bekæmpe terrorisme og hensynet til retssikkerheden såvel generelt som for den enkelte udlænding.

Den 15. april 2008 vedtog et flertal af Folketinget V 37, hvoraf det blandt andet fremgår, at Folketinget konstaterer, at forebyggelse af terrorisme og beskyttelse af statens og borgernes sikkerhed er en af vor tids største sikkerhedspolitiske udfordringer, at hemmeligholdelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter er af afgørende betydning for Politiets Efterretningstjenestes (PET's) samarbejde med andre landes efterretningstjenester og andre samarbejdspartnere - og dermed for effektivt at kunne bekæmpe terrorisme, og at indsatsen på dette område skal tilrettelægges fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt og under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Det bemærkes helt generelt, at det er PET's hovedopgave at overvåge, forebygge og efterforske handlinger eller foretagender, som er eller må antages at

kunne udvikle sig til en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, og forhindre, at sådanne handlinger eller foretagender realiseres eller udvikler sig.

Personer, som må anses for en fare for statens sikkerhed, hører således under Politiets Efterretningstjenestes ansvarsområde. Dette gælder uanset, om der er tale om danske eller udenlandske statsborgere.

Det er ud fra denne ramme, at arbejdsgruppen har set nærmere på mulighederne for anvendelse af andre modeller for behandlingen af sager af denne karakter.

Arbejdsgruppen har nedenfor i afsnit 8.1.2 redegjort for en række centrale problemstillinger, hovedlinjer og hovedhensyn, der skal iagttages i forhold til behandlingen af sager om statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen har herefter i afsnit 8.2 beskrevet fire modeller, der illustrerer nye måder at varetage disse hovedlinjer og hovedhensyn på. Dette kan – som det fremgår af den nærmere beskrivelse af de enkelte modeller – ske såvel ved mindre justeringer af den gældende ordning som ved flere mere udvidende eller ændrende modeller. Der er ved de beskrevne modeller navnlig fokuseret på muligheden for etableringen af ordninger, der er enstrengede, på muligheden for nemmere adgang til domstolsprøvelse af de administrative beslutninger og på muligheden for at skabe en hurtig og effektiv procedure med færrest mulige administrative led.

8.1.2 Centrale problemstillinger, hovedlinjer og hovedhensyn

8.1.2.1 Afgrænsning af persongruppen

Arbejdsgruppens kommissorium er primært rettet mod behandlingen af sager om udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Arbejdsgruppens opmærksomhed er imidlertid gennem indsamlingen af oplysninger og vurderingen heraf blevet henledt på, at det i en række sammenhænge er relevant at stille spørgsmål om, hvorvidt tanker og idéer til nye tiltag også kan være relevante i forhold til danske statsborgere, der må anses for en fare for statens sikkerhed, men hvor det ikke er muligt at føre en straffesag

mod de pågældende af samme grunde som dem, der i dag gør sig gældende for sager efter udlændingelovens § 45 b.

De hidtidige erfaringer med § 45 b-proceduren og de senere års danske sager om statens sikkerhed viser således – sammen med tilsvarende erfaringer fra blandt andet Storbritannien – en vigtig tendens, som man bør overveje betydningen af i forhold til, hvordan man fremover ønsker at behandle sager om personer, der må anses for en fare for staten sikkerhed.

Terror er ikke (længere) noget, der nødvendigvis kun udøves af udlændinge, der på den ene eller anden måde har opnået ophold i det land, hvori de ønsker at udføre deres handlinger. Terror udøves i dag også af personer, der selv er statsborgere i det land, hvor gerninger og handlinger udøves. Med et engelsk udtryk kaldes sådanne personer for "home-growns".

I Danmark ses et eksempel på dette i sagen om det mulige planlagte drab på en dansk tegner, hvor der – ud over de to tunesiske statsborgere – ligeledes var en tredje person impliceret. Denne person var dansk statsborger og var således ikke omfattet af de afgørelser efter udlændingelovens § 45 b m.v., der fulgte efter PET's afsløring af gruppen.

Arbejdsgruppen er desuden opmærksom på, at forslag til nye tiltag og ordninger, som er begrænset til at finde anvendelse i forhold til udlændinge, som må anses for en fare for statens sikkerhed, vil kunne være uforenelige med Danmarks internationale forpligtelser, herunder diskriminationsforbuddet i artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, sammenholdt med 4. tillægsprotokol artikel 2 (1), hvis der ikke indføres tilsvarende foranstaltninger over for danske statsborgere, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention:

> "Nydelse af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold."

4. tillægsprotokol art 2 (1):

> ”Enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, skal inden for dette have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted.”

Diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14 er blandt andet relevant i forhold til mulighederne for at indføre nye særlige kontrolforanstaltninger med inspiration fra de britiske control orders, jf. her også kapitel 7 og 9, dvs. foranstaltninger som personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, pålægges under deres fortsatte ophold i Danmark, og som kan tjene til at sikre overvågningen af og kontrollen med de pågældendes ophold i Danmark, og som dermed ikke nødvendigvis (alene) har et udlændingeretligt formål i relation til at sikre muligheden for udsendelse af landet.

Denne overvågning og kontrol kan således – alt efter valget af virkemidler og intensiteten heraf – have flere formål. Et formål kan være bedst muligt at sikre mod, at de pågældende kan fortsætte med at planlægge endsige udøve handlinger, der udgør en fare for statens sikkerhed – altså et forebyggende sikkerhedsmæssigt sigte. Et andet formål kan være at sikre udlændingens tilstedeværelse med henblik på en mulig udsendelse af landet – altså et mere udlændingeretligt præget sigte.

Der kan således på grund af Danmarks internationale forpligtelser være grænser for, hvilke indgreb, vilkår og kontrolforanstaltninger udlændinge på tålt ophold kan mødes med. Dette gælder såvel i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt indgreb og foranstaltninger har karakter af en form for frihedsberøvelse, som i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt udlændinge overhovedet kan pålægges indgreb og foranstaltninger, såfremt tilsvarende indgreb og foranstaltninger ikke kan pålægges danske statsborgere.

Der kan i den forbindelse henvises til det lovforberedende arbejde i relation til lovforslag nr. L 69 af 13. november 2008 (Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt el-

ler et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted)), jf. nærmere herom i kapitel 5 og 9.

Der henvises i øvrigt til kapitel 11, hvor arbejdsgruppens anbefalinger og konklusioner er anført.

8.1.2.2 Hovedlinjer og hovedhensyn i forhold til vurderingen af nye modeller

Inden den nærmere beskrivelse af de modeller, som arbejdsgruppen har fundet som mulige alternativer til den gældende ordning for behandlingen af denne type ganske særlige sager, er det vigtigt for forståelsen af modellernes indbyrdes forskelle og deres respektive snitflader at se på nogle af de hovedlinjer og hovedhensyn, der skal varetages ved en ordning, der skal sikre behandlingen af sager om statens sikkerhed.

Der har fra flere sider været udtrykt ønske om at skabe et system, hvor der – i forhold til det gældende system – er en mere indgående kontrol med de administrative udvisninger af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, end tilfældet er i dag.

Man kan i den forbindelse helt overordnet opdele idéer til og muligheder for ændrede systemer i to grupper; løsninger, der tager deres udgangspunkt i det nuværende system, og løsninger, der har en mere udvidet eller ændrende karakter i forhold til det gældende system.

Blandt de løsninger, der tager udgangspunkt i det nuværende system, kan der umiddelbart peges på muligheden for at udbygge den gældende ordning med en let adgang til domstolsprøvelse af justitsministerens indstilling om og integrationsministerens vurdering af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, herunder af de oplysninger af efterretningsmæssig karakter, der har foreligget for de to ministre. Tilsvarende kan Flygtningenævnet, der i den gældende ordning har kompetencen til ved endelige administrative afgørelser at tage stilling til, om refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse af udlændinge, der er udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, tænkes givet en anden rolle i en mere minimalistisk præget model.

Af mere udvidende eller ændrende løsninger og modeller kan der umiddelbart – med inspiration fra det britiske SIAC – peges på muligheden for at etablere et helt nyt nævn til behandlingen af denne type sager eller at udvide Flygtningenævnet med flere medlemmer i denne særlige type sager. Der kan også peges på muligheden for at lave en ordning med let adgang til domstolsprøvelse af alle sagens momenter, herunder afgørelserne om sikkerhedsvurderingen, om frihedsberøvelse, om udvisning og om udsendelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at arbejdsgruppen helt overordnet har valgt at holde fast i princippet i udlændingelovens § 45 b, stk. 1, om, at en beslutning om at anse en udlænding for en fare for statens sikkerhed, træffes administrativt af en minister.

Som anført i kapitel 4.3.2 har justitsministeren ved sin besvarelse den 9. april 2008 af spørgsmål nr. 374 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg blandt andet redegjort for den historiske baggrund for reglen om udvisning på grund af statens sikkerhed, og som det fremgår, er der tale om, at beslutningen om udvisning traditionelt har henhørt under den udøvende magt, jf. også beskrivelsen i kapitel 3.

Arbejdsgruppen finder, at den gældende ordning i udlændingelovens § 45 b, hvorefter en parlamentarisk ansvarlig minister træffer afgørelse om farevurderingen, i sammenhæng med de efterfølgende prøvelsesmuligheder skaber en generel legitimitet om ordningen, ligesom det sikrer mulighed for hurtigt at træffe afgørelse i sådanne sager.

Det har i debatten været fremme, om man gennem indgreb og vilkår kan skabe bedre kontrol med de personer, der må anses for en fare for staten sikkerhed, i det omfang disse personer opholder sig i Danmark. Der har i den forbindelse tillige været sigtet på udlændinge, der kommer på tålt ophold i Danmark på grund af refoulementsforbuddet efter at være blevet udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed.

Under arbejdsgruppens arbejde har regeringen som anført ovenfor den 13. november 2008 fremsat lovforslag nr. L 69 af 13. november 2008 (Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af

en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted)), jf. nærmere herom i kapitel 5 og 9.

For gruppen af udlændinge, der efter at være blevet udvist af Danmark, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, opholder sig her i landet på tålt ophold, kan der peges på muligheden for at indføre særlige kontrolforanstaltninger, de såkaldte "control orders". Dette er en administrativ ordning med mulighed for domstolsprøvelse gældende for personers ophold her i landet, hvor man efter en konkret og individuel vurdering af den enkelte person, der må anses for en fare for statens sikkerhed, fastsætter de betingelser, der skal gælde for den pågældendes ophold i Danmark, jf. nærmere kapitel 7 om andre landes regler og praksis og kapitel 9 om indgreb og vilkår i sager om statens sikkerhed.

Det er vigtigt at fremhæve, at sager om personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, vedrører et område af terrorbekæmpelsen, hvor de almindelige strafferetlige og straffeprocessuelle rammer ofte ikke er velegnede. De sager, der behandles efter reglerne i udlændingeloven om statens sikkerhed, er ikke straffesager. De pågældende udlændinge bliver således ikke dømt for et strafbart forhold, og de ifalder ikke straf, men derimod alene foranstaltninger af udlændingeretlig karakter – udvisning, udsendelse, frihedsberøvelse som led i udsendelse, vilkår i relation til tålt ophold m.v. Alle udlændingeretlige foranstaltninger bunder i det grundlæggende ønske om, at det skal sikres bedst muligt, at udlændinge, der er udvist, udrejser eller kan udsendes tvangsmæssigt. Alle foranstaltninger skal anvendes proportionalt, dvs. at der ikke må anvendes indgreb eller vilkår, der er mere indgribende end nødvendigt i forhold til formålet, og alle foranstaltninger skal anvendes med respekt for Danmarks internationale forpligtelser.

Den processuelle regulering af foranstaltningerne og deres anvendelse skal sikre, at udlændinge under en sag om statens sikkerhed får tillagt processuelle retssikkerhedsgarantier, der giver en reel mulighed for repræsentation og kontradiktion m.v. Der kan her bl.a. peges på muligheden for i visse tilfælde at få beskikket en advokat, med hvem udlændingen kan have den fornødne beskyttede fortrolighed, samt på muligheden for løbende og hurtig domstolsprøvelse af indgreb, herunder frihedsberøvelse.

De sager, der i dag behandles efter udlændingelovens § 45 b, jf. § 25, er sager, hvor det ikke er muligt (eller i det mindste ud fra en efterretningsmæssig synsvinkel ikke ønskeligt) at føre sagerne som straffesager.

Dette kan skyldes, at det ikke er muligt for efterretningstjenesten inden for de gældende strafferetlige og straffeprocessuelle rammer at fremlægge og føre beviser i en sådan grad, at det kan føre til en domfældelse, uden at man derved f.eks. afslører sine kilder, arbejdsmetoder eller oplysninger, som samarbejdspartnere har anmodet om skal forblive hemmeligholdte.

Derudover kan det være relevant at tage i betragtning, at de personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, eventuelt ikke opholder sig i Danmark på det tidspunkt, hvor truslen aktualiseres, og at det derfor er hensigtsmæssigt – såvel af procesmæssige hensyn som ud fra ønsket om, at disse personer ikke (længere) skal kunne indrejse i landet – at skride ind på et tidligt tidspunkt, mens de pågældende opholder sig uden for Danmark, hvorfor det strafferetlige system ikke er velegnet, ligesom det ofte slet ikke er ønskeligt at føre en sag mod de pågældende, da dette vil kunne betyde, at de pågældende kunne komme ind i landet igen, eksempelvis i forbindelse med den retlige behandling af straffesagen eller i forbindelse med en senere afsoning af straf.

Ved undersøgelsen og vurderingen af nye modeller bør man desuden helt overordnet tilstræbe løsninger, der giver den bedst mulige retsstilling for den enkelte, idet det bemærkes, at disse personer, uanset at de må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke har fået forholdene, der danner grundlag for farevurderingen, prøvet ved domstolene, endsige er dømt for strafbare forhold i tilknytning hertil.

Der bør således i forhold til de retssikkerhedsmæssige garantier for den enkelte udlænding fokuseres på bl.a. mest mulig åbenhed og gennemsigtighed i forhold til farevurderingen, hurtig og effektiv domstolskontrol af indgreb og foranstaltninger, mulighederne for beskikkelse af advokat samt sikring af mulighederne for kontradiktion under sagen og af mulighederne for at få ophævet eller ændret indgreb og foranstaltninger hurtigt, hvis forholdene ændrer sig, eller der kommer nye oplysninger.

Den nuværende ordning har – allerede fra det lovforberedende arbejde i foråret 2002 – været udsat for væsentlig kritik, navnlig ud fra betragtninger om,

at ordningen ikke i fornødent grad gav den enkelte udlænding den fornødne retssikkerhed, der er kendetegnende for den normalt åbne danske retspleje.

Der har i den forbindelse navnlig været sat fokus på det forhold, at udlændingen – og dennes eventuelle advokat – har været afskåret fra at blive gjort bekendt med det materiale fra PET, der danner grundlaget for justitsministerens indstilling om og integrationsministerens vurdering af, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, ligesom der har været fokus på, at de udlændingemyndigheder, der efterfølgende skal tage stilling til spørgsmålet om udvisning og mulig udsendelse, ligeledes ikke har adgang til det fortrolige materiale.

Det kan i den forbindelse nævnes, at Flygtningenævnet i en konkret sag om en udlænding, der var anset for en fare for statens sikkerhed, jf. § 45 b-proceduren, udtalte:

> ”Flygtningenævnet lægger til grund, at klageren må anses for en fare for statens sikkerhed. Staten er i denne forbindelse den danske stat. Flygtningenævnet er imidlertid ikke bekendt med, om klageren også udgør en sikkerhedsrisiko for andre lande, herunder Irak. Hertil kommer, at Flygtningenævnet ikke er bekendt med om og i givet fald hvilke lande, myndigheder med videre, der har givet oplysninger, der har ført til afgørelsen om, at klageren udgør en sikkerhedsrisiko, herunder i hvilket omfang de irakiske myndigheder eller andre grupperinger er delagtiggjort i disse. Flygtningenævnet kan dog lægge til grund, at i hvert fald [et tredjelands] myndigheder er bekendt med klagerens sag.

> På denne baggrund finder Flygtningenævnet, at det ikke med den fornødne sikkerhed kan afvises, at klageren ved en udsendelse til Irak vil være i risiko for dødsstraf eller at blive underkastet tortur med videre, jf. udlændingelovens § 31, stk. 1. Det skal i den forbindelse bemærkes, at den nævnte bestemmelse i udlændingeloven er udformet med udgangspunkt i en række internationale forpligtelser, herunder artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Selv om klageren må anses for en fare for statens sikkerhed, kan dette ikke medføre, at beskyttelsen i udlændingelovens § 31, stk. 1, kan sættes ud af kraft."

Af Højesterets kendelse af 19. november 2008 i den ene af sagerne om frihedsberøvelse af de to tunesere fremgår det:

> "Da der ikke er fremlagt oplysninger om grundlaget for efterretningstjenestens vurdering, hvorefter [NN1] har haft en tæt forbindelse til [NN2] og en mere overordnet rolle i planerne om, at dræbe tegneren […..], og da der ikke anført noget om, hvorledes de øvrige oplysninger om [NN1] er tilvejebragt, finder Højesteret, at oplysningerne om [NN1]'s aktiviteter og om en forbindelse mellem ham og [NN2] ikke er tilstrækkeligt belyst. Der har som følge heraf ikke i fornødent omfang været mulighed for kontradiktion og for at foretage en prøvelse af det faktuelle grundlag for afgørelsen om, at [NN1] må anses for en fare for statens sikkerhed."

Der er således konkrete eksempler på, at den gældende ordning indebærer en risiko for, at udlændingen kommer på tålt ophold alene som følge af, at PET's fortrolige materiale ikke kan fremlægges. Tilsvarende er mulighederne for frihedsberøvelse af personer under behandlingen af disse sager mere begrænsede, end de ville være, hvis materialet kunne fremlægges.

Det er derfor et selvstændigt moment ved udarbejdelsen og vurderingen af en mulig ny model, at man er opmærksom på, om der kan etableres en ordning, hvor der, i højere grad end tilfældet er i dag, kan ske fremlæggelse af hele eller større dele af det fortrolige materiale; i første omgang for de implicerede

myndigheder og i anden omgang for den pågældende, der må anses for en fare for statens sikkerhed eller i det mindste for en advokat, der er sat til at varetage den pågældendes interesser.

En mulig ny model bør også have den indbyggede mekanisme, at PET fortsat er sikret de fornødne muligheder for at udføre effektiv efterretningsvirksomhed. Det har under tidligere sager om mulige terrorangreb mod Danmark været fremme, at PET ofte har anlagt den strategi, at man vælger at slå til mod mulige terrorceller og personer, der påtænker handlinger rettet mod Danmark, på et så tidligt tidspunkt, at det med størst mulig sikkerhed undgås, at planer om handlinger rettet mod Danmark kan nå en sådan konkret udformning og indhold, at det ender med en egentlig udførelse. En sådan strategi indebærer imidlertid også, at man ofte må gribe ind på et så tidligt tidspunkt, at det kan være vanskeligt at føre en straffesag mod sådanne personer.

En ny model til behandlingen af sager om personer, der må anses en fare for statens sikkerhed, bør efter arbejdsgruppens opfattelse være nøje afstemt med PET's behov for fortsat at kunne følge den ovennævnte strategi for arbejdet mod personer, der må anses for en fare for Danmarks sikkerhed.

En afgørende forudsætning for PET's arbejde i en verden med en global terrortrussel er, at PET kan udveksle viden og erfaringer med andre landes tjenester. For at PET kan indgå i et sådant samarbejde med andre tjenester, vil PET ofte skulle kunne garantere, at andre tjenesters oplysninger, kilder m.v. er beskyttede og ikke offentliggøres af PET. Dette kan efter omstændighederne betyde, at PET har meget begrænsede muligheder for at offentliggøre de oplysninger, som man er bekendt med i de konkrete sager. Såfremt man vælger en model, hvor oplysningerne skal forelægges for en eller flere myndigheder eller myndighedspersoner, er det derfor afgørende at sikre, at oplysningerne tilgår færrest mulige myndigheder og personer, og at de implicerede aktører er behørigt sikkerhedsgodkendte.

Dette hensyn står potentielt i modsætning til det faktum, at de myndigheder, der skal behandle sager om personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og som kan træffe beslutninger, der er meget indgribende over for de pågældende, har behov for flest mulige tilgængelige oplysninger til brug for disse afgørelser.

Dette suppleres af det politiske ønske om at få skabt en model, der bedst muligt sikrer, at herværende udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, i videst mulige omfang kan udsendes af Danmark, således at antallet af udlændinge, der kommer på tålt ophold, begrænses mest muligt.

Erfaringerne fra de hidtidige ganske få sager om personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, herunder Højesterets behandling af sagen om frihedsberøvelse af de to tunesere, der var implicerede i sagen om et muligt planlagt drab på en dansk tegner, illustrerer som anført ovenfor en situation, hvor den manglende mulige fremlæggelse af det fulde efterretningsmateriale må antages at have haft en ikke nødvendigvis afgørende, men så dog væsentlig betydning for sagens udfald. Problemstillingen om fornøden fremlæggelse af (dele af) det fortrolige materiale er blandt andet også aktualiseret i sagen *Liu og Liu mod Rusland*, jf. ovenfor i kapitel 6.2.1.2.

Spørgsmålet om fremlæggelse af yderligere materiale end det, der kan fremlægges i sagerne i dag, for særlige fora, rejser implicit spørgsmålet om behovet for en særlig sikkerhedsgodkendelse af sådanne myndigheder, herunder det implicerede personale. Det vil – uanset hvilken form for forum man måtte vælge – udgøre en stor og vanskelig opgave.

Arbejdsgruppen har i sine bestræbelser på at beskrive nye modeller for behandlingen af denne type sager været opmærksom på og i forskellig grad forsøgt at tage hensyn til de ovennævnte hovedhensyn og hovedlinjer.

Efter arbejdsgruppens opfattelse taler de fleste hovedhensyn og hovedlinjer for, at man undersøger og forsøger at etablere en model, der sikrer et så énstrenget forløb af disse sager som muligt.

8.2 Nye overordnede modeller, der skal behandle sikkerhedsspørgsmålet

8.2.1 Modeller

I det følgende beskrives fire overordnede modeller for, hvordan sager om personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan behandles.

Grundlæggende er der fokuseret på at beskrive modeller, hvor det materiale, herunder PET's fortrolige materiale, der ligger til grund for farevurderingen,

som det klare udgangspunkt i sin helhed også kan forelægges for den domstol eller den særlige myndighed, der kan efterprøve farevurdering samt træffe afgørelse om udvisning og udsendelse af udlændinge samt om frihedsberøvelse.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at der vil kunne forekomme situationer, hvor PET – selv om der er sket en behørig sikkerhedsgodkendelse af det relevante administrative personale i domstolene eller hos det særlige nævn – alligevel ikke vil kunne fremlægge det fulde materiale. I sådanne tilfælde vil PET skulle fremlægge så meget som muligt af det materiale, der har været forelagt ved den første vurdering på ministerniveau af, om en person må anses for en fare for statens sikkerhed.

Alternativet til en forelæggelse af det fulde materiale – eller i særlige tilfælde mest muligt heraf – er en ordning, hvor PET, som tilfældet var ved domstolenes behandling af tunesersagerne, afgiver en kortere redegørelse for sagen suppleret af den del af PET's materiale om sagen, der ikke behøver at være fortroligt.

Arbejdsgruppen bemærker, at en sag om statens sikkerhed indeholder en række afgørelser, der også vil skulle træffes i en ny model for behandlingen af denne type sager. Det drejer sig udover farevurderingen om afgørelsen om udvisning og udsendelse, afgørelse om mulig inddragelse af udlændingens danske rejselegitimation, afgørelser om iværksættelse og opretholdelse af frihedsberøvelse, afgørelser om supplerende indgreb og vilkår under sagen, samt afgørelser om efterfølgende kontrolvilkår for udlændinge på tålt ophold.

Disse afgørelser vedrører i sagens natur en række aktører, herunder både administrative myndigheder og domstolene.

Arbejdsgruppen har i de modeller, der er beskrevet nedenfor under afsnit 8.2, og i relation til beskrivelsen af mulige nye tanker og idéer vedrørende indgreb og vilkår beskrevet de vigtigste afgørelsestyper og de aktører, der tænkes tillagt kompetence i de forskellige afgørelsestyper. For overskuelighedens skyld har arbejdsgruppen undladt nærmere at beskrive visse mere afledte afgørelsestyper så som mulig inddragelse af en udlændings danske rejselegitimation.

De fire modeller og den gældende ordning er illustreret skematisk i betænkningens bilag b1-b5.

8.2.1.1 Den gældende ordning suppleret med umiddelbar adgang til domstolsprøvelse

Som anført ovenfor i afsnit 8.1.2.2 kan man se på såvel løsninger, der tager udgangspunkt i den nuværende ordning, som mere udvidende og ændrende modeller og løsninger.

I den forbindelse er det efter arbejdsgruppens opfattelse relevant at beskrive en minimalistisk præget model, der tager sit udgangspunkt i den gældende ordning efter udlændingelovens § 45 b, jf. ovenfor kapitel 4, men som modificeres og videreudvikles med fokus på øget retssikkerhed og øget gennemskuelighed i forhold til domstolsprøvelse med adgang til mest muligt af det materiale, der danner grundlag for justitsministerens indstilling om og integrationsministerens vurdering af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 1, samt med fokus på muligheden for en hurtig og effektiv sagsbehandling og umiddelbar adgang til domstolsprøvelse samtidig med, at der gøres brug af færrest mulige administrative led.

Modifikationen ligger i det væsentlige i det forhold, at der tilvejebringes en udtrykkelig hjemmel til en særlig lempelig adgang for domstolsprøvelse af den administrative udvisning. Der tænkes her på en procedure som den, der i dag findes i udlændingelovens § 52, hvorefter udlændingemyndighederne efter udlændingens anmodning står for selve indbringelsen af sagen, der desuden tænkes kørt i et særligt hurtigt spor ved domstolene, hvilket er i fuld overensstemmelse med behovet for en hurtig prøvelse af en så indgribende beslutning.

I øvrigt ligger modifikationen af modellen i relation til fremlæggelse af PET's materiale for domstolene og i relation til begrænsningen af de administrative led.

Model 1

Forelæggelse af sagen

Politiets Efterretningstjeneste forelægger for justitsministeren sager om udlændinge, der efter efterretningstjenestens opfattelse må anses for en fare for statens sikkerhed.

Afgørelse

Justitsministeren træffer herefter afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed. Afgørelsen træffes i en særlig procedure, hvor udlændingen ikke har adgang til de af PET's oplysninger, der ud fra efterretningsmæssige hensyn er fortrolige.

Integrationsministeriet træffer herefter – efter indstilling fra justitsministeren – administrativt afgørelse om udvisning af udlændingen, jf. udlændingelovens § 25.

Denne kompetence ligger i dag hos Udlændingeservice med klageadgang til Integrationsministeriet. Den administrative afgørelse om udvisning træffes dog i denne model af én instans; Integrationsministeriet.

Denne ordning afviger således fra det almindelige forvaltningsretlige to-instans-princip. En tilsvarende ordning er allerede kendt i udlændingeloven for så vidt angår behandlingen af sager om humanitær opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 9 b, stk. 1, og kan i dette tilfælde begrundes med, at man derved sikrer, at det fortrolige materiale fremlægges for færrest mulige myndigheder, og at der hurtigt kan træffes en endelig administrativ afgørelse om udvisning, der herefter er underlagt en let adgang til domstolsprøvelse, hvor domstolene også har adgang til det fortrolige materiale.

Afgørelsen om udvisning træffes administrativt med hjemmel i udlændingelovens § 25, nr. 1.

Udlændingelovens § 25, nr. 1, har følgende ordlyd:

> "**§ 25**. En udlænding kan udvises, hvis
>
> 1) udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed
>
> 2) …"

Ved afgørelsen om udvisning lægger Integrationsministeriet justitsministerens farevurdering uprøvet til grund. Integrationsministeriets afgørelse er således

primært en vurdering af, om hensynene i udlændingelovens § 26 er til hinder for at træffe afgørelse om udvisning.

Ved vurderingen efter udlændingelovens § 26 skal der blandt andet tages hensyn til udlændingens tilknytning til det danske samfund og herboende personer, herunder udlændingens eventuelle familie. Der skal også tages hensyn til udlændingens mulige fortsatte tilknytning til hjemlandet og til risikoen for, at udlændingen uden for de i udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

En afgørelse om udvisning skal i øvrigt – som tilfældet også er i den gældende ordning – helt generelt vurderes i forhold til respekten for Danmarks internationale forpligtelser, herunder artikel 8 i EMRK om respekten for familielivet.

Integrationsministeriet kan – såfremt det må anses for nødvendigt for at kunne træffe afgørelse efter udlændingelovens § 25, jf. § 26 – anmode Udlændingeservice om at få tilsendt akterne i udlændingens nuværende udlændingesag samt anmode Udlændingeservice om at foretage en aktuel afhøring af udlændingen om dennes personlige forhold i relation til de i udlændingelovens § 26 nævnte hensyn.

Hverken Integrationsministeriet eller Udlændingeservice vil ved denne model skulle have adgang til PET's fortrolige materiale, hvilket svarer til den gældende ordning, hvis integrationsministeren har truffet afgørelse efter udlændingelovens § 45 b, stk. 2, 2. pkt., om, at de oplysninger, der har ført til vurderingen af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen.

Prøvelse af afgørelsen

Såvel justitsministerens afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed, som Integrationsministeriets afgørelse om, at en person udvises, kan indbringes for domstolene, jf. grundlovens § 63.

Der kan her vælges to former for indbringelse; enten at integrationsministerens afgørelser indbringes af myndighederne på begæring af udlændingen, eller at udlændingen selv indbringer sagen.

Der bør i begge tilfælde af hensyn til en mulig effektiv gennemførelse af udvisningsbeslutningen indføres en søgsmålsfrist, ligesom der i forhold til det førstnævnte tilfælde bør være en frist for, hvor længe myndighederne må være om at indbringe sagen.

Uanset hvilken af de to indbringelsesmuligheder, der vælges, tilvejebringes der en udtrykkelig hjemmel til en særlig lempelig mulighed for domstolsprøvelse af farevurderingen og af den administrative udvisning. Der tænkes her på en procedure, som på en række punkter minder om den, der i dag findes i udlændingelovens § 52.

Efter udlændingelovens § 52 kan visse endelige administrative afgørelser indbringes for domstolene ved, at parten inden for en frist på 14 dage anmoder Udlændingeservice om en sådan indbringelse.

Det er udlændingemyndighederne, der står for den væsentlige del af sagens forberedelse i relation til domstolene, jf. princippet i udlændingelovens § 52, stk. 2, herunder at sagens akter hurtigst muligt sendes til domstolene med henblik på rettens stillingtagen til, om sagens indbringelse for domstolene skal tillægges opsættende virkning i relation til udrejsefrist og mulig faktisk udsendelse, jf. princippet i udlændingelovens § 52, stk. 6.

Det er retten, der står for sagens oplysning, og udlændingemyndighederne er under sagen fortsat underlagt officialmaksimen, dvs. at myndighederne altid skal søge at nå frem til den materielt rigtige afgørelse, uanset om det betyder, at udlændingen måtte få medhold ved retten.

Retten afgør sager efter udlændingelovens § 52 ved kendelse, og der er normalt tale om, at domstolene begrænser prøvelsen i sagen til en legalitetsprøvelse af udlændingemyndighedernes afgørelse. De sager, der har kunnet indbringes efter § 52, har traditionelt ikke krævet særlig ny bevisførelse ved retten.

Der er efter arbejdsgruppens opfattelse flere elementer i den gældende § 52-prøvelse, der med fordel kan anvendes i en særlig lempelig domstolsprøvelse af sager om statens sikkerhed.

Der vil ved en særlig lempelig adgang til domstolsprøvelse af sager om statens sikkerhed kunne ske en materiel behandling i to retsinstanser med fuld prøvelse af sagen, herunder af PET's fortrolige materiale, der ligger til grund for justitsministerens farevurdering. Dette materiale vil som det klare udgangspunkt i sin helhed også foreligge for den domstol, der efterprøver farevurderingen og afgørelsen om udvisning.

Domstolen vil skulle kunne efterprøve såvel justitsministerens beslutning om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, som Integrationsministeriets afgørelse om udvisning.

Der er et klart ønske om en hurtig proces, hvilket kan ske ved, at det pålægges udlændingemyndighederne at stå for sagens forberedelse i et særligt domstolsspor. Herudover er der behov for, at domstolene hurtigt kan tage stilling til, om sagen skal tillægges opsættende virkning i forhold til udrejsefristen.

Domstolsprøvelse af administrative afgørelser efter udlændingeloven sker efter de gældende regler efter to regelsæt: Den helt generelle prøvelsesmulighed efter grundlovens § 63 og den specifikke lempelige prøvelsesmulighed for visse sagstyper efter udlændingelovens § 52.

Før domstolsreformen startede sager efter grundlovens § 63 i landsretten, mens § 52-sagerne startede i byretten. Efter gennemførelsen af domstolsreformen starter alle sager om prøvelse af udlændingemyndighedernes afgørelser som udgangspunkt i byretten.

Opholder udlændingen sig i Danmark på tidspunktet for Integrationsministeriets afgørelse om udvisning, vil udlændingen, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, herefter have ulovligt ophold og skal derfor udrejse af landet, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1. Såfremt afgørelsen om udvisning måtte blive indbragt for domstolene, vil domstolene skulle tage stilling til, om indbringelsen bør tillægges opsættende virkning med hensyn til udlændingens udrejsefrist.

Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2.

Domstolen vil – såfremt udvisningen opretholdes – skulle tage stilling til, om udlændingen kan udsendes af Danmark.

Kompetencen til at træffe afgørelse om spørgsmålet om mulig udsendelse (refoulement) har hidtil været tillagt asylmyndighederne, dvs. Udlændingeservice med klageadgang til Flygtningenævnet, jf. kapitel 4.

I de tilfælde, hvor udlændingen inden beslutningen om udvisning havde opholdstilladelse som flygtning, eller hvor udlændingen nægter at udrejse og påberåber sig at være i risiko for asylrelevant forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet, tager asylmyndighederne således efter de gældende regler stilling til, om udlændingen må udsendes, jf. udlændingelovens § 31.

> **"§ 31.** En udlænding må ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.
>
> *Stk. 2.* En udlænding, der er omfattet af § 7, stk. 1, må ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Dette gælder ikke, hvis udlændingen med rimelig grund må anses for en fare for statens sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet, jf. dog stk. 1."

De beskyttelseshensyn, der ligger bag bestemmelsen i udlændingelovens § 31, sikrer respekten for Danmarks internationale forpligtelser, herunder det absolutte refoulementsforbud i EMRK artikel 3 og refoulementsforbuddet i flygtningekonventionens artikel 33.

I sager om udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, viser de hidtidige – om end begrænsede – erfaringer, at det er et selvstændigt spørgsmål, om udlændingen på grund af de forhold, der har ført til, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, eller på grund af den medieopmærksomhed, som disse sager efter omstændighederne får, bliver profileret i forhold til hjemlandets myndigheder i en sådan grad, at udlændingen ikke kan udsendes.

I model 1 tænkes denne ordning ændret, således at afgørelsen om udsendelse af en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og som følge heraf er udvist, træffes af domstolene ud fra et ønske om at skabe en mere enstrenget behandling.

Til brug for en sådan afgørelse vil domstolene skulle kunne inddrage Flygtningenævnets viden og ekspertise.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at Flygtningenævnet hidtil har haft enekompetence i sager om udlændingelovens § 31, og at Flygtningenævnet har en betydelig erfaring med behandlingen af denne type sager. Arbejdsgruppen er desuden opmærksom på, at Flygtningenævnet helt generelt er et nævn, der træffer endelige administrative afgørelser, og at Flygtningenævnet ikke i øvrigt har til opgave at skulle afgive særlige fagkyndige udtalelser. Det bemærkes i den forbindelse, at Flygtningenævnet tidligere, jf. den dagældende udlændingelovs § 57, stk. 1, skulle afgive udtalelser til anklagemyndigheden, forinden der under en straffesag blev nedlagt påstand om udvisning af en udlænding, der havde opholdstilladelse som flygtning, jf. herom nærmere Flygtningenævnets 5. beretning s. 317f.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør domstolene skriftligt kunne anmode Flygtningenævnet om en udtalelse.

Retten skal i en sådan skriftlig anmodning præcist angive temaet for høringen af Flygtningenævnet. Partsprocessen sker ved domstolens behandling af sagen, og Flygtningenævnet afgiver til brug herfor en sagkyndig udtalelse i en proces, hvor udlændingen ikke har partsrettigheder direkte i forhold til Flygtningenævnet. Arbejdsgruppen forudsætter, at der udarbejdes en mere generel vejledning om, hvordan kommunikationen mellem domstolene og Flygtningenævnet skal tilrettelægges i denne type sager.

Det er retten, der har ansvaret for oplysningen af sagen, herunder udarbejdelse af høringstemaer m.v. Flygtningenævnet skal være i stand til at afgive udtalelse uden selv at skulle foretage høringer m.v. Alle asylrelevante oplysninger, herunder ansøgerens asylforklaring, bør således foreligge for nævnet sammen med udførlige processkrifter fra sagens parter, hvor disse forholder sig til sagens asylrelevante oplysninger. Det bør sikres, at retten forinden tillige har hørt Udlændingeservice om styrelsens praksis og baggrundsmateriale i forhold til det omhandlede land.

Den skriftlige høring fra retten skal således omfatte alle relevante akter i sagen, herunder en eventuel tidligere asylsag, og eventuelt være vedlagt en udtalelse fra PET om sagens eventuelle forgreninger til udlandet, herunder til udlændingens hjemland. I de tilfælde, hvor udlændingen ikke tidligere har søgt om asyl, vil retten inden høring af Flygtningenævnet skulle foranstalte en indenretlig afhøring af den pågældende om dennes eventuelle asylrelevante forhold. Det må i alle sager forudsættes, at rettens høring af Flygtningenævnet indeholder en aktuel redegørelse for de forhold, som udlændingen måtte anse for asylrelevante.

Det forudsættes, at Flygtningenævnet – der alene skal behandle sagen på skriftligt grundlag – ikke skal forholde sig til troværdigheden af et påberåbt asylmotiv, men at denne vurdering foretages af retten. Der kan i den forbindelse henvises til den tidligere ordning, hvorefter nævnet afgav udtalelser til brug for anklagemyndigheden i sager om udvisning ved dom, jf. udlændingelovens dagældende § 57, stk. 1.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det hensigtsmæssigt, at der ved Flygtningenævnets behandling af denne type sager medvirker formanden eller en næstformand, en advokat og et medlem, der gør tjeneste i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations departement, jf. princippet i udlændingelovens § 53, stk. 6.

Flygtningenævnet har i forbindelse med afgivelsen af sin udtalelse ikke adgang til det fortrolige materiale, der er fremlagt for retten.

Flygtningenævnets udtalelse skal indeholde følgende elementer:

- En omtale af den generelle asylretlige praksis i forhold til det konkrete relevante udsendelsesland

- En omtale af det relevante baggrundsmateriale

- Den asylretlige relevans af sagens oplysninger, hvori det blandt andet vil indgå, om udlændingen, jf. den ovennævnte udtalelse fra PET, har tilknytning til en organisation eller lignende i hjemlandet

Flygtningenævnet vil i det tilfælde, hvor der skal afgives en særlig sagkyndig udtalelse om de konkrete asylrelevante forhold, skulle vurdere, om udlændingens oprindelige asylgrundlag eller eventuelt senere indtrådte og fortsat aktuelle asylgrundlag – eller i tilfælde, hvor udlændingen ikke tidligere har haft asyl, de nu påberåbte asylrelevante forhold – har en sådan karakter, at dette i sig selv betyder, at udlændingen ved en tilbagevenden vil være i risiko for overgreb, jf. udlændingelovens § 31. I den forbindelse skal det vurderes, om det på baggrund af de generelle forhold i udlændingens hjemland må antages, at udlændingen vil risikere overgreb omfattet af udlændingelovens § 31 bl.a. af den grund, at udlændingen i Danmark må anses for en fare for statens sikkerhed, hvis dette måtte være kommet myndighederne i hjemlandet til kundskab, eksempelvis gennem presseomtale af sagen i Danmark.

Det bemærkes, at der vil være tale om en generel vurdering, der vil kunne vanskeliggøres af, at nævnet ikke kender baggrunden for farevurderingen, da Flygtningenævnet ikke har adgang til det fortrolige materiale.

Det kan overvejes, om Flygtningenævnet – på rettens skriftlige anmodning herom – også bør udtale sig om en eventuel konkret diplomatisk forsikring set i forhold til dens indhold og mulighederne for monitorering. Det bemærkes, at nævnet ikke besidder en sådan sagkundskab, der gør nævnet særligt egnet til at vurdere, om en indgået aftale om en konkret diplomatisk forsikring i praksis vil blive overholdt af det land, udlændingen tænkes udsendt til.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør de myndigheder, der har medvirket til Danmarks indgåelse af en sådan aftale, inddrages ved vurderingen af, om aftalen kan forventes efterlevet, og til at afgive en udtalelse herom over for retten. Retten vil derfor fra Udenrigsministeriet kunne indhente en udtalelse her-

om til brug for rettens vurdering af betydningen af en konkret diplomatisk forsikring.

En sådan udtalelse fra Udenrigsministeriet om en konkret diplomatisk forsikring vil efter omstændighederne kunne indgå i det materiale, som domstolen fremsender til brug for Flygtningenævnets afgivelse af udtalelse.

Flygtningenævnet vil formentligt skulle tage en række forbehold i relation til sin udtalelse, herunder bl.a. at udtalelsen er afgivet ud fra de for Flygtningenævnet foreliggende oplysninger.

Den beskrevne model betyder herudover, at Flygtningenævnet vil skulle afgive udtalelse såvel i sager, hvor udlændingen allerede har fået behandlet en ansøgning om asyl i Danmark, som i sager, hvor udlændingen ikke tidligere har ansøgt om asyl.

Arbejdsgruppen har i øvrigt overvejet, om det burde være Udlændingeservice eller Flygtningenævnet, der skulle afgive udtalelsen til domstolene. Henset til sagernes ganske særlige karakter bør det imidlertid være Flygtningenævnet, der som øverste asylmyndighed afgiver udtalelsen.

Retten vil – på baggrund af det af PET fremlagte materiale om baggrunden for sikkerhedsvurderingen, den ovenfor nævnte udtalelse fra Flygtningenævnet og sagens oplysninger i øvrigt – kunne foretage en vurdering af, om en udsendelse af udlændingen vil være i strid med udlændingelovens § 31, jf. herved EMRK artikel 3, flygtningekonventionens artikel 33 eller Danmarks internationale forpligtelser i øvrigt. De forbehold, som Flygtningenævnet eventuelt har måttet tage i forbindelse med sin udtalelse, må således forventes at kunne afklares af retten, når det fulde materiale foreligger.

Det er endvidere relevant at overveje, hvor domstolsprøvelsen af sådanne sager mest hensigtsmæssigt bør starte; byret eller landsret.

Det er efter arbejdsgruppens opfattelse mest hensigtsmæssigt, at sådanne sager – i overensstemmelse med principperne i domstolsreformen, der medførte, at en række typer af retssager, der før startede i landsretten, nu starter i byretten, samtidig med at byretterne blev styrket i struktur og størrelse – anlægges ved byretten, og at retten sættes med tre dommere. Det vil af hensyn til

spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse af det almindelige administrative retspersonale, der skal behandle de konkrete sager, og henset til det forventede begrænsede antal sager og ønsket om den fornødne erfaringsopbygning m.v. være hensigtsmæssigt, at sagerne behandles i en fast retskreds.

Ved at lade behandlingen af sådanne sager starte i byretten opnås det, at sagerne, der indeholder såvel betydelige elementer af bevisvurdering som efter omstændighederne behov for afhøring og vidneførsel, kan behandles i to instanser, hvor dette er praktisk muligt og sædvanligt. Dette giver en høj grad af retssikkerhed for den enkelte.

Muligheden for prøvelse af mere principielle spørgsmål ved Højesteret opretholdes gennem muligheden for at søge Procesbevillingsnævnet om tredjeinstansbevilling, men Højesteret friholdes fra at skulle afsætte ressourcer til generelt at behandle de almindelige sager om administrativ udvisning, hvilket også er i overensstemmelse med tankerne bag domstolsreformen.

Det bør – henset til sagernes alvorlige karakter – sikres, at der ved statens førelse af disse sager ved domstolene er tilknyttet de nødvendige kompetencer samt kendskab til sagens faktiske omstændigheder til statens repræsentation.

Der er således tale om, at det – udover den implicerede minister i § 45 b-proceduren – kun er retten og efter omstændighederne en særlig sikkerhedsgodkendt advokat eller lignende partsrepræsentant for den pågældende udlænding, der bliver gjort bekendt med det særligt følsomme materiale fra PET, og at det er en og samme domstol, der vurderer alle aspekter af sagen; frihedsberøvelse, sikkerhedsvurdering, udvisning og udsendelse.

Såfremt retten ved sin prøvelse af sagen måtte nå frem til, at justitsministerens afgørelse om farevurdering og/eller Integrationsministeriets afgørelse om udvisning ikke opretholdes, har det den konsekvens, at udlændingen ikke længere er afskåret fra at få ret til ophold i Danmark. Såfremt udlændingen inden sagen havde opholdstilladelse i Danmark, får udlændingen denne opholdstilladelse igen. Såfremt udlændingen ikke tidligere havde opholdstilladelse, er udlændingen ikke længere udelukket fra at kunne få opholdstilladelse, jf. bestemmelsen om udelukkelse i udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1.

Om sikkerhedsgodkendelse af aktører og om mulig fremlæggelse af PET's materiale

Der skal ved denne model ske forelæggelse af (mest muligt af) PET's fortrolige materiale, det materiale, som har dannet grundlaget for justitsministerens afgørelse om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Der bør udarbejdes særlige procedurer for sikkerhedsgodkendelse af det implicerede administrative retspersonale, herunder tages stilling til, om der skal oprettes særlige retsafdelinger til behandling af disse sager.

I relation til adgangen til fremlæggelse af konkret bevismateriale for advokater for den person, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan det overvejes at indføre brugen af særligt godkendte advokater. Sådanne særlige advokater kan yde repræsentation i relation til fremlæggelsen af de fortrolige oplysninger, der ligger til grund for justitsministerens afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed. Inspirationen til sådanne regler kan eksempelvis hentes i den britiske ordning vedrørende SIAC eller i de gældende regler om særlige godkendte forsvarere i retsplejelovens § 784, stk. 2.

Sagens behandling ved domstolene kan således – med inspiration fra den britiske SIAC-model, jf. nærmere herom kapitel 7.7.1 – tænkes opdelt i åbne og lukkede møder afhængigt af, hvilket materiale der fremlægges. Der udpeges en række særligt godkendte advokater, der alle er sikkerhedsgodkendte. I de sager, hvor en del af sagens materiale består af lukket materiale, får den til sagen udpegede særligt godkendte advokat adgang til de fortrolige og lukkede oplysninger, der ligger til grund for afgørelsen om udvisning. Herefter må den særligt godkendte advokat ikke konferere med den udviste. Den særligt godkendte advokat har herudover mulighed for at gøre indsigelse mod materialet, herunder at søge at få lukket materiale overført til det åbne materiale. Den udviste og dennes egen advokat har imidlertid ikke adgang til lukket materiale.

I henhold til retsplejelovens § 729 c kan retten – efter anmodning fra politiet – bestemme, at forsvareren ikke skal have adgang til materiale, selv om det er tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår. En sådan afgørelse kan træffes, hvis det er påkrævet af hensyn til fremmede magter, til statens sikkerhed, til sagens opklaring, til tredjemands liv eller helbred, til efterforskningen af en anden verserende sag vedrørende alvorlig kriminalitet eller til be-

skyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder. Rettens afgørelse efter § 729 c træffes ved kendelse, og begrænsningen i aktindsigt kan ske tidsbegrænset eller indtil videre. Inden retten træffer afgørelse, skal der beskikkes en advokat, der skal være en anden end pågældendes forsvarer. Den pågældende advokat beskikkes fra den særlige kreds af advokater, der i henhold til retsplejelovens § 784, stk. 2, kan beskikkes i sager om indgreb i meddelelseshemmeligheden. Advokaten skal have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer afgørelse. Advokaten skal endvidere underrettes om alle retsmøder i en sådan sag. Undtages materiale fra forsvarerens aktindsigt, kan anklagemyndigheden ikke benytte det som bevis under domsforhandlingen i straffesagen mod den tiltalte. Ønsker anklagemyndigheden således at benytte materialet som bevis, skal forsvareren have aktindsigt i det.

Arbejdsgruppen har desuden overvejet anvendelsen af særligt godkendte, tavshedspålagte advokater. En sådan advokat ville i givet fald dels skulle have adgang til PET's fortrolige materiale, dels have et normalt advokat-klient fortrolighedsforhold med den person, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen finder en sådan ordning principielt uhensigtsmæssig, idet ordningen vil bryde med det grundlæggende beskyttede, fulde tillidsforhold mellem advokaten og klienten. Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at en ordning med særligt godkendte advokater, jf. ovenfor, på fornøden måde sikrer en kontradiktionsmulighed, og at det samtidig sikres, at den udviste har en egen advokat, med hvem den pågældende kan drøfte sagen i fortrolighed.

Der skal, såfremt der indføres en ordning med særligt godkendte advokater, tages selvstændig stilling til, om sådanne advokaters identitet generelt skal være offentligt kendt, eller om der er behov for hemmeligholdelse heraf.

Det kan tale for en ordning med hemmeligholdelse, at sådanne særligt godkendte advokater grundet deres indsigt i og kendskab til PET's fortrolige oplysninger kan have et behov for beskyttelse af deres identitet i relation til personer, der måtte ønske at få kendskab til denne information. Det bemærkes, at antallet af særligt godkendte advokater, henset til det begrænsede antal sager af denne karakter, næppe vil blive stort.

Det taler omvendt for en ordning med offentlighed om advokaternes identitet, at der også her sker en opretholdelse af princippet om det frie advokatvalg,

dog alene blandt den gruppe af advokater, der er særligt godkendte advokater, ligesom ordningen set fra den almindelige offentligheds side får et mindre lukket præg. Det bemærkes, at ordningen i Storbritannien, jf. kapitel 7, er etableret med offentligt kendte særlige advokater, og at princippet om det frie advokatvalg også gælder i eksempelvis sager ved Flygtningenævnet, uanset at sager om asyl indeholder oplysninger af meget personlig karakter om den implicerede udlænding.

I relation til muligheden for at opdele en sags bevismateriale i såkaldt "lukket" og "åbent" materiale er der behov for at tage stilling til betydningen af, at den særligt godkendte advokat søger at få dele af det lukkede materiale overført til det åbne materiale.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der – under hensyntagen til PET's behov for at kunne udøve en effektiv efterretningsindsats – skabes en ordning, hvor PET, efter at den særligt godkendte advokat har begæret lukket materiale overført til åbent materiale, får mulighed for over for retten at argumentere for, at materialet fortsat skal være lukket.

Såfremt retten herefter ved kendelse måtte beslutte, at materialet bør overføres fra det lukkede til det åbne materiale, og denne beslutning i givet fald opretholdes af kæreinstansen, bør der skabes mulighed for, at PET i yderste konsekvens må indstille til justitsministeren, at sagen opgives videreført. Dette indebærer i givet fald, at farevurderingen ophæves, ligesom Integrationsministeriets afgørelse om udvisning bortfalder. PET vil dog også kunne beslutte, at det pågældende materiale alligevel ikke medtages i den videre førelse af sagen, såfremt PET vurderer, at sagen kan videreføres uden de pågældende oplysninger. Dette kan rejse habilitetsspørgsmål, som skal behandles af domstolene i de konkrete tilfælde.

8.2.1.2 En SIAC-lignende model

Arbejdsgruppen har overvejet, om der i stedet for større eller mindre justeringer af den gældende udlændingeretlige model er behov for at tænke i en helt ny retning i form af en model, hvorefter alle sager om personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, men hvor hemmeligholdelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter er af afgørende

betydning for PET's arbejde, herunder eventuelt sager om danske statsborgere, jf. afsnit 8.1.2.1, behandles i et enstrenget system.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil et sådant helt nyt enstrenget system være muligt at etablere i de nedenfor beskrevne tre konkrete modeller.

Som nævnt i afsnit 8.1.2.2 kan der som en mere udvidende eller ændrende model – med inspiration fra det britiske SIAC – peges på muligheden for at oprette et helt nyt nævn til behandling af denne type sager.

Dette særlige nævn tillægges kompetence i sager vedrørende udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Dette vil i det væsentlige svare til, at SIAC-modellen, jf. ovenfor i kapitel 7, implementeres i Danmark.

Det særlige nævn tillægges kompetence i sager om udvisning under henvisning til statens sikkerhed, samt eventuelt i sager om immigration, hvor en person nægtes indrejse under henvisning til statens sikkerhed.

Model 2

Forelæggelse af sagen

Politiets Efterretningstjeneste forelægger for justitsministeren sager om personer, der efter efterretningstjenestens opfattelse må anses for en fare for statens sikkerhed.

Afgørelse

Justitsministeren træffer afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed.

Efter justitsministerens afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed, træffer integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren afgørelse om udvisning af en person, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Afgørelsen om udvisning træffes i en procedure, der svarer til den nuværende procedure efter udlændingelovens § 45 b, dvs. at der er mulighed for over for

udlændingen at hemmeligholde de oplysninger, der ligger til grund for justitsministerens indstilling og integrationsministerens vurdering.

Procedurerne i den gældende § 45 b-ordning til sikring af den fornødne hemmeligholdelse af PET's særligt følsomme materiale i såvel Justitsministeriets som Integrationsministeriets regi opretholdes således, så længe sagen ikke er indbragt for det særlige nævn.

Prøvelse af afgørelse

Det særlige nævn sammensættes af en landsdommer, en (juridisk) dommer, der er formanden eller en næstformand fra Flygtningenævnet samt en lægmand, der tidligere i sit professionelle virke har haft erfaring fra efterretningstjeneste eller politimyndighed, eller som er udpeget af PET. Det særlige nævn kan derudover – såfremt den konkrete sag, der skal behandles, indeholder spørgsmål om brugen af diplomatiske forsikringer – vælge at lade sig supplere med en repræsentant udpeget af Udenrigsministeriet.

Repræsentanten udpeget af PET udvælges på grund af den pågældendes særlige kompetencer i forhold til vurderingen af efterretningsmateriale. Den pågældende må gerne være tidligere ansat i PET, men bør – af hensyn til det særlige nævns uafhængighed – ikke aktuelt være ansat hos PET.

Udenrigsministeriets særlige sagkundskab er relevant i forhold til vurderingen af det foreliggende baggrunds- og efterretningsmateriale om den udvistes hjemland samt i forhold til betydningen af en konkret foreliggende diplomatisk forsikring i forhold til sagen, jf. nærmere om diplomatiske forsikringer i kapitel 10. Også i forhold til den repræsentant, der er udpeget af Udenrigsministeriet, bør der – for at sikre det særlige nævns uafhængighed – være tale om en person, der ikke aktuelt er ansat i Udenrigsministeriet.

Justitsministerens afgørelse om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, kan indbringes for de almindelige domstole, jf. grundlovens § 63. Det kan overvejes, om prøvelsen af denne afgørelse også skal være omfattet af det særlige nævns kompetence. Det særlige nævn skal således eventuelt tage stilling til, om den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed. Det særlige nævn vil i givet fald skulle foretage en egentlig efterprøvelse af den farevurdering, der er foretaget af justitsministeren.

Integrationsministerens afgørelse om udvisning indbringes enten automatisk eller efter anmodning herom fra den pågældende udlænding for det særlige nævn. Der bør, såfremt indbringelsen skal ske efter anmodning fra udlændingen, indføres en frist for en sådan anmodning.

Det særlige nævn skal herefter vurdere, om det på baggrund af farevurderingen og sagens øvrige oplysninger er proportionalt og i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser at udvise udlændingen, og såfremt udlændingen opholder sig i Danmark, om den pågældende kan udsendes.

Der kan, såfremt det ønskes, at det særlige nævns afgørelser er endelige, indføres en endelighedsbestemmelse svarende til den, der kendes fra Flygtningenævnets virksomhed. Det særlige nævns afgørelse vil i givet fald som udgangspunkt alene kunne indbringes for domstolene (byret med mulighed for appel til landsretten) for så vidt angår retsspørgsmål. Alternativt vil nævnets afgørelser kunne indbringe for domstolene, jf. grundlovens § 63.

Selv om der indføres en endelighedsbestemmelse, vil der fortsat være mulighed for at indbringe det særlige nævns afgørelser for domstolene, i det mindste i relation til eksempelvis retsspørgsmål, således som det i dag er gældende for Flygtningenævnets afgørelser.

Det bemærkes helt overordnet i forhold til brugen af endelighedsbestemmelser, at justitsministeren den 13. marts 2008 besvarede spørgsmål nr. 361 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, der omhandlede brugen af endelighedsbestemmelser.

Af besvarelsen fremgår blandt andet:

”Det tilføjes, at Justitsministeriet ved den lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag tilstræber at undgå, at nye endelighedsbestemmelser indsættes i lovgivningen, jf. Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet (2005), s. 38 f. Dette skyldes, at de retssikkerhedshensyn, som ligger bag grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., tilsiger, at der kun indsættes endelighedsbestemmelser – med den heraf følgende begrænsning af domstolenes prøvelsesret, jf. pkt. 3 og 4 ovenfor – såfremt ganske særlige hensyn taler for det.”

Det kan overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at det særlige nævn kan få sekretariatsbistand fra Flygtningenævnets sekretariat, ligesom det omfattende baggrundsmateriale, som Flygtningenævnet er i besiddelse af, vil kunne anvendes af det særlige nævn.

Det bør – henset til sagernes alvorlige karakter – sikres, at der ved statens førelse af disse sager er tilknyttet de nødvendige kompetencer samt kendskab til sagens faktiske omstændigheder til statens repræsentation.

Om sikkerhedsgodkendelse af aktører og om mulig fremlæggelse af PET's materiale

Medlemmerne af det særlige nævn vil under nævnets behandling af sagen skulle have adgang til helt det samme materiale som det, der lå til grund for justitsministerens afgørelse om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Der bør derfor gøres op med, om og i givet fald i hvilken grad der skal arbejdes med særlig sikkerhedsgodkendelse af de implicerede personer i sagen. Der skal således tages stilling til, i hvilken grad de af det særlige nævns medlemmer, der ikke er dommere, og andet personale ved nævnet samt de implicerede advokater er særligt sikkerhedsgodkendte.

Sagens behandling tænkes – med inspiration fra den britiske SIAC-model og som beskrevet under model 1, jf. afsnit 8.2.1.1 – opdelt i åbne og lukkede møder med anvendelse af særligt godkendte advokater.

Der henvises i øvrigt til det i afsnit 8.2.1.1 anførte om spørgsmålet om eventuel hemmeligholdelse af de særlige advokaters identitet og til det anførte om PET's mulighed for at indstille til justitsministeren, at en sag opgives videreført, hvis domstolene beslutter at overføre oplysninger fra lukket til åbent materiale mod PET's ønske.

Om spørgsmålet om mulig udsendelse

Det særlige nævn skal efterprøve integrationsministerens afgørelse om, at personen skal udvises af Danmark med indrejseforbud gældende for bestandig, herunder foretage en vurdering af hensynene i udlændingelovens § 26.

Til brug herfor indhenter det særlige nævn sagens akter og – i lighed med den procedure, der i dag anvendes i sager om udvisning for alvorlig kriminalitet begået af udlændinge – eventuelt en aktuel udtalelse fra Udlændingeservice om udvisningsspørgsmålet, herunder om hensynene i udlændingelovens § 26.

Udlændingeservice afgiver udtalelsen på baggrund af de oplysninger, som Udlændingeservice er bekendt med fra den pågældendes udlændingesag, eventuelt kombineret med en aktuel afhøring af den pågældende om § 26-forholdene. Udlændingeservice bliver derimod ikke gjort bekendt med PET's fortrolige oplysninger.

Det særlige nævn skal således tage stilling til, om en udvisning vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8, der navnlig vil være relevant i tilfælde, hvor udlændingen har opholdt sig i Danmark i længere tid og her i landet har nær familie. Udvisning vil således skulle ske, medmindre de i udlændingelovens § 26, stk. 1, nævnte forhold afgørende taler derimod, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2.

Opholder udlændingen sig i Danmark på tidspunktet for integrationsministerens afgørelse om udvisning, vil udlændingen, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, herefter have ulovligt ophold og skal derfor udrejse af landet, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1. Såfremt afgørelsen om udvisning måtte blive indbragt for det særlige nævn, vil det særlige nævn skulle tage stilling til, om indbringelsen bør tillægges opsættende virkning med hensyn til udlændingens udrejsefrist.

Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2.

I de tilfælde, hvor udlændingen inden beslutningen om udvisning havde opholdstilladelse som flygtning, eller hvor udlændingen nægter at udrejse og påberåber sig at være i risiko for asylrelevant forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet, tager asylmyndighederne efter gældende regler stilling til, om udlændingen må udsendes, jf. udlændingelovens § 31 og det ovenfor i afsnit 8.2.1.1 anførte.

Kompetencen til at træffe afgørelse om det spørgsmål, der i dag er reguleret i udlændingelovens § 31, har hidtil været tillagt asylmyndighederne, dvs. Udlændingeservice med klageadgang til Flygtningenævnet, jf. kapitel 4.

I den SIAC-lignende model træffes afgørelsen om mulig udsendelse af udlændingen af det særlige nævn. I disse helt særlige sager, hvor det særlige nævn og til en vis grad de særligt godkendte advokater gennem den eventuelle prøvelse af justitsministerens afgørelse om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, og integrationsministerens afgørelse om, at udlændingen skal udvises, har adgang til PET's fortrolige oplysninger, bør det være samme særlige myndighed, der også tager stilling til spørgsmålet om mulig udsendelse.

Til brug for en sådan afgørelse vil det særlige nævn, der blandt andet består af formanden eller en næstformand i Flygtningenævnet, kunne trække på den viden og erfaring, som dette nævnsmedlem besidder, ligesom det særlige nævn vil have adgang til samme betydelige mængde relevante baggrundsmateriale, som Flygtningenævnet i dag råder over.

Det særlige nævn vil således skulle vurdere, om udlændingens oprindelige asylgrundlag eller eventuelt senere indtrådte og fortsat aktuelle asylgrundlag – eller i tilfælde, hvor udlændingen ikke tidligere har haft asyl, de nu påberåbte asylrelevante forhold – har en sådan karakter, at dette i sig selv betyder, at udlændingen ved en tilbagevenden vil være i risiko for overgreb, jf. udlændingelovens § 31, herunder om det på baggrund af de generelle forhold i udlændingens hjemland må antages, at udlændingen vil risikere overgreb omfattet af udlændingelovens § 31 alene af den grund, at udlændingen i Danmark må anses for en fare for statens sikkerhed, hvis dette måtte være kommet myndighederne i hjemlandet til kundskab, eksempelvis gennem presseomtale af sagen i Danmark.

Det særlige nævn vil – i det omfang det ikke allerede måtte fremgå af det materiale fra PET, som har dannet grundlag for justitsministerens vurdering af og beslutning om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed – fra PET kunne indhente en udtalelse om, hvorvidt den konkrete sag har forgreninger til udlandet, herunder til udlændingens hjemland, om der i forbindelse med sagen har været eller påtænkes taget kontakt til hjemlandets myndigheder, og om PET skulle være bekendt med, om hjemlandet måtte være i besiddelse af oplysninger, der giver disse myndigheder anledning til at anse udlæn-

dingen for en fare for hjemlandets sikkerhed eller på anden måde bringer udlændingen i en asylrelevant konflikt med hjemlandet.

Det særlige nævn vil herefter – på baggrund af det af PET fremlagte materiale om baggrunden for farevurderingen, en eventuel supplerende udtalelse fra PET, det baggrundsmateriale der i dag er til rådighed for Flygtningenævnet, den ekspertise om asylret, som nævnsmedlemmet, der er formand eller næstformand i Flygtningenævnet, besidder og sagens oplysninger i øvrigt – kunne foretage en vurdering af, om en udsendelse af udlændingen vil være i strid med refoulementsforbuddet i EMRK artikel 3, flygtningekonventionens artikel 33 og Danmarks internationale forpligtelser i øvrigt.

Der er altså tale om en model, hvor kun det særlige nævn og de sikkerhedsgodkendte advokater bliver gjort bekendt med det særligt følsomme materiale fra PET, og det er et og samme nævn, der vurderer alle aspekter af sagen; farevurdering, udvisning og udsendelse.

Såfremt det særlige nævn ved sin prøvelse af sagen måtte nå frem til, at justitsministerens afgørelse om farevurdering og/eller integrationsministerens afgørelse om udvisning ikke opretholdes, har det den konsekvens, at udlændingen ikke længere er afskåret fra at få ret til ophold i Danmark. Såfremt udlændingen inden sagen havde opholdstilladelse i Danmark, får udlændingen denne opholdstilladelse igen. Såfremt udlændingen ikke tidligere havde opholdstilladelse, er udlændingen ikke længere udelukket fra at kunne få opholdstilladelse, jf. bestemmelsen om udelukkelse i udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1.

8.2.1.3 Et særligt Flygtningenævn

Flygtningenævnet er et uafhængigt, domstolslignende nævn, der ved endelige administrative afgørelser tager stilling til asylrelevante spørgsmål. Flygtningenævnet besidder i dag en unik specialviden om asylret og et meget omfattende baggrundsmateriale om forholdene i andre lande.

Flygtningenævnet træffer efter de gældende regler bl.a. afgørelse i sager om udlændingelovens § 31, altså om en udlænding kan udsendes af Danmark til hjemlandet, herunder i sager om udlændinge, der er udvist som en fare for statens sikkerhed.

Det er efter arbejdsgruppens opfattelse nærliggende at overveje, om der i det nuværende Flygtningenævns regi kan etableres et særligt udvidet Flygtningenævn, der alene har til opgave at behandle sager om udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Et sådant særligt udvidet Flygtningenævn skal således ikke behandle almindelige asylsager.

Model 3

For så vidt angår forelæggelse af sagen og afgørelsen heraf henvises til det under model 2 anførte herom, jf. afsnit 8.2.1.2.

Prøvelse af afgørelse

Det særlige Flygtningenævn sammensættes af i alt fem personer; formanden eller en næstformand fra Flygtningenævnet, en repræsentant udpeget af Advokatrådet, en repræsentant udpeget af Integrationsministeriet, en repræsentant udpeget af PET samt en repræsentant udpeget af Udenrigsministeriet.

Om PET's og Udenrigsministeriets udpegning af repræsentanter henvises til det under model 2 anførte herom, jf. afsnit 8.2.1.2.

Det kan – som beskrevet under model 2 – overvejes, om prøvelsen af justitsministerens afgørelse om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, også skal være omfattet af det særlige Flygtningenævns kompetence.

Integrationsministerens afgørelse om udvisning indbringes enten automatisk eller efter anmodning herom fra den pågældende udlænding for det særlige Flygtningenævn.

Det særlige Flygtningenævn skal herefter vurdere, om det på baggrund af farevurderingen og sagens øvrige oplysninger er proportionalt og i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser at udvise udlændingen, og såfremt udlændingen opholder sig i Danmark, om den pågældende kan udsendes.

Nævnets afgørelser er endelige. Der kan indføres en endelighedsbestemmelse svarende til den, der kendes fra Flygtningenævnets øvrige virksomhed. Der henvises til beskrivelsen ovenfor under model 2 vedrørende endelighedsbestemmelser.

Det særlige Flygtningenævn knyttes organisatorisk til det øvrige Flygtningenævn, således at det særlige Flygtningenævn får sekretariatsbistand fra Flygtningenævnets sekretariat, ligesom det omfattende baggrundsmateriale, som Flygtningenævnet er i besiddelse af, ligeledes kan anvendes af det særlige Flygtningenævn.

Det bør – henset til sagernes alvorlige karakter – sikres, at der ved statens førelse af disse sager er tilknyttet de nødvendige kompetencer samt kendskab til sagens faktiske omstændigheder til statens repræsentation.

Om sikkerhedsgodkendelse af aktører og om mulig fremlæggelse af PET's materiale

Medlemmerne af det særlige Flygtningenævn vil under nævnets behandling af sagen skulle have adgang til helt det samme materiale som det, der lå til grund for justitsministerens afgørelse om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Der bør derfor gøres op med, om og i givet fald i hvilken grad der skal arbejdes med særlig sikkerhedsgodkendelse af de implicerede personer i sagen. Der skal således tages stilling til, i hvilken grad det særlige Flygtningenævns medlemmer og andet personale ved nævnet samt de implicerede advokater er særligt sikkerhedsgodkendte.

Sagens behandling tænkes – med inspiration fra den britiske SIAC-model og som beskrevet under model 1, jf. afsnit 8.2.1.1 – opdelt i åbne og lukkede møder med anvendelse af særligt godkendte advokater.

Der henvises i øvrigt til det i afsnit 8.2.1.1 anførte om spørgsmålet om eventuel hemmeligholdelse af de særligt godkendte advokaters identitet og til det anførte om PET's mulighed for at indstille til justitsministeren, at en sag opgives videreført, hvis domstolene beslutter at overføre oplysninger fra lukket til åbent materiale mod PET's ønske.

Om spørgsmålet om mulig udsendelse

Det særlige Flygtningenævn skal efterprøve integrationsministerens afgørelse om, at personen skal udvises af Danmark med indrejseforbud gældende for be-

standig, herunder foretage en aktuel vurdering af hensynene i udlændingelovens § 26. Til brug herfor indhenter det særlige Flygtningenævn sagens akter fra Integrationsministeriet.

Det særlige Flygtningenævn skal således tage stilling til, om en udvisning vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8, der navnlig vil være relevant i tilfælde, hvor udlændingen har opholdt sig i Danmark i længere tid og her i landet har nær familie. Udvisning vil således skulle ske, medmindre de i udlændingelovens § 26, stk. 1, nævnte forhold afgørende taler derimod, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2.

Opholder udlændingen sig i Danmark på tidspunktet for integrationsministerens afgørelse om udvisning, vil udlændingen, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, herefter have ulovligt ophold og skal derfor udrejse af landet, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1. Såfremt afgørelsen om udvisning måtte blive indbragt for det særlige Flygtningenævn, vil det særlige Flygtningenævn skulle tage stilling til, om indbringelsen bør tillægges opsættende virkning med hensyn til udlændingens udrejsefrist.

I de tilfælde, hvor udlændingen inden beslutningen om udvisning havde opholdstilladelse som flygtning, eller hvor udlændingen nægter at udrejse og påberåber sig at være i risiko for asylrelevant forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet, tager asylmyndighederne efter de gældende regler stilling til, om udlændingen må udsendes, jf. udlændingelovens § 31 og det ovenfor i afsnit 8.2.1.1 anførte.

Det særlige Flygtningenævn vil skulle foretage samme vurderinger, som tilfældet vil være for det særlige nævn i model 2. Til brug for en sådan afgørelse vil det særlige Flygtningenævn kunne trække på den generelle viden og erfaring, herunder den betydelige mængde relevant baggrundsmateriale, som Flygtningenævnet i dag råder over.

Det særlige Flygtningenævn vil på samme måde som i model 2 kunne indhente en supplerende udtalelse fra PET.

Der er altså tale om en model, hvor kun det særlige Flygtningenævn og de særligt godkendte advokater bliver gjort bekendt med det særligt følsomme mate-

riale fra PET, og det er et og samme nævn, der vurderer alle aspekter af sagen; farevurdering, udvisning og udsendelse.

Såfremt det særlige Flygtningenævn ved sin prøvelse af sagen måtte nå frem til, at justitsministerens afgørelse om farevurdering og/eller integrationsministerens afgørelse om udvisning ikke opretholdes, har det den konsekvens, at udlændingen ikke længere er afskåret fra at få ret til ophold i Danmark. Såfremt udlændingen inden sagen havde opholdstilladelse i Danmark, får udlændingen denne opholdstilladelse igen. Såfremt udlændingen ikke tidligere havde opholdstilladelse, er udlændingen ikke længere udelukket fra at kunne få opholdstilladelse, jf. bestemmelsen om udelukkelse i udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1.

8.2.1.4 Et særligt domstolssystem

Det kan efter arbejdsgruppen opfattelse som en sidste model overvejes, at sager om personer, der må anses for en fare for staten sikkerhed, i videst muligt omfang behandles ved domstolene.

Der henvises i den forbindelse til det i afsnit 8.1.2.2 anførte om baggrunden for, at farevurderingen fortsat bør være en administrativ beslutning.

En sådan ordning giver den kortest mulige administrative proces, og dermed opnås der mulighed for en meget hurtig domstolsprøvelse. Omvendt vil domstolene så selv skulle tage stilling til spørgsmålet om udvisning, idet der i denne model ikke er truffet administrativ beslutning herom.

Her tænkes således færrest mulige myndigheder og administrative led inddraget, og ordningen vil også – såfremt det måtte blive besluttet at indføre regler om, at der også i forhold til danske statsborgere administrativt kan træffes en afgørelse om, at de må anses som en fare for statens sikkerhed – være velegnet til at kunne behandle domstolsprøvelse af sådanne sager.

Model 4

Forelæggelse af sagen

Politiets Efterretningstjeneste forelægger for justitsministeren sager om personer, der efter efterretningstjenestens opfattelse må anses for en fare for statens sikkerhed.

Afgørelse

Justitsministeren træffer herefter afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed.

Prøvelse af afgørelse

Justitsministerens afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed, indbringes af staten for de almindelige domstole.

De almindelige domstole tillægges efter modellen den fulde kompetence i relation til udvisningsafgørelsen i sager om statens sikkerhed.

Domstolene skal i den forbindelse foretage en efterprøvelse af den farevurdering, der er foretaget af justitsministeren, og vil ved dom tage stilling til, om justitsministerens afgørelse skal opretholdes. Domstolene skal desuden tage stilling til, om udlændingen skal udvises, og såfremt udlændingen opholder sig i Danmark, om den pågældende kan udsendes.

Det er efter arbejdsgruppens opfattelse hensigtsmæssigt – som også tilfældet ved model 1 – at sådanne sager – i overensstemmelse med principperne i domstolsreformen – starter ved byretten, og at retten sættes med tre dommere. Det vil af hensyn til spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse m.v. være hensigtsmæssigt, at sagerne altid behandles i en bestemt fast retskreds.

Ved at lade behandlingen af sådanne sager starte i byretten opnås det, at sagerne, der i sagens natur indeholder såvel betydelige elementer af bevisvurdering som efter omstændighederne behov for afhøring og vidneførsel, kan føres i to instanser, hvor dette er praktisk muligt for disse retsinstanser. Dette giver en høj grad af retssikkerhed for den enkelte. Samtidig opretholdes muligheden

for, at sagen efter tredjeinstansbevilling fra Procesbevillingsnævnet vil kunne indbringes for Højesteret, jf. herved retsplejeloven §§ 371 og 932.

Det bør – henset til sagernes alvorlige karakter – sikres, at der ved statens førelse af disse sager ved domstolene er tilknyttet de nødvendige kompetencer samt kendskab til sagens faktiske omstændigheder til statens repræsentation.

Om sikkerhedsgodkendelse af aktører og om mulig fremlæggelse af PETs materiale

Ved domstolsmodellen må der gøres op med, om og i bekræftende fald i hvilken grad der skal arbejdes med særlig sikkerhedsgodkendelse af de implicerede personer i sagen. Der skal således tages stilling til, om sagerne skal behandles i særlige afdelinger, hvor det administrative retspersonale samt advokater er særligt sikkerhedsgodkendte.

I relation til adgangen til konkret bevismateriale for advokater for den person, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan man overveje at indføre brugen af særligt godkendte advokater. Sådanne særligt godkendte advokater kan yde repræsentation i relation til fremlæggelsen af de fortrolige oplysninger, der ligger til grund for justitsministerens afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed. Inspiration til sådanne regler kan eksempelvis hentes i den britiske ordning vedrørende SIAC eller i de gældende regler om særlige forsvarere i retsplejelovens § 729 c. Der henvises i øvrigt til det i beskrivelsen af model 1 anførte herom, jf. afsnit 8.2.1.1.

Der henvises i øvrigt til det i afsnit 8.2.1.1 anførte om spørgsmålet om eventuel hemmeligholdelse af de "særlige advokaters" identitet og til det anførte om PET's mulighed for at indstille til justitsministeren, at en sag opgives videreført, hvis domstolene beslutter at overføre oplysninger fra lukket til åbent materiale mod PET's ønske.

Om spørgsmålet om udvisning og mulig udsendelse

Domstolene skal under prøvelsen af en afgørelse tage stilling til, om personen skal udvises af Danmark med indrejseforbud gældende for bestandig.

Statens repræsentant indhenter – som tilfældet er i dag i sager om alvorlig kriminalitet begået af udlændinge – en udtalelse fra Udlændingeservice om udvisningsspørgsmålet, herunder om hensynene i udlændingelovens § 26.

Udlændingeservice afgiver udtalelsen på baggrund af de oplysninger, som Udlændingeservice er bekendt med fra den pågældendes eventuelle udlændingesag, eventuelt kombineret med en aktuel afhøring af den pågældende om § 26-forholdene. Udlændingeservice bliver derimod ikke gjort bekendt med PET's fortrolige oplysninger.

Såfremt domstolen opretholder justitsministerens afgørelse om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, skal domstolen som nævnt vurdere, om udlændingen skal udvises. Her skal domstolen navnlig tage stilling til, om en udvisning vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8, der navnlig vil være relevant i tilfælde, hvor udlændingen har opholdt sig i Danmark i længere tid og her i landet har nær familie. Udvisning vil således skulle ske, medmindre de i udlændingelovens § 26, stk. 1, nævnte forhold afgørende taler derimod, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2.

Spørgsmålet om udvisning i disse sager vil således følge de samme materielle regler som hidtil, bortset fra at det fremover ikke vil være udlændingemyndighederne, men derimod domstolene, der tager stilling hertil. Domstolene vil i modellen have adgang til (størst mulige dele af) de fortrolige oplysninger, der danner grundlag for farevurderingen af den pågældende. Dette er typisk ikke tilfældet i den nugældende ordning, hvor Udlændingeservice og Integrationsministeriet ofte er afskåret fra kendskab til disse oplysninger, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 2.

Såfremt domstolen beslutter, at udlændingen skal udvises, bortfalder udlændingens eventuelle visum eller opholdstilladelse, jf. herved udlændingelovens § 32, stk. 1.

Det kan overvejes at ændre udlændingelovens § 32, stk. 1, således at udlændingens eventuelle visum eller opholdstilladelse fremover bortfalder allerede ved justitsministerens afgørelse om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Det vil desuden være relevant at ændre udlændingelovens § 58 g, således at udlændingen kan indberettes som uønsket til Schengeninformationssystemet allerede ved justitsministerens afgørelse.

Opholder udlændingen sig i Danmark, vil udlændingen efter bortfaldet af dennes opholdsret have ulovligt ophold og skal derfor udrejse af landet, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1. Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2.

I de tilfælde, hvor udlændingen inden beslutningen om udvisning havde opholdstilladelse som flygtning, eller hvor udlændingen nægter at udrejse og påberåber sig at være i risiko for asylrelevant forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet, tager asylmyndighederne efter de gældende regler stilling til, om udlændingen kan udsendes, jf. udlændingelovens § 31 og det ovenfor i afsnit 8.2.1.1 anførte.

Kompetencen til at træffe afgørelse om dette spørgsmål, der i dag er reguleret i udlændingelovens § 31, har traditionelt været tillagt asylmyndighederne, dvs. Udlændingeservice med klageadgang til Flygtningenævnet, jf. kapitel 4.

Det kan overvejes, om det i disse helt særlige sager, hvor domstolene og til en vis grad udlændingens særligt godkendte advokat eller lignende partsrepræsentant gennem prøvelsen af justitsministerens beslutning om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, og stillingtagen til spørgsmålet om udvisning, har adgang til de oplysninger, der danner grundlag for PET's vurdering, bør være samme domstol, der også tager stilling til spørgsmålet om mulig udsendelse.

Til brug for en sådan afgørelse vil domstolene i givet fald skulle kunne indhente en særlig sagkyndig udtalelse fra Flygtningenævnet.

En sådan udtalelse vil kunne afgives i samme processuelle rammer og med samme materielle indhold som den i model 1 beskrevne udtalelse fra Flygtningenævnet til domstolene, jf. afsnit 8.2.1.1.

Domstolen vil herefter – på baggrund af det af PET fremlagte materiale om baggrunden for farevurderingen, en udtalelse fra Flygtningenævnet og sagens oplysninger i øvrigt – kunne foretage en vurdering af, om en udsendelse af udlændingen vil være i strid med refoulementsforbuddet i EMRK artikel 3, flygtningekonventionens artikel 33 eller Danmarks internationale forpligtelser i øvrigt.

Der er således tale om, at det kun er domstolen og efter omstændighederne den særligt godkendte advokat eller lignende partsrepræsentant for den pågældende, der bliver gjort bekendt med det særligt følsomme materiale fra PET, og at det er en og samme domstol, der vurderer alle aspekter af sagen; farevurdering, udvisning og udsendelse.

9. Indgreb og vilkår i sager om statens sikkerhed

9.1 Indledning

Det er ovenfor i kapitel 5 nærmere beskrevet, hvilke kontrolmuligheder og vilkår der i dag kan bringes i anvendelse i forhold til en konkret udlænding i relation til en sag om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25.

Som det fremgår af beskrivelsen, kan de indgreb og vilkår, der i dag finder anvendelse, opdeles i to hovedgrupper: Indgreb og vilkår, der finder anvendelse under behandlingen af en sag om mulig udvisning/udsendelse, og indgreb og vilkår, der finder anvendelse i tilfælde, hvor udlændingen er udvist som en fare for statens sikkerhed, men ikke kan udsendes, jf. udlændingelovens § 31, og derfor er i Danmark på tålt ophold.

I dette kapitel beskrives nærmere tanker og idéer til justeringer af de gældende regler og eventuelle muligheder for indførelse af nye former for indgreb og vilkår.

9.2 Indgreb og vilkår under behandlingen af en sag om statens sikkerhed

Der er i den periode, som i den gældende ordning går fra, at udlændingemyndighederne gøres bekendt med integrationsministerens vurdering efter udlændingelovens § 45 b, og frem til Flygtningenævnets afgørelse i henhold til udlændingelovens § 31, mulighed for tvangsmæssige indgreb over for udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Disse indgreb må eksempelvis anvendes af politiet, når det under en sag om udvisning, jf. udlændingelovens § 25, må anses for nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse med henblik på gennemførelsen af en senere afgørelse herom.

De hidtidige erfaringer med sager om statens sikkerhed viser, at navnlig spørgsmålet om anvendelse af frihedsberøvelse har været relevant i forhold til de konkrete sager.

9.2.1 Nærmere om frihedsberøvelse

I relation til spørgsmålet om anvendelse af frihedsberøvelse under behandlingen af en sag om udvisning af en person, der må anses for en fare for statens

sikkerhed, jf. udlændingelovens § 36, er der efter arbejdsgruppens opfattelse grund til at overveje, om disse sager også skal behandles under andre former end i dag, navnlig henset til muligheden for i særligt sikkerhedsgodkendte fora at kunne fremlægge (en større del af) PET's fortrolige materiale.

Som anført i kapitel 5.2.1 har Højesteret i sin prøvelse af frihedsberøvelsen af de to tunesiske statsborgere fastslået, at en kontrol af frihedsberøvelsens lovlighed skal indebære en vis prøvelse af det faktuelle grundlag for afgørelsen om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, ligesom Højesteret i den ene af de to sager nåede frem til, at oplysningerne om den pågældendes aktiviteter og om forbindelsen mellem den pågældende og den anden tuneser – uanset at PET til brug for domstolsbehandlingen havde fremlagt en række oplysninger om grundlaget for afgørelsen om udvisning, der ikke tidligere havde været fremlagt – ikke var tilstrækkelige.

Der er altså i det gældende system den udfordring, at domstolene efter omstændighederne ved prøvelsen ikke kender det fuldstændige faktiske grundlag for afgørelsen om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, fordi PET i den gældende ordning ikke kan fremlægge yderligere/alle oplysninger på grund af fortrolighedshensynene.

Derudover er der den særlige problemstilling, at domstolene ved enhver beslutning om frihedsberøvelse skal foretage en konkret og individuel vurdering af indgrebets proportionalitet, herunder at foranstaltningerne i udlændingelovens § 34 ikke er tilstrækkelige. Denne afvejning er – som kravet til det faktiske grundlag for afgørelsen om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed – afhængig af en (vis) indsigt i grundlaget for farevurderingen.

Det bemærkes i den forbindelse, at en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed og derfor udvist efter udlændingelovens § 25, som udgangspunkt frihedsberøves, indtil der eventuelt måtte blive truffet afgørelse om, at udlændingen ikke kan udsendes på grund af princippet om non-refoulement i udlændingelovens § 31.

Der er altså behov for at tænke nyt i forhold til efterprøvelsen af sådanne afgørelser fra politiet.

Der er – med den ovennævnte kendelse fra Højesteret in mente – også grund til at overveje, hvordan det sikres, at den konkrete politimyndighed, der træffer afgørelse om frihedsberøvelse, er i besiddelse af det relevante fortrolige materiale, for at der kan foretages den fornødne prøvelse af det faktiske grundlag for afgørelsen om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Tilsvarende gør sig gældende i forhold til den proportionalitetsvurdering, som også politiet selv skal foretage i forbindelse med deres afgørelse.

Det bemærkes, at politiet skal lægge afgørelsen efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, og udvisningsafgørelsen efter udlændingelovens § 25 til grund.

Det er derfor relevant at overveje, om der i de i kapitel 8 nævnte modeller er elementer, der også med fordel kan finde anvendelse i sager om prøvelse af frihedsberøvelse under behandlingen af sagen om udvisning og mulig udsendelse.

9.2.2 Ny model for prøvelse af frihedsberøvelse

Der må altid kræves en rimelig sandsynliggørelse af, at der har været et sådant faktuelt grundlag for den farevurdering, der har ført til beslutningen om, at en udlænding må anses for en fare for staten sikkerhed, at frihedsberøvelse af den pågældende efter udlændingelovens § 36 ikke kan anses for uhjemlet eller ubegrundet, jf. herved også EMRK artikel 5, stk. 4.

Jo længere en frihedsberøvelse ønskes opretholdt, jo stærkere krav stilles der til årsagen til frihedsberøvelsen i forhold til proportionalitetsafvejningen.

Det må – også på baggrund af Højesterets kendelser, jf. kapitel 5.2.1 – vurderes, om de krav, der stilles til den rimelige sandsynliggørelse af det faktuelle grundlag for farevurderingen, i fuldt fornøden grad er opfyldt i det gældende system.

En ny model, hvor også sager af denne karakter behandles i et eller flere særlige fora, hvor der kan ske fremlæggelse af hele eller større dele af det fortrolige materiale, der har dannet grundlag for farevurderingen, vil under alle omstændigheder skabe et menneskeretligt mere sikkert grundlag og give bedre

muligheder end i dag for at benytte sig af frihedsberøvelse i sager, hvor det er relevant.

Afgørelse om frihedsberøvelse træffes i dag i første instans af politiet, jf. udlændingelovens § 48, med klageadgang til Integrationsministeriet i de tilfælde, hvor den pågældende løslades inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse. I andre tilfælde skal den pågældende inden 3 døgn fremstilles for retten, jf. udlændingelovens § 37.

Det følger af grundlovens § 71, at den personlige frihed er ukrænkelig, og at frihedsberøvelse kun kan finde sted med hjemmel i loven, Det fremgår desuden, at uden for strafferetsplejen skal lovligheden af en frihedsberøvelse, som ikke har hjemmel i lovgivningen om udlændinge, på begæring af den, der er berøvet sin frihed, eller en der handler på hans vegne, forelægges en almindelig domstol eller anden dømmende myndighed til prøvelse.

> **”§ 71, stk. 1.** Den personlige frihed er ukrænkelig. Ingen dansk borger kan på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller sin afstamning underkastes nogen form for frihedsberøvelse.
>
> *Stk. 2.* Frihedsberøvelse kan kun finde sted med hjemmel i loven.
>
> *Stk. 3.* Enhver, der anholdes, skal inden 24 timer stilles for en dommer. Hvis den anholdte ikke straks kan sættes på fri fod, skal dommeren ved en af grunde ledsaget kendelse, der afsiges snarest muligt og senest inden tre dage, afgøre, om han skal fængsles, og, hvis han kan løslades mod sikkerhed, bestemme dennes art og størrelse. Denne bestemmelse kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, forsåvidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.
>
> *Stk. 4.* Den kendelse, som dommeren afsiger, kan af vedkommende straks særskilt indbringes for højere ret.
>
> *Stk. 5.* Ingen kan underkastes varetægtsfængsel for en forseelse, som kun kan medføre straf af bøde eller hæfte.

Stk. 6. Udenfor strafferetsplejen skal lovligheden af en frihedsberøvelse, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, og som ikke har hjemmel i lovgivningen om udlændinge, på begæring af den, der er berøvet sin frihed, eller den, der handler på hans vegne, forelægges de almindelige domstole eller anden dømmende myndighed til prøvelse. Nærmere regler herom fastsættes ved lov.

Stk. 7. Behandlingen af de i stk. 6 nævnte personer undergives et af folketinget valgt tilsyn, hvortil de pågældende skal have adgang til at rette henvendelse."

Det antages, at det for så vidt angår frihedsberøvelse af udlændinge med hjemmel i udlændingelovgivningen ikke er uforeneligt med grundlovens § 71, at prøvelse af en sådan beslutning sker ved eksempelvis et domstolslignende nævn, idet der for denne type sager ikke er et krav i grundloven eller i andre regler om, at prøvelsen skal ske for domstolene, jf. herved Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1999, s. 355f. En nævnsafgørelse vil imidlertid i givet fald kunne indbringes for domstolene til prøvelse efter grundlovens § 63.

Det er derfor principielt muligt at lade en beslutning om frihedsberøvelse af en person, der må anses for en fare for statens sikkerhed, under behandlingen af spørgsmålet om udvisning og udsendelse af den pågældende efterprøve såvel ved det i kapitel 8.2 beskrevne SIAC-lignende særlige nævn som ved det samme sted beskrevne særlige Flygtningenævn.

Arbejdsgruppen er samtidig opmærksom på den generelle danske retstradition for at lade sager om frihedsberøvelse prøve ved domstolene, hvilket også er og har været tilfældet på udlændingeområdet igennem mange år. Arbejdsgruppen er desuden opmærksom på behovet for en hurtig og effektiv behandling af disse sager, der – udover at være af en ganske særlig karakter i relation til baggrunden for frihedsberøvelsen – er udtryk for et betydeligt indgreb i den enkelte persons liv.

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan den nedenfor beskrevne model til prøvelse af beslutninger om frihedsberøvelse af personer, der må anses for en fare

for statens sikkerhed, i den periode, hvor myndighederne vurderer, om den pågældende skal udvises og udsendes, være en mulighed for at opfylde de krav, der stilles til den rimelige sandsynliggørelse af det faktuelle grundlag for sikkerhedsvurderingen, og til vurderingen af proportionalitet.

Modellen:

Afgørelse i 1. instans:

Justitsministeren træffer på baggrund af forelæggelse af sagen fra PET afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed.

Integrationsministeriet træffer herefter som eneste administrative instans afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 25.

Såfremt afgørelsen vedrører en udlænding, der opholder sig i Danmark, sendes justitsministerens/Integrationsministeriets afgørelse til politiet med henblik på forkyndelse for den pågældende.

På baggrund af materialet og afgørelsen om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, foretager den konkrete politimyndighed med kendskab til det relevante fortrolige materiale en vurdering af, om iværksættelse af en frihedsberøvelse af udlændingen er et proportionalt indgreb, jf. udlændingelovens § 36.

Såfremt politiet vurderer, at der er det fornødne grundlag for frihedsberøvelse, forkyndes og effektueres denne afgørelse samtidig med forkyndelsen af justitsministerens afgørelse om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Prøvelse af afgørelse:

For at sikre et så enstrenget system som muligt – af hensyn til overskueligheden af systemet, til den løbende praksisdannelse og til sikring af fortroligheden omkring PET's oplysninger – bør prøvelsen af afgørelser om frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, altid ske ved samme instans.

Der vil således ikke længere være forskellige prøvelsesmuligheder alt efter, om frihedsberøvelsen opretholdes i mere eller mindre end 3 døgn. Erfaringsmæssigt vil denne type sager typisk ikke kunne afsluttes og udrejse/udsendelse effektueres inden for 3 døgn, hvorfor der i realiteten ikke bliver tale om en ændring af den gældende retstilstand i forhold til, at der ikke længere kan klages til Integrationsministeriet i visse sager.

En afgørelse om frihedsberøvelse skal fortsat, såfremt frihedsberøvelsen ikke bringes til ophør inden for 3 døgn, prøves inden for en frist på 3 døgn efter dens iværksættelse. Hvis frihedsberøvelsen er bragt til ophør inden for 3 døgn, vil udlændingen selv kunne indbringe spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed.

Prøvelsen heraf kan placeres ved domstolene, ved det SIAC-lignende særlige nævn eller ved det særlige Flygtningenævn, som beskrevet ovenfor i kapitel 8.2.1.

Herved opnås den mindst mulige udbredelse af PET´s oplysninger, og at oplysningerne i denne type sager alene videregives til myndigheder, der i forvejen har den fornødne sikkerhedsgodkendelse til at modtage og behandle sådanne oplysninger.

Ved at placere kompetencen til prøvelse af politiets afgørelser om frihedsberøvelse, jf. udlændingelovens § 36, af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og som har en sag om udvisning og mulig udsendelse under behandling, ved samme instans som den, der skal tage stilling til spørgsmålet om udvisning og udsendelse, skal man være opmærksom på mulige habilitetsspørgsmål.

Det bør – henset til sagernes alvorlige karakter – sikres, at der ved statens førelse af disse sager er tilknyttet de nødvendige kompetencer samt kendskab til sagens faktiske omstændigheder til statens repræsentation.

Om sikkerhedsgodkendelse af aktører og om mulig fremlæggelse af PET´s materiale:

Ved modellen må der gøres op med, om og i givet fald i hvilken grad der skal arbejdes med særlig sikkerhedsgodkendelse af de implicerede personer i sagen.

Der skal således tages stilling til, i hvilken grad de af prøvelsesinstansens medlemmer, der ikke er dommere, og andet personale ved instansen samt de implicerede advokater er særligt sikkerhedsgodkendte.

Prøvelsen af frihedsberøvelsen tænkes – på samme måde som prøvelsen af blandt andet spørgsmålet om udvisning og udsendelse – med inspiration fra den britiske SIAC-model, jf. nærmere herom i kapitel 7.7.1 opdelt i åbne og lukkede møder afhængigt af, hvilket materiale der fremlægges. Der udpeges en række særlige advokater, der alle er sikkerhedsgodkendte. I de sager, hvor en del af sagens materiale består af lukket materiale, får den til sagen særligt godkendte advokat adgang til de fortrolige og lukkede oplysninger, der ligger til grund for afgørelsen om farevurderingen. Herefter må den særligt godkendte advokat ikke konferere med udlændingen. Den særligt godkendte advokat har herudover mulighed for at gøre indsigelse mod materialet, herunder at søge at få lukket materiale overført til det åbne materiale. Udlændingen og dennes egen advokat har imidlertid ikke adgang til lukket materiale.

Der skal – som også beskrevet i kapitel 8.2.1 – såfremt der indføres et system med særligt godkendte advokater tages selvstændig stilling til, om sådanne advokaters identitet generelt skal være offentligt kendt, eller om der er behov for hemmeligholdelse heraf.

Der er desuden – som også nærmere beskrevet i kapitel 8.2.1 – behov for i relation til muligheden for at opdele en sags materiale i såkaldt lukket og åbent materiale at tage stilling til betydningen af, at den særligt godkendte advokat søger at få dele af det lukkede materiale overført til det åbne materiale.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der – under hensyntagen til PET´s behov for at kunne udøve en effektiv efterretningsindsats – skabes en model, hvor PET, efter at den særlige advokat har begæret lukket materiale overført til åbent materiale, får mulighed for over for prøvelsesinstansen at argumentere for, at materialet fortsat skal være lukket.

Såfremt prøvelsesinstansen herefter måtte beslutte, at materialet bør overføres fra det lukkede til det åbne materiale, bør der skabes mulighed for, at PET indstiller til justitsministeren, at sagen opgives videreført. Dette indebærer i givet fald, at farevurderingen ophæves.

Der er således i modellen tale om, at det kun er politiet, prøvelsesinstanserne og efter omstændighederne en særlig sikkerhedsgodkendt advokat eller lignende partsrepræsentant for den pågældende, der bliver gjort bekendt med det særligt følsomme materiale fra PET, og at det er en og samme prøvelsesinstans, der vurderer alle aspekter af sagen; farevurdering, udvisning, udsendelse og frihedsberøvelse under sagsbehandlingen.

Alternativet til at lade prøvelsen ske ved samme myndighed, som efterprøver spørgsmålet om udvisning og udsendelse, er, at efterprøvelse af frihedsberøvelse altid sker for en domstol med den deraf følgende virkning, at der ikke – såfremt man vælger model 2 eller 3 – er en enstrenget model for prøvelse af alle afgørelser ved en og samme myndighed.

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

Som anført i kapitel 5.2.2, er der en række indgreb og vilkår, der relaterer sig til spørgsmålet om frihedsberøvelse, herunder spørgsmål om anvendelsen af isolation og brev- og besøgskontrol.

Disse indgreb og vilkår er efter arbejdsgruppens opfattelse fortsat egnede til anvendelse i forbindelse med den ovennævnte model.

Arbejdsgruppen finder imidlertid – også henset til de hidtidige konkrete erfaringer med sager om staten sikkerhed – at der kan være behov for et supplement til de i kapitel 5.2.2 nævnte indgreb og vilkår.

Det er et selvstændigt formål med reglerne om mulighed for indgreb og vilkår under en sag om statens sikkerhed, at det sker med henblik på at sikre muligheden for udvisning og udsendelse af den pågældende udlænding.

Det kan udgøre et vigtigt selvstændigt moment i den forbindelse, hvis udlændingen – efter at den pågældende har 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.

Der er derfor grund til at overveje, om der i sager af denne karakter – hvor statens ønske om at kunne effektuere en udvisning er særligt stærkt – bør indføres en hjemmel, der udtrykkeligt og direkte møntet på disse sager giver politiet som udsendelsesmyndighed, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2, mulighed for efter en konkret vurdering at begrænse den pågældende udlændings kommunikation udadtil.

Det må klart forudsættes, at sagen mod den pågældende og de relevante bestræbelser på udsendelse fremmes mest muligt, idet det dog bemærkes, at hvis udlændingen ikke medvirker til udsendelse, kan dette komme pågældende til skade i relation til den mulige tidsmæssige udstrækning af opretholdelsen af tiltag, der forhindrer udlændingen i gennem kommunikation udadtil at skabe sig et asylgrundlag.

Tiltag efter den nævnte nye udtrykkelige hjemmel skal altid anvendes proportionalt i forhold til den enkelte sag og med respekt for muligheden af at anvende de allerede eksisterende tiltag.

Et iværksat tiltag skal løbende revurderes i forhold til sagens udvikling og i forhold til proportionaliteten, og tiltag skal ophøre straks, såfremt grundlaget herfor ikke længere er til stede.

Tiltag skal altid respektere Danmarks internationale forpligtelser og grundlovens frihedsrettigheder.

Med henblik på at undgå, at den pågældende kan forhindre sin udsendelse på grund af reglerne om non-refoulement, herunder at den pågældende gennem interviews og offentlig omtale af sin person kan skabe sig et asylgrundlag, kan det overvejes at supplere bestemmelserne i udlændingelovens §§ 37 c, d og e, således at det er muligt under frihedsberøvelsen at afskære eller begrænse udlændingens adgang til besøg og anden kontakt, der kan medvirke til at forhindre udsendelsen. Af samme grunde kan der være anledning til under retsmøder i sagen, herunder under hovedforhandlingen, at anvende navneforbud, referatforbud eller lukkede døre. Dette ændrer ikke ved udlændingens almindelige løbende adgang til kontakt med dennes advokat.

Beslutningen herom skal – som tilfældet er i dag med beslutninger efter bestemmelserne i §§ 37 c, d og e – kunne efterprøves ved domstolene.

Det bemærkes, at der – som anført under beskrivelsen af de supplerende vilkår og indgreb i kapitel 5.2.2 – er knyttet varetagelsen af helt særlige formål til de 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.

Der er efter arbejdsgruppens opfattelse ikke behov for yderligere supplerende indgreb eller vilkår under behandlingen af en sag om statens sikkerhed, hverken i den eksisterende form eller efter den ovennævnte nye model.

Det bemærkes dog, at frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 efter de gældende regler alene må anvendes, såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Dette gælder også i sager om personer, der er udvist efter udlændingelovens § 25, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed. Foranstaltningerne efter udlændingelovens § 34 vil dog som altovervejende hovedregel ikke kunne udgøre de fornødne foranstaltninger i sager af denne karakter.

Der kan derfor overvejes, om det gældende krav om, at frihedsberøvelse kun må anvendes, når de i udlændingelovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, bør fraviges i sager, hvor udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. En sådan ordning kræver imidlertid en lovændring, jf. Højesterets kendelse af 2. december 1987, gengivet i UfR1988.111H. I en sådan mulig ny ordning vil der således være adgang til om nødvendigt og under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser at anvende frihedsberøvelse i disse sager, uden at politiet i almindelighed forinden skal vurdere – og under en domstolsprøvelse af frihedsberøvelsen argumentere for – at de mindre indgribende foranstaltninger efter udlændingelovens § 34 ikke ville være tilstrækkelige.

Afgørelser om frihedsberøvelse efter § 36 vil fortsat skulle leve op til proportionalitetsprincippet, men det synes ikke relevant i sager af denne karakter alene at anvende § 34-foranstaltninger, hvorfor det er unødigt, at politiet skal overveje, om § 34-foranstaltningerne er tilstrækkelige.

Det bemærkes, at der ved proportionalitetsafvejningen må sondres mellem iværksættelse og opretholdelse af frihedsberøvelse.

Proportionalitetsbetingelsen skal således løbende være opfyldt, og det vil efter omstændighederne med tiden kunne blive vanskeligere at begrunde en fortsat opretholdelse af en frihedsberøvelse, end det var at begrunde iværksættelsen heraf.

9.3 Efterfølgende kontrolvilkår for personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed

Der kan efter de gældende regler i udlændingeloven pålægges udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og som opholder sig i Danmark på tålt ophold, en række vilkår i form af kontrolforanstaltninger til at sikre deres tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Reglerne i udlændingeloven varetager grundlæggende statens interesser i reguleringen af udlændinges adgang til Danmark, herunder statens mulighed for at udvise og udsende udlændinge, som Danmark ikke (længere) ønsker at give ophold her i landet.

De gældende regler varetager derimod som udgangspunkt ikke hensyn af strafferetlig og sikkerhedsmæssig karakter, herunder spørgsmålet om overvågning, forebyggelse og efterforskning af handlinger eller foretagender, som er eller må antages at kunne udvikle sig til en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden.

Når kontrolforanstaltninger og vilkår skal pålægges udlændinge, der er i Danmark på tålt ophold som følge af, at de er udvist, da de må anses for en fare for statens sikkerhed, skal man derfor være opmærksom på at holde de to hensyn – udsendelsesbestræbelser og hensynet til statens fortsatte sikkerhed – behørigt adskilt, således at de kontrolforanstaltninger og vilkår, der pålægges de pågældende i et udlændingeretligt regi rent faktisk er foranstaltninger og vilkår, hvis hovedformål er at sikre udlændingens tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Ellers gøres det vanskeligt at foretage den proportionalitetsvurdering, der altid skal anlægges i sager om pålæggelse af kontrolforanstaltninger og vilkår, idet det bliver uklart, hvad proportionaliteten skal måles i forhold til.

Til eksemplificering heraf kan det fremhæves, at proportionalitetsbetingelsen, der løbende skal være opfyldt, med tiden kan gøre det vanskeligere at begrunde indgreb i den enkelte udlændings forhold, for eksempel hvis det viser sig udsigtsløst eller direkte umuligt at udsende den pågældende. Der vil således ikke længere være stærke udsendelsesmæssige interesser i at opretholde kontrolforanstaltninger og vilkår.

Uanset dette forhold kan der stadig være en sådan risikovurdering af den pågældende, at det fortsat er behov for kontrolforanstaltninger og vilkår, der har til formål at sikre kendskab til udlændingens opholdssted og generelle gøren og laden, men dette er ud fra sikkerhedsmæssige årsager.

I et sådant tilfælde bør der efter arbejdsgruppens opfattelse ikke ske regulering af kontrollen med udlændingens ophold og tilstedeværelse gennem regler i udlændingeloven, herunder gennem de eksisterende udlændingeretlige instrumenter.

Der bør i stedet ske en regulering af dette i en traditionelt strafferetligt eller i et særligt efterretningsmæssigt/sikkerhedsmæssigt regi.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse set nærmere på den britiske ordning med control orders, jf. kapitel 7.7.3.1.

9.3.1 Om muligheden for indførelse af særlige kontrolforanstaltninger med inspiration fra de britiske control orders

Som det fremgår af kapitel 7.7.3.1, er formålet med control orders netop bredere end blot et rent udlændingeretligt sigte. Formålet med indførelsen af control orders er således, at personer, der mistænkes for at være involverede i terrorrelaterede aktiviteter, indskrænkes i deres muligheder for at kunne involvere sig yderligere i disse. En control order anses således som en kriminalitetsforebyggende foranstaltning.

Som beskrevet i kapitel 8.1.2.1 rejser den mulige brug af særlige kontrolforanstaltninger i sager om personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, en række spørgsmål/problemstillinger i forhold til respekten for Danmarks internationale forpligtelser.

En ordning med særlige kontrolforanstaltninger, der er begrænset til at omfatte udlændinge på tålt ophold, som må anses for en fare for statens sikkerhed, vil formentlig ikke være forenelig med diskriminationsforbuddet i artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. 4. tillægsprotokol artikel 2., idet der ikke anvendes tilsvarende foranstaltninger over for andre, herunder danske statsborgere, der må anses for en fare for statens sikkerhed

Det må derfor – såfremt man ønsker at arbejde videre med tanker om at indføre særlige kontrolforanstaltninger – overvejes at udforme forslag herom således, at det også omfatter danske statsborgere, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Et sådant forslag vil være foreneligt med den nævnte bestemmelse i artikel 14 i konventionen, men vil fortsat kunne rejse en række spørgsmål i forhold til andre bestemmelser i konventionen.

Arbejdsgruppen bemærker i øvrigt, at det bør overvejes, om særlige kontrolforanstaltninger, der i givet fald skal gælde for såvel danske som udenlandske statsborgere, og som primært skal udgøre kriminalitetsforebyggende foranstaltninger i forhold til disse personers fortsatte ophold i Danmark, i så fald ikke primært reguleres i udlændingelovgivningen.

Alternativt kan der – som tilfældet allerede er i dag i relation til bl.a. de i kapitel 5.2 nævnte indgreb og vilkår, der relaterer sig til spørgsmålet om frihedsberøvelse, herunder spørgsmål om anvendelsen af isolation og brev- og besøgskontrol – i udlændingelovgivningen etableres et selvstændigt regelsæt for særlige kontrolforanstaltninger for udlændinge, der med de rette henvisninger kan gælde parallelt til reglerne for danske statsborgere, der i givet fald må antages at ville blive reguleret i blandt andet retsplejeloven.

9.3.2 Skærpelser af de gældende udlændingeretlige kontrolforanstaltninger og vilkår

I forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. L 69 af 13. november 2008 (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted) var der en indgående politisk drøftelse og behandling af spørgsmålet om mulighederne for skærpelse af de gældende udlændingeretlige kontrolforanstaltninger og vilkår.

Som det fremgår af lovforslaget, er det regeringens opfattelse, at forslaget inden for det gældende kompetence- og prøvelsessystem strammer kontrolforanstaltningerne mest muligt for udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samt forhøjer strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, hvis der foreligger skærpende omstændigheder.

Det fremgår desuden, at regeringen har besluttet, at overvejelserne om bl.a. eventuelle yderligere kontrolforanstaltninger for udlændinge på tålt ophold, der må anses for en fare for statens sikkerhed, afventer arbejdsgruppens betænkning.

Det er på denne baggrund efter arbejdsgruppens opfattelse hensigtsmæssigt, at man først vurderer spørgsmålet om anvendelsen af særlige kontrolforanstaltninger som en sikkerhedsmæssig foranstaltning.

Arbejdsgruppen har desuden noteret sig, at der i forbindelse med det lovforberedende arbejde i relation til lovforslag nr. L 69 er sket en grundig behandling af spørgsmålet om, hvor meget de gældende regler om kontrolforanstaltninger kan strammes uden at komme i konflikt med grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, og at det må antages, at der efter vedtagelsen af lovforslag nr. L 69 i det væsentlige er sket de stramninger, der er mulige under henvisning til det rent udlændingeretlige formål at få udsendt udlændinge, der er udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed.

Det bemærkes i den forbindelse, at en ordning med særlige kontrolforanstaltninger må antages som udgangspunkt at få den betydning, at de vilkår, der i den forbindelse fastsættes, vil kunne overflødiggøre iværksættelse af kontrolforanstaltninger og vilkår, der alene har et udlændingeretligt præget formål i relation til muligheden for at sikre udsendelse af den pågældende.

Arbejdsgruppen har imidlertid overvejet, om de gældende regler – også efter vedtagelsen af lovforslag nr. L 69, jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008 – kan suppleres inden for rammerne af den gældende kompetence- og klagesystem.

Der er i enkelte landes regulering af sager om personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, gjort erfaringer med anvendelsen af elektronisk monitorering (fodlænker), og der kunne – også henset til det ovenfor i afsnit 9.3.1

anførte om mulige overvejelser om indførelsen af særlige kontrolforanstaltninger – også i Danmark gøres erfaringer med anvendelsen af fodlænker i sager om statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen skal i den forbindelse pege på, at der kan være anledning til nærmere at overveje nedennævnte muligheder for at anvende fodlænker i sager om udlændinge, der er udvist som følge af, at de må anses for en fare for statens sikkerhed.

a. Fodlænke i forbindelse med afsoning af en dom for manglende overholdelse af meldepligt og/eller manglende efterlevelse af påbud om at tage ophold på bestemt indkvarteringssted

Som anført ovenfor i kapitel 5.3 og 5.4, kan overtrædelse af udlændingelovens §§ 34, stk. 3, og 42 a, stk. 8, om meldepligt og manglende efterlevelse af påbud om at tage ophold på bestemt indkvarteringssted straffes efter udlændingelovens § 60, stk. 1. Efter den seneste lovændring er straffen bøde eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 1 år.

Efter de gældende regler i straffuldbyrdelsesloven vil en frihedsstraf på indtil 3 måneders fængsel efter omstændighederne kunne udstås på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (elektronisk fodlænke). Denne afsoningsform står i princippet også åben i forhold til en udlænding, der er idømt frihedsstraf efter de ovennævnte regler i udlændingeloven.

Arbejdsgruppen skal imidlertid bemærke, at straffuldbyrdelsesloven opstiller en række betingelser for afsoning i elektronisk fodlænke, herunder at den dømtes boligforhold er af en sådan beskaffenhed, at straffuldbyrdelsen på bopælen kan gennemføres under intensiv overvågning og kontrol. Afsoning i elektronisk fodlænke kan endvidere efter gældende ret alene ske, hvis den dømte selv ønsker dette (og findes egnet af Direktoratet for Kriminalforsorgen).

Hertil kommer, at elektronisk fodlænke som afsoningsform tager sigte på at sikre, at den dømte kan opretholde kontakten til sin familie og arbejde/uddannelse. Ordningen er således grundlæggende båret af et hensyn til at fremme resocialisering af den dømte.

Den nuværende ordning for afsoning på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (elektronisk fodlænke) er således som udgangspunkt ikke møntet på afsoning af idømt frihedsstraf efter de ovennævnte regler i udlændingeloven.

b. Fodlænke som supplerende indgreb ved grove brud på meldepligt og ved manglende efterlevelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted

Som nærmere beskrevet ovenfor i kapitel 5.3 og 5.4 udgør meldepligt og påbud om at tage ophold på bestemt indkvarteringssted foranstaltninger, der tager sigte på at fremme myndighedernes muligheder for at effektuere en afgørelse om udvisning.

De gældende muligheder for administrativt at skride ind over for en udlænding, der ikke overholder et påbud om meldepligt og/eller om at tage ophold på bestemt indkvarteringssted, er beskrevet ovenfor i kapitel 5.3 og 5.4.

Arbejdsgruppen skal i tilknytning hertil pege på muligheden for at give myndighederne (henholdsvis politiet og Udlændingeservice) adgang til administrativt (udenretligt) at skærpe foranstaltningerne ved manglende overholdelse af påbud om meldepligt og/eller at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, således at den pågældende udlænding udstyres med elektronisk fodlænke. Dette vil dels rent fysisk gøre udlændingen mere opmærksom på påbuddet, dels udgøre en markering af, at manglende overholdelse af påbuddet har konsekvenser.

En ordning af den beskrevne karakter, hvor en udlænding ved en administrativ beslutning udstyres med elektronisk fodlænke, vil forudsætte, at den pågældende udlænding enten samtykker heri eller har adgang til at kræve beslutningen prøvet ved domstolene. Prøvelsen vil – ligesom ved andre udenretlige sanktioner (bødeforelæg m.v.) – i givet fald skulle finde sted under straffeprocessuelle former under iagttagelse af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Arbejdsgruppen er samtidig opmærksom på, at almindelige proportionalitetshensyn vil føre til, at en sådan ordning må antages alene at kunne anvendes over for udlændinge, der gentagne gange ikke har overholdt meldepligten eller ikke har efterlevet påbud om at tage ophold på bestemt indkvarteringssted.

c. Fodlænke som kontrol af bevægelsesfriheden ("tilhold")

Arbejdsgruppen skal herudover – inspireret af overvejelser fra Norge vedrørende brug af fodlænker i forbindelse med polititilhold – pege på muligheden for, at en udlænding, som er udvist, idet den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, men som ikke kan udsendes, udstyres med elektronisk fodlænke for at kontrollere, at den pågældende ikke indfinder sig bestemte steder her i landet.

Der tænkes herved på en model, hvor fodlænken benyttes til at aktivere en alarm, hvis den pågældende f.eks. kommer for tæt på et nærmere afgrænset sted (f.eks. lokaliteter, hvor de aktiviteter, der har ført til at anse den pågældende for en fare for statens sikkerhed, må antages at være rettet imod).

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at en sådan ordning i høj grad snarere vil være begrundet i hensynet til at sikre, at udlændingen ikke fortsætter de aktiviteter, der har ført til at anse den pågældende for en fare for statens sikkerhed, frem for i hensynet til at sikre mulighed for at effektuere udsendelsen af den pågældende. Ordningen rejser således grundlæggende spørgsmål om forholdet til diskriminationsforbuddet i artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, idet ordningen ikke forudsættes anvendt i forhold til danske statsborgere, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Hertil kommer, at en sådan ordning alene vil være relevant i tilfælde, hvor den pågældende udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed som følge af aktiviteter rettet mod bestemte steder og/eller personer. Ordningen vil endvidere i praksis forudsætte, at (ejeren af) det pågældende sted eller den pågældende person samtykker i at være udstyret med en sender, der kan udløse en alarm, hvis udlændingen indfinder sig. Herudover forudsætter ordningen, at den pågældende udlænding enten samtykker i at være udstyret med fodlænke eller har adgang til at kræve beslutningen prøvet ved domstolene i overensstemmelse med artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

En ordning af den beskrevne karakter vil endvidere skulle praktiseres med respekt af Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig i forhold til retten til frit valg af opholdssted efter artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. nærmere herom i kapitel 6.2.3.

Samtidig rejser ordningen en række spørgsmål af mere praktisk karakter, og indførelsen af ordningen bør således i givet fald afvente de praktiske/tekniske erfaringer fra Norge.

9.3.2.1 Andre myndigheders viden om, at en udlænding er på tålt ophold i Danmark

Der er i udlændingeloven en pligt for Udlændingeservice til at orientere en administrativt udvist udlændings opholdskommune om, at den pågældendes eventuelle tidligere opholdstilladelse er bortfaldet.

Det følger således af udlændingelovens § 44 a, stk. 1, nr. 3, at Udlændingeservice – uden udlændingens samtykke – skal videregive oplysninger om, at udlændingens opholdstilladelse er nægtet forlænget, er bortfaldet eller er inddraget, til kommunalbestyrelsen for den kommune, hvor udlændingen bor eller opholder sig.

Der har blandt andet under Folketingets behandling af lovforslag nr. L 69 været udtrykt politisk ønske om, at det sikres, at et tålt ophold ikke bidrager til, at udlændingen ikke efterkommer pligten til at udrejse af Danmark.

Det må anses for at have central betydning for opretholdelsen af motivationen for at udrejse for en udlænding, der er på tålt ophold, at denne ikke på nogen måde uretmæssigt kan gøre brug af velfærdsydelser, som er forbeholdt personer med lovligt ophold her i landet.

Arbejdsgruppen peger derfor på, at det kan overvejes, om det er hensigtsmæssigt at udarbejde særlige erindringsprocedurer for udlændingemyndighedernes videregivelse af oplysninger til kommunerne, jf. udlændingelovens § 44 a, stk. 1, i sager om udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25, da de må anses for en fare for statens sikkerhed, således at det løbende sikres bedst muligt, at udlændingens opholdskommune er bekendt med den status, som udlændingens ophold her i landet har.

Det bør efter arbejdsgruppens opfattelse helt generelt sikres bedst muligt, at der ikke på nogen måde kan opstå tvivl hos kommuner eller hos andre offentlige myndigheder om, hvilke rettigheder en udlænding, der er på tålt ophold i

Danmark, og som må anses for en fare for statens sikkerhed, måtte have under det tålte ophold.

Arbejdsgruppen er derfor af den opfattelse, at Integrationsministeriet i samarbejde med bl.a. Kommunernes Landsforening og Velfærdsministeriet hurtigt bør igangsætte en nærmere undersøgelse af, om de gældende regler i udlændingelovens § 44 a er tilstrækkelige, eller om de kan og bør udbygges.

10. Diplomatiske forsikringer

10.1 Indledning

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at den skal overveje, hvordan man kan sikre mulighed for, at udlændinge, som må anses for en fare for statens sikkerhed, kan udsendes af Danmark, uden at risikere dødsstraf, tortur eller anden umenneskelig behandling eller straf, f.eks. ved indgåelse af aftale med hjemlandet – såkaldt diplomatisk forsikring – eller en aftale med et tredjeland.

Arbejdsgruppen har derfor undersøgt og vurderet muligheden for at anvende diplomatiske forsikringer, herunder de krav, der i givet fald må stilles til sådanne.

De fleste af de konkrete sager, der henvises til nedenfor, er mere udførligt omtalt i kapitel 6.

10.2 Definition og karakteristik af diplomatiske forsikringer

Danmark har tiltrådt henholdsvis Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og FN's Torturkonvention. Danmark er dermed folkeretligt forpligtet af de regler, som er gennemgået ovenfor i kapitel 6.

Dette indebærer, at Danmark i forbindelse med en beslutning om at udvise en person er folkeretligt forpligtet til konkret at vurdere, om der er vægtige grunde til at antage, at personen vil være i fare for at blive underkastet tortur (eller anden alvorlig forfølgelse) i det land, som den pågældende udvises til. Såfremt man fra dansk side undlader at foretage en sådan vurdering, eller vurderingen ikke gennemføres i overensstemmelse med de gældende regler, kan Danmark ifalde et folkeretligt ansvar og et erstatningsansvar over for den pågældende person. Det gør, jf. ovenfor, ingen forskel, om den pågældende udvises på grund af almindelig kriminalitet, eller fordi vedkommende udgør en sikkerhedstrussel.

Det forhold, at Danmarks menneskeretlige forpligtelser på denne måde kan føre til, at en ønsket udvisning ikke kan gennemføres, rejser spørgsmålet, om man gennem brug af såkaldte diplomatiske forsikringer kan eliminere eller reducere risikoen for at ifalde et sådant folkeretligt og erstatningsretligt ansvar.

Diplomatiske forsikringer er udsendelsesaftaler, hvor den stat, som den pågældende person udvises til – modtagerstaten –, udtrykkeligt forpligter sig over for den stat, som udviser den pågældende - udsenderstaten -, til at sikre, at den udsendte ikke behandles i strid med torturforbuddet. Diplomatiske forsikringer kan også indeholde andre relevante elementer som f.eks. krav om retfærdige retssager eller særlige bestemmelser vedrørende dødsstraf, jf. nærmere nedenfor.

Dette kapitel omhandler alene udsendelse fra Danmark over landegrænser til et andet land, typisk hjemlandet. Danmarks forpligtelser ved overlevering af tilbageholdte til myndighederne i en stat, hvor Danmark i forbindelse med internationale militære indsatser måtte have tilbageholdt den pågældende, vil således ikke blive berørt, da det ikke er relevant i denne sammenhæng.

Der vil i det følgende blive fokuseret på udvisningssituationen, og nedenstående vil ikke uden videre i sin helhed kunne overføres til en udleveringssituation; en situation, hvor en person udleveres efter anmodning til retsforfølgning i en anden stat. Forholdet mellem de to stater er således i udleveringssituationen anderledes end i udvisningssituationen, hvor det typisk kun er udsenderstaten, der har interesse i udsendelsen. Modtagerstaten vil normalt være anderledes motiveret til at efterleve sine forpligtelser ved udlevering end ved udvisning. Det er dog givet, at forbuddet mod refoulement, jf. nedenfor afsnit 10.3, også gælder ved udlevering.

Formålet med anvendelse af diplomatiske forsikringer er at løse det dilemma, der opstår, når en stat har et ønske om at udvise en person, som er mistænkt for terrorisme, eller har begået andre alvorlige forbrydelser, men ikke kan udvise den pågældende til hjemlandet eller et andet land, fordi der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende dér vil være i fare for at blive underkastet tortur eller anden alvorlig forfølgelse.

En række stater har i sådanne situationer søgt gennem brug af diplomatiske forsikringer at eliminere eller reducere risikoen for at ifalde et folkeretligt ansvar for at krænke det folkeretlige forbud mod tvangsmæssig udsendelse af personer til lande, hvor de risikerer tortur.

Det er kun for lande, hvor der foreligger en reel risiko for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, dvs. typisk lande, som i forvejen

krænker det absolutte forbud mod tortur, at det kunne være relevant at overveje at opnå diplomatiske garantier. Dette aspekt er selvsagt helt centralt for vurderingen af modtagerstatens troværdighed og sikkerheden for, at en diplomatisk forsikring efterleves i god tro.

Diplomatiske forsikringer anvendes mere eller mindre rutinemæssigt i situationer, hvor en udvist eller udleveret person kunne risikere dødsstraf.

I modsætning til tortur er dødsstraf ikke generelt forbudt og idømmes efter en transparent procedure, normalt under betryggende retsplejegarantier. Hvis der, trods den diplomatiske forsikring, nedlægges påstand om dødsstraf, vil udsenderstaten kunne nå at gribe ind over for modtagerstaten inden en eventuel henrettelse. Det er typisk ikke muligt i relation til tortur, som altid foregår i hemmelighed. Der er derfor færre betænkeligheder ved at anvende diplomatiske forsikringer i forhold til dødsstraf.

Diplomatiske forsikringer kan antage meget forskellige former.

Der kan være tale om relativt kortfattede diplomatiske noter vedrørende en eller flere nærmere angivne personer. Disse noter kan have meget forskelligt indhold, jf. praksisgennemgangen i kapitel 7, men har typisk det til fælles, at modtagerstaten forsikrer, at den eller de omhandlede personer ikke vil blive mishandlet. Andre diplomatiske forsikringer udformes som generelle aftaler – typisk benævnt "Memorandum of Understanding" –, der omfatter alle personer, som måtte blive udvist til det pågældende land. Sådanne generelle aftaler vil typisk skulle suppleres med konkrete aftaler for hver udvisning.

Ved generelle aftaler kan der imidlertid aftales standardvilkår for konkrete aftaler, der afdækker en grundlæggende fælles forståelse og enighed om rammer for konkrete aftaler, og der kan etableres procedurer og fastlagte fora med henblik på at muliggøre en hurtigere indgåelse af konkrete aftaler.

Omvendt kan generelle aftaler også have en tendens til at være så generelle, at de får et mere begrænset reelt indhold. Det bør også overvejes, om det forhold, at flere vestlige lande indgår generelle aftaler af begrænset reelt indhold med et relevant tredjeland, er hensigtsmæssigt og foreneligt med de generelle tiltag mod tortur i relevante tredjelande, jf. afsnit 10.4, idet aftalerne rent politisk vil risikere at udgøre hindringer for et effektivt internationalt

pres mod tredjelandet, der vil kunne henvise til sin velvillighed til at indgå generelle aftaler om diplomatiske forsikringer som udtryk for landets åbenhed og afstandtagen til tortur.

Blandt de lande, der er omfattet af arbejdsgruppens undersøgelser, jf. kapitel 7, anvender kun Storbritannien generelle Memoranda of Understanding. Sådanne generelle aftaler kan muligvis lette etableringen af monitoreringen af den udviste, jf. nedenfor under afsnit 10.3.3, men vil ikke have nogen selvstændig værdi, hvis der ikke finder konkrete udvisninger sted. I en sådan situation vil udgifterne forbundet hermed ofte kunne vise sig at være større end ved konkrete aftaler for hver udvisning. Som det fremgår af kapitel 7.3.2, gør Canada efter en konkret vurdering af anvendeligheden i forhold til den enkelte sag brug af konkrete diplomatiske forsikringer i blandt andet sager vedrørende udvisning, hvor der foreligger en torturrisiko.

Der er forskellig praksis med hensyn til offentliggørelse af diplomatiske forsikringer. Således er diplomatiske forsikringer modtaget af USA hemmelige, medens indholdet af nyere britiske aftaler normalt er offentligt. Ønsket om hemmeligholdelse skyldes, at det ofte vil være lettere at opnå tilfredsstillende aftaler i hemmelighed, da de færreste stater umiddelbart vil indrømme offentligt, at de ikke overholder de folkeretlige forpligtelser, som en diplomatisk forsikring omfatter. På den anden side vil hemmeligholdte aftaler ikke have den store værdi i forhold til konkrete søgsmål, hvis de ikke kan forelægges nationale og internationale domstole eller andre relevante overvågningsinstanser.

10.3 Det folkeretlige retsgrundlag

Danmarks folkeretlige forpligtelser på dette område findes først og fremmest i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 3, FN's Torturkonvention (UNCAT) artikel 3 og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR) artikel 7.

De i konventionerne indeholdte folkeretlige regler er blevet fortolket af den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) og i forbindelse med konkrete klagesager ved FN's såkaldte "treaty bodies" – Torturkomitéen (CAT) og Menneskerettighedskomitéen (CCPR) – som er nedsat i medfør af de pågældende FN konventioner. Hertil kommer de vedtagne fortolkningsbidrag ("general comments") om indholdet af en række af konventionernes substansbestemmelser,

som treaty bodies har udarbejdet, der dog ikke er retligt bindende og ikke altid præcist udtryk for gældende ret, men som lægges til grund af "treaty bodies".

Den helt centrale bestemmelse er artikel 3 i FN's Torturkonvention.

FN´s Torturkonvention artikel 3

> "Ingen deltagende stat må udvise, tilbagelevere ("refoulere") eller udlevere en person til en stat, hvor der er vægtige grunde for at antage, at han vil være i fare for at blive underkastet tortur."

Tilsvarende forbud mod refoulement er efter fast praksis indfortolket i de generelle forbud mod tortur i EMRK artikel 3 og artikel 7 i ICCPR, jf. f.eks. Menneskerettighedskomiteens General Comment nr. 29 § 9 og Chahal sagen ved EMD (sag nr. 70/1995/576/662) § 74: "*…it is well established in the case-law of the Court that expulsion by a Contracting State may give rise to an issue under art. 3, and hence engage the responsibility of that State under the Convention, where substantial grounds have been shown for believing that the person in question, if expelled, would face a real risk of being subjected to treatment contrary to art. 3 in the receiving country.*"

Mens refoulementsforbuddet i UNCAT udtrykkeligt er begrænset til tortur, som defineret i konventionens artikel 1, omfatter forbuddet i EMRK og ICCPR også anden *"cruel, inhuman or degrading treatment or punishment"* (CIDT). Danmark er således utvivlsomt folkeretligt forpligtet til hverken at udsende personer til lande, hvor der er vægtige grunde til at antage, at de pågældende kan blive udsat for tortur, eller hvor der er tilsvarende grunde til at risikere CIDT.

10.3.1 Torturrisikoen

I substansen er det centrale i den folkeretlige forpligtelse, at der i hvert enkelt tilfælde må foretages en konkret, individuel vurdering af, om den pågældende står over for en forudsigelig eller nærliggende, reel og personlig risiko for at blive udsat for tortur eller CIDT. Vurderingen må ske med udgangspunkt i en generel vurdering af menneskerettighedssituationen i det land, hvortil den pågældende tænkes udvist, jf. Saadi § 130: *"In order to determine whether*

there is a risk of ill-treatment, the Court must examine the foreseeable consequences of sending the applicant to the receiving country…" og UNCAT artikel 3 stk. 3: *"Med henblik på at vurdere, om der foreligger sådanne grunde* [til at antage risiko for tortur] *skal de kompetente myndigheder tage alle de relevante omstændigheder i betragtning, herunder om der i den pågældende stat er et fast mønster af alvorlige, åbenbare eller massive krænkelser af menneskerettighederne*." Herudover skal der foretages en konkret vurdering i forhold til den pågældende person. Den generelle menneskerettighedssituation vil kunne smitte af på den konkrete vurdering, ligesom det vil skulle tages i betragtning, om det i sig selv udløser en risiko for tortur, at de lokale myndigheders opmærksomhed henledes på en given person gennem et forslag om indgåelse af en udsendelsesaftale.

Hvis både den generelle og den konkrete vurdering peger i samme retning, er udfaldet givet. Hvis den konkrete vurdering tilsiger, at den persongruppe, den udviste tilhører (f.eks. terrormistænkte) ikke risikerer tortur, vil den pågældende principielt kunne udsendes, selv om den generelle menneskerettighedssituation ikke er tilfredsstillende, jf. *H.M.H. mod Australien* ved CAT (sag nr. 177/2001) om udvisning til Somalia, hvor klageren ikke havde påvist, at der forelå vægtige grunde for at antage, at han personlig ville blive udsat for tortur. Hvis der omvendt ikke er alvorlige generelle problemer med menneskerettighedssituationen i modtagerlandet, men dog en torturrisiko for den pågældende gruppe, vil der ikke kunne udvises. Under en international procesførelse vil det som udgangspunkt påhvile klageren *prima facie* at påvise, at der foreligger vægtige grunde til at antage, at han vil blive udsat for tortur eller CIDT. Det kan f.eks. søges påvist med henvisning til NGO materiale, materiale fra FN eller de offentliggjorte landerapporter fra det amerikanske udenrigsministerium. Den indklagede stat vil skulle påvise, at klageren ikke vil blive udsat for en reel risiko for tortur eller CIDT, enten fordi der ikke eksisterer sådanne problemer med modtagerlandets efterlevelse af sine forpligtelser og/eller, at der er særlige grunde til at antage, at den pågældende ikke vil blive udsat for tortur eller CIDT, jf. *Saadi mod Italien* (vedrørende udvisning til Tunesien) ved EMD (sag nr. 37201/06) § 128 - 133.

En diplomatisk forsikring vil kunne indgå i ovennævnte vurdering, men fritager ikke udsenderstaten fra inden udsendelsen at sikre sig, at der ikke foreligger vægtige grunde for at antage, at den pågældende vil blive udsat for tortur. Diplomatiske forsikringer udgør således ikke et alternativ til en fuldstændig

risikovurdering, som vil være det afgørende grundlag for udvisningsbeslutningen, men de vil kunne påvirke udfaldet af vurderingen.

10.3.2 Lovligheden af diplomatiske forsikringer

En række sager om diplomatiske forsikringer har været til prøvelse ved EMD og FN-konventionernes klageinstanser, jf. kapitel 6. Ingen af disse afgørelser tager klart og utvetydigt generel stilling til, om diplomatiske forsikringer som sådan er lovlige eller ulovlige. Kun en enkelt af afgørelserne – *Attia mod Sverige* ved UNCAT (sag nr. 199/2002) – lægger med nogen sikkerhed en diplomatisk forsikring til grund for at acceptere en udvisning, jf. § 12.3:*"…there is not at this time, a substantial personal risk of torture of the complainant in the event of her return to Egypt."* På grundlag af nye oplysninger afviste komiteen dog i den efterfølgende Agiza sag (sag nr. 233/2003) at lægge de samme diplomatiske forsikringer til grund, jf. § 13.4 *"…the procurement of diplomatic assurances, which, moreover, provided no mechanism for their enforcement, did not suffice to protect against this manifest risk."* Afgørelsen i Attia sagen kan således næppe tillægges større betydning. I *Mamatkolov og Askarov mod Tyrkiet* (sag nr. 46827/99 og 46951/99) frifandt EMD Tyrkiet, men det er uklart, hvilken rolle den diplomatiske forsikring har spillet. Domstolen henviser samlet til *"the material before it"*, jf. § 77.

Især EMD har gentagne gange givet klart udtryk for, at afgørelsen om, hvorvidt en diplomatisk forsikring kan lægges til grund, beror på en konkret vurdering, idet domstolen dog i Chahal sagen generelt advarede mod at lægge diplomatiske forsikringer til grund i forhold til lande, hvor tortur er "endemic" eller "recalcitrant and enduring", jf. § 105. Også denne afgørelse hvilede dog på en konkret vurdering. CAT har dog fastslået, at diplomatiske forsikringer ikke kan anvendes over for stater, der systematisk krænker konventionens bestemmelser, jf. bemærkningerne til USA's periodiske rapport i 2006, jf. FN dok. CAT/C/USA/CO/2 af 7. juli 2007.

Det fremgår også klart af praksis, især af Saadi dommen, at det forhold, at den udviste anses for at være til skade for nationens sikkerhed, på ingen måde påvirker bevisvurdering eller substans i forhold til den konkrete vurdering af torturrisikoen. Det hedder således i § 137: *"The Court notes first of all that States face immense difficulties in modern times in protecting their communities from terrorist violence…It cannot therefore underestimate the scale of*

the danger of terrorism today and the threat it presents to the community." Domstolen fortsætter i § 139: *"The Court considers that the argument based on the balancing of the risk of harm if the person is sent back against the dangerousness he or she represents to the community if not sent back is misconceived. The concepts of "risk" and "dangerousness" in this context do not lend themselves to a balancing test, because they are notions that can only be assessed independently of each other. Either the evidence adduced before the Court reveals that there is a substantial risk if the person is sent back or it does not. The prospect that he may pose a serious risk to the community if not returned does not reduce in any way the degree of risk of ill-treatment that the person may be subject to on return. For that reason it would be incorrect to require a higher standard of proof, as submitted by the intervener* [Storbritannien], *where the person is considered to be a serious danger to the community, since the assessment of the level of risk is independent of such a test."*

Staterne kan således ikke udvise på grundlag af diplomatiske forsikringer, hvor det ellers ikke kunne være sket under henvisning til den nationale sikkerhed. Det er et synspunkt, som Danmark har støttet i en række sammenhænge, og som deles af USA. Dette skal ses som udtryk for, at forbuddet mod tortur og CIDT er absolut og ikke kan gradbøjes.

10.3.3 Processuelle krav til diplomatiske forsikringer

Det fremgår af praksis, at der er en række krav, som skal være opfyldt, for at en diplomatisk forsikring kan være lovlig. Den vejledning, der kan udledes af praksis, er dog begrænset, men følgende vil kunne fremhæves:

Det er en forudsætning for i det hele taget lovligt at kunne indgå en diplomatisk forsikring, at regeringen i modtagerlandet kan betegnes som stabil og har fuld kontrol med de retshåndhævende myndigheder. Indgåelse af en diplomatisk forsikring med en stat med en ustabil regering eller en regering, som ikke har kontrol med de retshåndhævende myndigheder, vil allerede af denne grund ikke lovligt kunne lægges til grund i forbindelse med en konkret vurdering af torturrisikoen. Tilsvarende gælder for stater, der systematisk krænker torturforbuddet.

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, at disse forudsætninger er opfyldt. Der stilles også en række krav til den diplomatiske forsikring som sådan.

For det første stilles der krav om, at en diplomatisk forsikring skal være præcis, udtrykkelig og detaljeret. Det ligger i selve konstruktionens natur, at det skal være klart for begge stater, hvad modtagerstaten forpligter sig til, og at det ikke er tilstrækkeligt med upræcise tilkendegivelser eller mere eller mindre uforpligtende henvisninger til gældende ret og/eller påtagne internationale forpligtelser, jf. Saadi § 147: *"The Tunesian Ministry of Foreign Affairs observed that Tunesian laws guaranteed prisoners' rights and that Tunesia had acceded to "the relevant international treaties and conventions". 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."*

For det andet fremgår det, at overholdelsen af diplomatiske forsikringer skal overvåges – monitoreres – effektivt af udsenderstaten, jf. citatet fra Agiza sagen ovenfor og *Ryabikin mod Rusland* EMD sag nr. 8320/04 § 119, eller måske snarere af uafhængige institutioner på vegne af udsenderstaten, jf. nedenfor. Tortur er generelt forbudt, alle stater tager afstand fra det, og tortur foregår derfor i hemmelighed og på trods af benægtelser. Derfor er effektiv monitorering afgørende, hvilket i denne sammenhæng betyder, at monitoreringen er – og opfattes som – objektiv, uafhængig og troværdig.

Europarådets Komité for Forebyggelse af Tortur har opstillet en række kriterier for en sådan monitoreringsmekanisme. EMD henviser til disse i sagen *Ismoilov m.fl. mod Rusland* (sag nr. 297/06) § 100.

Komitéen udtaler: *"While the CPT has an open mind on this subject, it has yet to see convincing proposals for an effective and workable mechanism"*, men den fortsætter med at opstille en række "key guarantees", som i hvert fald må være opfyldt: Uafhængige kvalificerede personer skal have ret til at besøge den pågældende uden forudgående varsel og til at udspørge ham uden vidner, hvor de ønsker det. Det bemærkes, at det ikke er afklaret i international praksis, hvor længe en monitorering skal finde sted, men udgangspunktet må være, at det skal ske, så længe risikoen for tortur fortsætter.

Det vil sjældent være ligetil for udsenderstaten at udpege eller oprette en monitoreringsmekanisme. Som det f.eks. fremgår af sagen *Agiza mod Sverige*, vil udsenderstatens diplomater typisk ikke være velegnede til at udføre en sådan opgave, da de ikke besidder de pågældende kvalifikationer. I Agiza sagen afviser CAT således, at "diplomatisk tilsyn" udgør en "mechanism for … enforcement", jf. § 13.4. Endvidere kan diplomaterne ikke umiddelbart anses for uafhængige, idet udsenderstaten ikke nødvendigvis har nogen interesse i at afsløre eventuel tortur, ligesom diplomaterne har en interesse i at opretholde et godt forhold til opholdsstaten.

En mere nærliggende mulighed – som også indgår i aftalen med Afghanistan om overdragelse af personer tilbageholdt af danske styrker i Afghanistan – er monitorering gennem lokale menneskerettighedsorganisationer. Selv om der måtte eksistere eller kunne oprettes sådanne organisationer, vil deres uafhængighed imidlertid kunne være omtvistet, ligesom der ikke nødvendigvis findes lokal ekspertise og kapacitet på dette område i de pågældende lande. Der kan være behov for at lade kapacitetsopbygning hos lokale NGO'er indgå i en pakke i forbindelse med indgåelse af en aftale om diplomatiske forpligtelser. Storbritannien har dog haft det problem, at seriøse organisationer som følge af generelle eller konkrete betænkeligheder ved anvendelse af diplomatiske forpligtelser ikke ønsker at deltage i en sådan monitorering, og en institution, der alene er finansieret af udsenderstaten, vil kunne have svært ved at operere frit i modtagerlandet eller betragtes som uafhængig. De store seriøse menneskerettighedsorganisationer og Røde Kors afviser at medvirke til gennemførelsen af diplomatiske forsikringer.

En mulighed kunne være at etablere monitorering i samarbejde med andre lande, som har tilsvarende konkrete udvisningsbehov til modtagerlandet. En sådan ordning ses ikke tidligere at have været anvendt. For så vidt angår modtagerlande, der har tiltrådt den valgfri protokol til FN's Torturkonvention – OPCAT – vil det være naturligt at lade den uafhængige såkaldte National Prevention Mechanism, NPM, som er nedsat i henhold til protokollen, påtage sig monitoreringen.

For det tredje er der spørgsmålet om konsekvenser. CPT har således udtalt, at en aftale om diplomatiske forsikringer også må sikre mulighed for at tage øjeblikkelige skridt med henblik på at afhjælpe situationen, hvis det viser sig, at afgivne forsikringer ikke bliver respekteret. Det kan være et vanskeligt krav at

håndtere, hvis modtagerstaten nægter at lade det indgå i aftalen. Lande som USA og Storbritannien har anderledes muligheder for at lægge pres på modtagerstaten, end Danmark ville have, men som det direkte fremgår af "concluding observations" fra FN's Menneskerettighedskomité om Danmarks 5. periodiske rapport, er det et element, som komitéen, ligesom CPT, lægger afgørende vægt på. Det er et aspekt, udsenderstaten må gøre sig klart med henblik på i givet fald at træffe de nødvendige foranstaltninger, og det må om muligt også inddrages i forhandlingerne.

Endelig kunne man overveje, om det er et krav, at forpligtelserne skal indgå i egentlige folkeretligt bindende aftaler. Det er dog næppe tilfældet, men udsenderstaten må i så fald kunne pege på andre konkrete grunde til at have fuld tillid til, at forsikringerne vil blive efterlevet. Det må f.eks. have formodningen mod sig at indgå aftaler om diplomatiske forsikringer med lande, som gentagne gange har brudt sådanne garantier.

De ovennævnte krav må anses for et minimum. Diplomatiske forsikringer vil kunne udbygges yderligere med henblik på at sikre mod tortur og mod folkeretsbrud. FN's tidligere torturrapportør Theo Van Boven, som mente, at anvendelsen af diplomatiske forsikringer undergravede non refoulement princippet, men dog ikke ganske ville udelukke anvendelsen af diplomatiske forpligtelser i sin beretning til FN's Generalforsamling i 2004, jf. FN dok. A/59/324 § 30, opstillede vidtgående krav hertil, jf. FN dok E.CN.4/2004/2004, §§ 27-49, herunder f.eks. elektronisk overvågning af enhver afhøring af den udviste. En canadisk underretsdom henviser til Van Boven i sin anerkendelse af en diplomatisk forsikring i 2005.

FN's nuværende torturrapportør siden 2004, Manfred Nowak, er dog absolut modstander af anvendelsen af diplomatiske forsikringer og advarede efter sit besøg i Danmark i maj 2008 Danmark mod at bringe dem i anvendelse.

10.3.4 Sammenfatning

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.

Der er som beskrevet i kapitel 7 visse erfaringer med anvendelsen af diplomatiske aftaler i nogle af de andre vestlige lande, herunder navnlig Canada og Storbritannien. Disse viser ligeledes, at der er tale om et snævert råderum.

Følgende forudsætninger og krav skal være opfyldt:

- 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 OPCAT, vil det være naturligt at lade den lokale NPM 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.

10.4 Andre hensyn

Generelle udenrigspolitiske hensyn må også indgå i overvejelserne, herunder om Danmark har en generel udenrigspolitisk interesse i at indgå en sådan type aftale med en given stat. I forlængelse heraf vil det omvendt også spille ind, om de lande, vi gerne vil udvise til, har en interesse i at indgå sådanne aftaler med Danmark. Det bemærkes, at det ikke kan udelukkes, at visse lande vil stille krav om urelaterede modydelser for at modtage disse typisk uønskede personer.

Endelig bør det indgå med vægt i overvejelserne, at der ikke fra dansk side bør træffes foranstaltninger, som kan medvirke til at svække indsatsen mod tortur, eller som kan opfattes på denne måde.

Der er fra forskellig side udtrykt skepsis over for anvendelsen af diplomatiske forsikringer. Både FN's tidligere Højkommissær for Menneskerettigheder, Loui-

se Arbour, og FN's særlige rapportør vedrørende tortur, Manfred Nowak, samt flere menneskerettighedsorganisationer har givet udtryk for den opfattelse, at diplomatiske forsikringer er ineffektive og alene tjener til omgåelse af tortur- og refoulementsforbuddene, ikke som forsøg på at beskytte den udviste mod tortur.

De har peget på, at man i stedet bør fokusere på tiltag til generelt at modvirke tortur i modtagerlandene. Danmark fører allerede en meget aktiv international anti-torturpolitik. For så vidt angår mere målrettede indsatser i modtagerlandene kunne der tages udgangspunkt i det sæt forslag til foranstaltninger til gennemførelse af EU's retningslinjer mod tortur, som Rådet vedtog i april 2008, jf. dok 8481/1/08 REV 1. Heri opfordres EU landenes repræsentationer til at udarbejde landestrategier for arbejdet mod tortur.

For et land som Danmark, der indtager en ledende rolle i den internationale bekæmpelse af tortur, er det vigtigt ikke at give indtryk af at "gå lige til grænsen" med risiko for at overskride den eller at sætte sin troværdighed over styr. Beskyttelsen af menneskerettighederne bør ske med en betydelig sikkerhedsmargen.

10.5. Logistik

Indgåelse af en udvisningsaftale med diplomatiske forsikringer vil typisk forudsætte langvarige og vanskelige diplomatiske forhandlinger. Danmark har i forvejen erfaring med indgåelse af tilbagetagelsesaftaler, som kan være særdeles ressourcekrævende og langvarige. Overvejelser og de første kontakter om tilbagetagelsesaftalen med Nordirak blev således indledt i 2004 og er endnu ikke afsluttet. Aftaler om diplomatiske forsikringer må antages at være endnu mere følsomme. Erfaringer fra andre lande har vist, at der kan gå fra seks måneder til tre år eller endnu længere, før en aftale om diplomatiske forsikringer kan indgås.

Arbejdsgruppen bemærker i relation til Danmarks muligheder for indgåelsen af generelle aftaler, at Danmark gennem en årrække på asylområdet med succes har forhandlet og indgået tilbagetagelsesaftaler med en række lande, ligesom Rigspolitiets Udlændingeafdeling har en mangeårig praktisk erfaring med tilbagesendelse af afviste asylansøgere.

Såfremt det besluttes, at Danmark skal søge at indgå sådanne generelle aftaler om diplomatiske forsikringer, kunne forhandlingerne om indgåelse af sådanne aftaler i givet fald gennemføres i et samarbejde mellem Udenrigsministeriet og Justitsministeriet/Integrationsministeriet på samme måde som for så vidt angår tilbagetagelsesaftalerne.

Herudover bør Integrationsministeriets Udsendelsesenhed, der deltager i forhandlinger om og efterfølgende administrerer tilbagetagelsesaftaler, og Rigspolitiets Udlændingeafdeling i givet fald inddrages i arbejdet, således at den erfaring og de kontakter, som disse myndigheder har, kan udnyttes.

Danmark vil efter omstændighederne også kunne søge samarbejdspartnere blandt andre vestlige lande med henblik på at kunne lægge større diplomatisk pres på det land, der ønskes indgået en aftale med. Det er imidlertid usikkert, om et sådan diplomatisk pres vil kunne opretholdes, og om det vil have effekt over længere tid ud over selve indgåelsen af aftalen.

Men det må efter arbejdsgruppens opfattelse antages, at etableringen af et system bestående af en række generelle aftaler med potentielle modtagerlande vil tage lang tid og koste mange ressourcer at oprette, ligesom det – såfremt man ønsker at arbejde med konkrete aftaler – vil udgøre et selvstændigt moment ved vurderingen af anvendeligheden heraf, at også indgåelse af individuelle konkrete aftaler vil kunne være tidskrævende.

Udpegning eller oprettelse af en effektiv uafhængig monitorering vil også kunne indebære vanskeligheder. En række anerkendte internationale menneskerettighedsorganisationer afviser at deltage i gennemførelsen af diplomatiske forsikringer, og det kan være særdeles vanskeligt at oprette en bæredygtig effektiv og uafhængig national institution udefra. Under alle omstændigheder vil det være udgiftskrævende. Beslutningen om at indlede forhandlinger om og indgå en aftale med diplomatisk forsikring bør træffes af regeringen, efter at Flygtningenævnet – eller en anden myndighed eller domstol, jf. modellerne i kapitel 8 – har konstateret, at forbuddet mod tortur hindrer udvisning. Sagen bør forelægges den kompetente myndighed eller domstol på ny, når aftalen om diplomatiske forsikringer er indgået med henblik på en uafhængig vurdering af, om forholdene nu muliggør en udvisning.

11. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

11.1 Indledning

Som det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, skal arbejdsgruppen overveje reglerne om administrativ udvisning, herunder behovet og muligheden for i højere grad at gøre de implicerede myndigheder bekendt med PET's fortrolige materiale.

Arbejdsgruppen skal desuden overveje anvendelsen af diplomatiske forsikringer, så flere af de udlændinge, der udvises, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, også kan udsendes af Danmark i stedet for at komme på tålt ophold.

Arbejdsgruppen skal endvidere overveje, om de gældende regler for frihedsberøvelse af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, er tilstrækkelige, og om der er mulighed for opstramning af de vilkår om meldepligt m.v., der fastsættes, når udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke kan udsendes af Danmark, men forbliver her i landet på tålt ophold.

På baggrund af arbejdsgruppens overvejelser og de undersøgelser, som er foretaget af andre landes administration og behandling af denne type sager, skal arbejdsgruppen komme med anbefalinger til nye initiativer, som i overensstemmelse med Folketingets vedtagelse nr. V 37 under forespørgsel af 10. april 2008 kan sikre, at udvisningen 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.

Arbejdsgruppen vil først gennemgå nogle generelle og gennemgående problemstillinger, der har vist sig relevante for hele sagsområdet. Dette gøres nedenfor i afsnit 11.2.

Der redegøres herefter nedenfor i afsnit 11.3 for arbejdsgruppens overvejelser om nye initiativer i relation til procedurer, implicerede myndigheder og mulighed for styrket domstolskontrol i sager om administrativ udvisning.

I afsnit 11.4 vurderes muligheden for ændringer og nye initiativer i relation til indgreb og vilkår, herunder mulighed for indførelse af særlige kontrolforanstaltninger med inspiration fra de britiske control orders.

Herefter vurderes det i afsnit 11.5, om og i givet fald hvordan Danmark kan gøre brug af diplomatiske forsikringer.

Endelig sammenfattes arbejdsgruppens konklusioner i afsnit 11.6.

Det bemærkes, at udvalgets repræsentant udpeget af Foreningen af Udlændingeretsadvokater; advokat Synnøve Falk-Rønne, har meddelt, at Foreningen af Udlændingeretsadvokater ikke har kunnet tiltræde arbejdsgruppens anbefalinger. Foreningen af Udlændingeretsadvokater har i den anledning afgivet en særudtalelse, der er optrykt som bilag f.

De i kapitel 11 anførte betragtninger og konklusioner fra arbejdsgruppen skal således ses som afgivet af den øvrige arbejdsgruppe i enighed.

11.2 Generelle og gennemgående problemstillinger

11.2.1 Afgrænsning af persongruppen

Som beskrevet i kapitel 8.1.2.1 er arbejdsgruppens kommissorium begrænset til den udlændingeretlige regulering af sager om statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen har under sit arbejde været opmærksom på, at det for så vidt angår udformningen og rækkevidden af nye initiativer, blandt andet i forhold til de beskrevne modeller for prøvelse af farevurderingen, jf. kapitel 8.2, og i forhold til eventuelle ændringer af reglerne om indgreb og vilkår, herunder muligheden for anvendelsen af særlige kontrolforanstaltninger, jf. kapitel 9, er af afgørende betydning, at der alene er tale om regulering af forholdene for udenlandske statsborgere, idet dette indebærer, at der på grund af respekten for Danmarks internationale forpligtelser, herunder diskriminationsforbuddet, vil være en række begrænsninger i forhold til, hvilke initiativer der kan iværksættes.

Arbejdsgruppen peger i den forbindelse på, at der som omtalt i kapitel 6.2.2 er en vis usikkerhed om, hvorvidt den britiske model med control orders er fuldt

ud i overensstemmelse med menneskerettighederne. Det er efter arbejdsgruppens opfattelse relevant at afvente denne afklaring, førend man går videre med at overveje muligheden for at udvikle lignende særlige kontrolforanstaltninger.

Arbejdsgruppen bemærker i øvrigt, at særlige ordninger, som – efter beslutning herom – også måtte skulle omfatte danske statsborgere, der må anses for en fare for statens sikkerhed, vil rejse en række generelle spørgsmål om regulering af PET's virksomhed.

11.2.2 Indsigt i PET's materiale

Arbejdsgruppen har nøje vurderet, om og i givet fald hvordan det er muligt at skabe større indsigt i PET's fortrolige efterretningsmateriale, dels for de implicerede myndigheder/domstole, dels for den enkelte udlænding, som må anses for en fare for statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen finder, at der er behov for at overveje muligheder for, hvordan PET på betryggende vis kan fremlægge det fortrolige materiale, som er nødvendigt for de relevante myndigheder og/eller domstole, der skal forholde sig til farevurderingen, træffe beslutning om udvisning og udsendelse samt forholde sig til grundlaget for en eventuel frihedsberøvelse. Dette må også anses for at være i overensstemmelse med Højesterets kendelser af 2. juli 2008 i de to tunesersager, hvor Højesteret blandt andet udtalte, at "selv om beslutningen om frihedsberøvelse sker for at sikre gennemførelsen af udvisningsafgørelsen, som igen er baseret på afgørelsen om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, og selv om gyldigheden af disse afgørelser ikke kan prøves under en sag om frihedsberøvelse i henhold til § 37, finder Højesteret, at en kontrol af frihedsberøvelsens lovlighed skal indebære en vis prøvelse af det faktuelle grundlag for afgørelsen om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Der må kræves en rimelig sandsynliggørelse af, at der har været et sådant faktuelt grundlag for farevurderingen, at frihedsberøvelsen ikke kan anses for uhjemlet eller ubegrundet, jf. herved også menneskerettighedskonventionens artikel 5, stk. 4. Denne sandsynliggørelse må ske ved, at myndighederne for retten fremlægger de i så henseende fornødne oplysninger med passende adgang til kontradiktion."

Arbejdsgruppen finder i den forbindelse anledning til at fremhæve, at der – samtidig med en mulig større grad af fremlæggelse af PET's fortrolige materiale for relevante myndigheder eller domstolene – bør tænkes i modeller, hvor færrest mulige myndigheder skal have adgang til oplysningerne for derved at skabe den højeste grad af sikkerhed for, at oplysningerne fra PET forbliver fortrolige, herunder at PET over for internationale samarbejdspartnere kan give de fornødne garantier for, at oplysninger indhentet via sådanne samarbejdspartnere behandles fortroligt.

Det er arbejdsgruppens grundlæggende opfattelse, at muligheden for at skabe en større grad af indsigt blandt relevante myndigheder og/eller domstole har en indbyrdes sammenhæng med etableringen af et system, hvor kun få myndigheder, der hver især er underlagt de fornødne krav til fortrolighed og sikker behandling af oplysningerne, gøres bekendt med de oplysninger, der danner grundlag for, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed.

Der er således fortsat tale om en aktuel terrortrussel rettet mod Danmark, jf. herved PET's Center for Terroranalyse, (CTA), der i sin "Vurdering af Terrortruslen mod Danmark", (VTD), af 13. november 2008 blandt andet anfører:

"CTA vurderer, at der er en generel terrortrussel mod Danmark, som bestyrkes af militante ekstremistiske gruppers skærpede fokus på Danmark. Der er grupper og personer i Danmark, der har ønske om og kapacitet til at udføre terrorhandlinger i Danmark. Derudover kan grupper i udlandet søge at sende terrorister til Danmark. CTA vurderer endvidere, at der er en betydelig og erkendt terrortrussel mod danskere og danske interesser visse steder i udlandet."

Terrorismen har fortsat en sådan grad af internationalisering og såvel økonomisk som logistisk styrke, at det kræver et internationalt samarbejde mellem efterretningstjenesterne i Danmark og vores allierede og andre samarbejdspartnere for at dæmme effektivt og rettidigt op imod disse trusler.

Der er således fortsat behov for, at det danske efterretningsvæsen kan samarbejde med andre landes tjenester, og et sådant samarbejde kræver blandt andet, at andre landes tjenester har vished for, at oplysninger, som udveksles, behandles med den fornødne fortrolighed.

For så vidt angår den enkelte udlændings mulighed for en større grad af indsigt i PET's materiale i sager om statens sikkerhed er det arbejdsgruppens grundlæggende opfattelse, at det udgangspunkt, der har været gældende for de initiativer mod terrorisme, som blev gennemført ved lov nr. 362 af 6. juni 2002, fortsat gør sig gældende. Dette betyder, at der efter arbejdsgruppens opfattelse fortsat er brug for administrative procedurer, hvorefter en udlænding ikke kan blive gjort bekendt med (dele af) PET's fortrolige materiale i en sag om statens sikkerhed, og at der derfor fortsat er behov for en ordning, der minder om den, der er gældende i udlændingelovens § 45 b.

Det bemærkes i øvrigt, at de begrænsninger i udlændingens adgang til oplysninger i sagen, der i dag er mulige med hjemmel i udlændingelovens § 45 b, stk. 2, 2. pkt., skal ses i forlængelse af reglerne i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 1 og 2, der kan føre til, at retten til aktindsigt begrænses af hensyn til bl.a. statens sikkerhed, rigets forsvar og udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter.

Arbejdsgruppen finder således, at det gældende princip om, at en person, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan afskæres fra at blive gjort bekendt med de oplysninger, der ligger til grund for farevurderingen, bør opretholdes.

Dette skal ses i sammenhæng med, at arbejdsgruppen lægger op til modeller, der giver større indsigt i PET's fortrolige materiale for de myndigheder/domstole, der på baggrund af farevurderingen, der er foretaget efter en procedure, der ligner den gældende i udlændingelovens § 45 b, skal træffe afgørelse om udvisning og udsendelse, tage stilling til spørgsmål om frihedsberøvelse samt efterprøve sådanne afgørelser og beslutninger.

11.2.3 Retssikkerhed for den enkelte

Arbejdsgruppen har – i konsekvens af det i afsnit 11.2.2 anførte om holdningen til den enkelte udlændings mulighed for indsigt i oplysninger i PET's fortrolige materiale – vurderet, om der er andre muligheder for at sikre, at der uanset hemmeligholdelsen af de nævnte oplysninger fortsat er fokus på størst mulig retssikkerhed for den enkelte.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse navnlig fokuseret på mulighederne for, at udlændingen gennem en særligt godkendt advokat får – om ikke andet – en indirekte adgang til kontradiktion i relation til PET's fortrolige materiale. Samtidig har domstolene adgang til sagens fulde materiale.

Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at dette er muligt på to forskellige måder.

Der kan således med en vis inspiration fra reglen i retsplejelovens § 729 a, stk. 4, om tavshedspålæg til forsvarere etableres en ordning, hvorefter der fra en begrænset gruppe af særligt sikkerhedsgodkendte advokater udpeges en advokat for en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Advokaten får i sin egenskab af advokat for den pågældende adgang til PET's fortrolige materiale, men må dog ikke drøfte materialet med sin klient. Advokaten har i øvrigt et helt almindeligt åbent og direkte forhold til sin klient.

Alternativt kan der – som det bl.a. er beskrevet i kapitel 8.2.1 – arbejdes med såkaldte åbne og lukkede møder, til brug for hvilke der udpeges en række særligt godkendte advokater, der alle er sikkerhedsgodkendte. Her er de pågældende advokater imidlertid ikke advokater i traditionel forstand for den enkelte udlænding, idet disse særligt godkendte advokater helt generelt ikke drøfter sagen med den enkelte udlænding, der har en egen traditionel advokat med hvem sagen kan drøftes. Disse særligt godkendte advokater fungerer derimod mere som en slags generelle advokater, der ud fra deres erfaring med sager af denne karakter og generelle erfaring som advokater bidrager til at sikre en proces, der er så fair og åben som muligt for den enkelte.

Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at det ganske særlige fortrolighedsforhold, der kendetegner forholdet mellem en udlænding og dennes advokat, skal værnes. Arbejdsgruppen er endvidere af den opfattelse, at det vil kunne besværliggøre PET's muligheder for effektivt internationale samarbejde, såfremt PET vil skulle videregive oplysninger til advokater, der herefter – uanset at de er særligt sikkerhedsgodkendte og ikke må drøfte det fortrolige materiale med deres klient – skal varetage deres klients interesser i et klassisk klient-advokat forhold.

Arbejdsgruppen finder derimod, at ordningen med åbne og lukkede møder og særligt godkendte advokater, der også er kendt og anvendt i andre lande, jf.

kapitel 7.7.1 om den britiske SIAC-model, indeholder den fornødne afbalancering mellem hensynet til skabelsen af mulighed for reel kontradiktion på udlændingens vegne og hensynet til PET's arbejde. Arbejdsgruppen finder, at der i relation til udpegelsen af sådanne særligt godkendte advokater og til nærmere fastlæggelse af deres rolle under sagen, herunder deres eventuelle ret til at kommunikere med den traditionelle advokat for den udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan hentes en vis inspiration fra ordningen i retsplejelovens § 729 c, jf. § 784, stk. 2.

Der er også grund til at fremhæve, at der som beskrevet i kapitel 8.2 i model 1 og 4 lægges op til, at domstolene skal kunne indhente en udtalelse fra Flygtningenævnet i sager om mulig udsendelse af den pågældende udlænding, og at der som en del af domstolenes høring af Flygtningenævnet kan indgå en redegørelse fra PET om, hvorvidt den konkrete sag har forgreninger til udlandet, herunder til udlændingens hjemland, om der i forbindelse med sagen har været eller påtænkes taget kontakt til hjemlandets myndigheder, og om PET skulle være bekendt med, om hjemlandet måtte være i besiddelse af oplysninger, der giver disse myndigheder anledning til at anse udlændingen for en fare for hjemlandets sikkerhed eller på anden måde bringer udlændingen i en asylrelevant konflikt med hjemlandet.

Denne udtalelse må som udgangspunkt være tilgængelig for udlændingen, medmindre de hensyn, der er nævnt i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 1 og 2, og som kan føre til, at retten til parters aktindsigt begrænses, nemlig statens sikkerhed, rigets forsvar samt rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, gør sig gældende.

Udlændingen vil således sammen med sin egen advokat under sagen have adgang til det materiale, der er fremlagt ved åbne møder og til det materiale, som retten fremsender som led i en eventuel høring af Flygtningenævnet.

11.2.4 Hensynet til en hurtig og effektiv sagsbehandling

Sager om statens sikkerhed er meget alvorlige sager, der kan indebære afgørelser af meget indgribende karakter for de implicerede udlændinge.

De senere års sager i Danmark – såvel de egentlige straffesager som sagerne efter udlændingelovens § 45 b – har tiltrukket sig stor mediemæssig interesse, og der er efter arbejdsgruppens opfattelse knyttet en stor betydning til den særlige procedure, hvorefter personer, der forsøger anslag mod statens sikkerhed og danske værdier, hurtigt og effektivt kan mødes med de sanktioner og foranstaltninger, som henholdsvis det strafferetlige og udlændingeretlige system indeholder.

Det må desuden antages, at en hurtig og effektiv proces i disse sager kan have en vis generalpræventiv effekt over for personer, der ellers måtte være på vej til at komme i kontakt med miljøer, der arbejder på at skade grundlæggende danske samfundsinteresser.

Det er derudover efter arbejdsgruppens opfattelse også vigtigt at fremhæve, at en hurtig og effektiv proces i disse sager bidrager til at styrke retsfølelsen hos den almindelige befolkning, hvilket er af central betydning for PET's arbejde, idet opgaven med at opretholde intern sikkerhed blandt andet løses på det nuværende høje niveau på baggrund af den almindelige agtpågivenhed og det civile engagement, som alle almindelige borgere løbende opfordres til at udvise.

Denne daglige indsats sikres bedst muligt ved, at borgerne grundlæggende har vished for, at sager om statens sikkerhed føres med en høj grad af retssikkerhed for den enkelte udlænding og med den fornødne intensitet og hurtighed samt konsekvens.

Borgerne skal således have vished for, at der i alle sager gives så mange oplysninger til udlændingen som muligt, at relevante myndigheder og domstole har adgang til PET's fortrolige materiale, at der er skabt rammer for kontradiktion under prøvelsen af farevurderingen eller deraf følgende afgørelser, og at processen i øvrigt foregår så hurtigt og effektivt som muligt, så anvendelsen af frihedsberøvelse derigennem begrænses mest muligt under hensyntagen til behovet for en grundig proces.

Det er derfor efter arbejdsgruppens opfattelse et selvstændigt parameter for nye modeller og initiativer til behandlingen af disse sager, at der skabes et system med stor effektivitet, mulighed for en hurtig sagsbehandling ved myndigheder eller domstole og konsekvens såvel i håndhævelsen af afgørelser som i de

tiltag, der må iværksættes i de tilfælde, hvor effektueringen af afgørelser om udvisning ikke er mulig med et deraf følgende tålt ophold.

Arbejdsgruppen har derfor fokuseret på modeller og initiativer, der peger mod enstrengede forløb med færrest muligt implicerede myndigheder, således at flest mulige aspekter af en sag om statens sikkerhed behandles ved en og samme myndighed eller i et enstrenget forløb ved domstolene.

Arbejdsgruppen har for så vidt angår domstolsprøvelse af sager om statens sikkerhed bl.a. peget på muligheden for – med inspiration fra procedurerne i udlændingelovens § 52 – at etablere en særlig hurtig form for indbringelse for domstolene, hvor der med korte frister og krav til myndighedernes hurtige indbringelse af og indledende oplysning af sagerne søges sikret et hurtigt og effektivt system for sådanne sagers behandling ved domstolene. Der henvises nærmere herom til kapitel 8.2.

11.3 Vurdering af procedurer, implicerede myndigheder og mulighed for styrket domstolskontrol i sager om administrativ udvisning

Der er i kapitel 8 beskrevet fire alternative modeller for, hvordan sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, fremover vil kunne behandles.

Der er visse fællestræk i flere af modellerne, der er relevante at fremhæve mere overordnet.

To af modellerne – model 1 og 4 – er således i væsentlig grad orienteret mod muligheden for domstolsprøvelse af sager om statens sikkerhed. Her er der i forskellig grad sat fokus på, at de administrative afgørelser, der træffes, i en hurtig og smidig proces skal kunne efterprøves ved domstolene.

De to andre modeller – model 2 og 3 – er til forskel herfra koncentreret om etableringen af et særligt forum – et sagkyndigt domstolslignende nævn, hvor sådanne sager kan behandles.

I alle fire modeller gøres der til en vis grad op med Flygtningenævnets hidtidige enekompetence i sager om spørgsmål om Danmarks overholdelse af refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31.

Arbejdsgruppen har således beskrevet, hvordan det kan sikres, at der – uanset at Flygtningenævnet ikke længere skal træffe afgørelse efter udlændingelovens § 31 i sager om statens sikkerhed – skabes en proces, hvor den særlige sagkundskab, som Flygtningenævnet besidder i forhold til asylretten, sikres inddraget, samtidig med, at Flygtningenævnet ikke behøver at få nærmere kendskab til PET's fortrolige materiale.

Der er i relation til model 1 og 4 grund til at fremhæve, jf. også nærmere herom i kapitel 8.2, at samspillet mellem domstolene og Flygtningenævnet nærmere er tænkt udformet således, at retten skriftligt vil kunne anmode Flygtningenævnet om en udtalelse til brug for domstolenes stillingtagen til, om en udlænding kan udsendes.

Det er retten, der har ansvaret for oplysningen af sagen, herunder udarbejdelse af høringstemaer m.v. Flygtningenævnet har i forbindelse med afgivelsen af sin udtalelse ikke adgang til det fortrolige materiale, der er fremlagt for retten.

Flygtningenævnet vil formentligt skulle tage en række forbehold i relation til sin udtalelse, herunder blandt andet at udtalelsen er afgivet ud fra de for Flygtningenævnet foreliggende oplysninger. Det er herefter op til retten at vurdere Flygtningenævnets udtalelse i forhold til sagens øvrige materiale, herunder navnlig det for retten fremlagte fortrolige materiale fra PET.

I relation til muligheden for styrket domstolskontrol i sager om administrativ udvisning af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, er der anledning til at pege på en række forhold, der klart adskiller den gældende administrative proces fra prøvelsen i domstolssystemet.

I den administrative proces har udlændingen begrænset mulighed for kontradiktion på grund af anvendelsen af bestemmelsen i udlændingelovens § 45 b, stk. 2. Der er i øvrigt tale om en proces, hvor alle relevante myndigheder, herunder politiet, er underlagt de styringsmæssige rammer, der ved grundlovens § 3 er tillagt den udøvende magt. Afgørelsen om farevurderingen efter udlændingelovens § 45 b træffes således under politisk ansvar på baggrund af en indstilling fra PET, og der er ikke i denne proces etableret mulighed for, at udlændingen eksempelvis gennem en advokat kan varetage sine interesser.

Heroverfor står den mulige efterprøvelse af administrationens afgørelser ved domstolene, jf. herved grundlovens§ 63.

Myndighederne er både under den administrative behandling og under en domstolsprøvelse, jf. model 1 og 4 som beskrevet i kapitel 8.2, af afgørelser og beslutninger underlagt officialmaksimen, således at myndighederne altid skal tilstræbe, at der træffes den materielt korrekte afgørelse ud fra et fuldt fornødent oplysningsgrundlag.

Det forhold, at PET's materiale forbliver fortroligt over for udlændingen, betyder imidlertid, at ordningen efter udlændingelovens § 45 b i offentligheden kan komme til at fremstå som en lukket proces med deraf manglende legitimitet – også selv om de implicerede myndigheder er underlagt officialmaksimen.

Ved en styrket domstolskontrol i sager om administrativ udvisning, hvor domstolene under deres prøvelse af sagen har adgang til PET's fortrolige materiale, opnås en række fordele.

Domstolene er uafhængige, jf. grundlovens §§ 3 og 64, og er efter grundlovens § 63 tillagt kompetence til at "påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser." Det må anses for et helt grundlæggende element i samspillet mellem administrationen og domstolene, at muligheden for at efterprøve administrationens afgørelser ved domstolene, jf. grundlovens § 63, skaber en balance mellem den udøvende og den dømmende magt, således at der løbende kan ske en uvildig prøvelse af, om administrationen holder sig inden for lovens grænser.

Ved domstolsprocessen sikres det i øvrigt i højere grad end ved den administrative proces, at udlændingen får bistand af en advokat, der kan hjælpe med at varetage udlændingens interesser, og der sikres gennem indførelsen af en model, hvor domstolene har adgang til PET's fortrolige materiale, og hvor en særlig godkendt advokat medvirker til beslutningen om, hvorvidt materialet skal være lukket eller åbent, en langt højere grad af mulighed for kontradiktion.

11.3.1 Om proceduren efter udlændingelovens § 45 b

Ved beskrivelsen af de nye modeller har arbejdsgruppen vurderet, om den hidtidige procedure efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, kan og bør opretholdes.

Som nævnt i forbindelse med beskrivelsen af den relevante persongruppe, jf. kapitel 8.1.2.1, er det vigtigt at have for øje, at indsatsen mod terror har et bredt sigte, og at det ikke kun er udlændinge, der potentielt er til fare for statens sikkerhed. Omvendt er der for udlændinge særlige indgreb i relation til udvisning og udsendelse, som ikke er relevante i forhold til danske statsborgere.

En opretholdelse af en procedure svarende til den gældende efter § 45 b, stk. 1 – og dermed proceduren for hemmeligholdelse af PET's fortrolige materiale i netop denne fase af sagen – kan, som det fremgår af beskrivelsen af model 1, jf. kapitel 8.2.1.1, ske uafhængigt af, at der etableres mulighed for en øget grad af domstolsprøvelse af afgørelser om sikkerhedsvurdering og udvisning med fremlæggelse af (mest muligt af) PET's fortrolige materiale i denne efterfølgende del af sagsbehandlingen.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at netop ordningen efter udlændingelovens § 45 b har været udsat for kritik af den lukkede og hemmeligholdte proces. Arbejdsgruppen har dog helt overordnet valgt at holde fast i princippet i udlændingelovens § 45 b, stk. 1, om, at en beslutning om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed, træffes administrativt af mindst én minister.

Som det er anført i kapitel 4.3.2, har justitsministeren ved sin besvarelse den 9. april 2008 af spørgsmål nr. 374 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg blandt andet redegjort for den historiske baggrund for reglen om udvisning på grund af statens sikkerhed, og som det fremgår, er der tale om, at beslutningen om udvisning traditionelt har henhørt under den udøvende magt, jf. også beskrivelsen i kapitel 3.

Arbejdsgruppen noterer sig, at baggrunden for ordningen med en eller flere ansvarlige ministre involveret i farevurderingen er, at der skabes en høj grad af troværdighed om afgørelserne, når de er truffet på ministerniveau, og at ordningen sikrer mulighed for hurtigt at træffe afgørelse i sådanne sager. Med de nye modeller for efterprøvelse af farevurderingen imødekommes kritikken af den lukkede og hemmeligholdte proces.

11.3.2 Prøvelse ved særligt nævn eller ved domstolene

I de to modeller, der indebærer oprettelsen af et særligt nævn, tillægges nævnet – udover muligheden for at kunne efterprøve sikkerhedsvurderingen, der i dag alene kan efterprøves ved domstolene, jf. grundlovens § 63 – kompetence som klageinstans for integrationsministerens afgørelse om udvisning.

Det må anses for en styrke ved de to modeller, at der ved sammensætningen af nævnet via inddragelse af sagkyndige nævnsmedlemmer udpeget af PET og Udenrigsministeriet sker en sikring af den fagkundskab, der er nødvendig for at kunne vurdere, om der skal ske udvisning og udsendelse. Der bibeholdes desuden den traditionelle nævnskompetence i relation til udsendelsesspørgsmålet, og de fordele, der traditionelt er knyttet til nævnsbehandling af udlændingesager, bevares.

Der etableres et helt nyt system, der alene skal tage sig af denne særlige type sager, hvorved der opbygges specialviden og -kompetence i relation til behandlingen af denne ganske særlige type sager. Proceduren er hurtigere og mere effektiv end den gældende, idet Udlændingeservice ikke længere vil være inddraget som første instans i relation til udvisnings- og udsendelsesafgørelsen.

Det må omvendt anses for en svaghed ved modellerne, at nævnet – såfremt man vælger at samle behandlingen af samtlige klager i disse særlige sager ét sted – tillægges kompetence i relation til tvangsindgreb, der normalt er undergivet domstolsprøvelse, jf. modellen i kapitel 9. Det må endvidere anses for ressourcekrævende at opbygge en sådan særlig myndighed til behandlingen af disse sager, idet der hidtil har været et relativt begrænset antal af sådanne sager.

Uanset om der måtte blive indført endelighedsbestemmelser, vil der fortsat være mulighed for at indbringe et særligt nævns afgørelser for domstolene, i det mindste i relation til eksempelvis retsspørgsmål, hvilket betyder, at sagerne potentielt vil skulle gennem en række instanser med deraf følgende lang samlet sagsbehandlingstid.

Over for de to modeller, der indebærer etablering af et nyt særligt nævn, står de to modeller med fokus på muligheden for domstolsprøvelse.

Disse modeller har efter arbejdsgruppens opfattelse begge et klart enstrenget forløb, hvor PET's fortrolige materiale alene skal forelægges for domstolene, men ikke for administrative myndigheder. Modellerne er enkle og overskuelige, og sagerne behandles ved de almindelige domstole, der er særligt egnede til såvel bevisførelse som bevisvurdering, herunder vidneførsel m.v.

Det må anses for en mulig svaghed ved de modeller, der har fokus på domstolsprøvelsen, at den særlige sagkundskab delvis afskæres, herunder de i dag deltagende udlændingemyndigheder, og at der ikke som i de modeller, der forudsætter oprettelse af et særligt nævn, kan ske inddragelse af kompetencer fra personer udpeget af PET og Udenrigsministeriet, ligesom der er risiko for en lang sagsbehandlingstid, hvis denne type sager ikke får en helt særlig oppriori-tering i det almindelige domstolssystem.

Arbejdsgruppen bemærker imidlertid i forhold til de mulige svagheder ved de modeller, der har fokus på domstolsprøvelsen, at der fortsat sker inddragelse af sagkundskaben i Flygtningenævnet via domstolenes mulighed for indhentelse af sagkyndige udtalelser fra Flygtningenævnet, ligesom det ved domstolsprøvelsen vil være muligt at indkalde eksperter med den særlige sagkyndige viden, der i modellerne med særlige nævn er hos de personer, der udpeges af PET og Udenrigsministeriet.

Det er derudover som nævnt i forbindelse med beskrivelsen af modellerne relevant, at det – henset til sagernes alvorlige karakter – sikres, at der ved statens førelse af disse sager ved domstolene inddrages de nødvendige særlige kompetencer samt kendskab til sagens faktiske omstændigheder.

Arbejdsgruppen bemærker i forhold til sagsbehandlingstiden ved domstolene, at det under henvisning til disse sagers samfundsmæssigt centrale og for de implicerede personer meget indgribende karakter – sammenholdt med det forventede begrænsede antal sager – må være muligt at foretage en ganske særlig prioritering af netop denne type sager i domstolssystemet, således at sagerne behandles hurtigst muligt med den nødvendige hensyntagen til de almindelige retssikkerhedsmæssige garantier, der gælder for dansk retspleje.

11.4 Vurdering af muligheden for ændringer og nye initiativer i relation til indgreb og vilkår, herunder mulighed for indførelse af særlige kontrolforanstaltninger

Arbejdsgruppen har i kapitel 9 beskrevet en ny model for behandlingen af sager om frihedsberøvelse af en udlænding under en verserende sag om udvisning, fordi den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen har desuden set på anvendelsen af supplerende indgreb og vilkår under behandlingen af en sag om statens sikkerhed og på de efterfølgende kontrolforanstaltninger for personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og som er i Danmark på tålt ophold, herunder på mulighederne for indførelse af særlige kontrolforanstaltninger med inspiration fra de britiske control orders og mulighederne for skærpelse af de gældende udlændingeretlige kontrolforanstaltninger og vilkår.

Endelig har arbejdsgruppen overvejet, hvorvidt der bør ses nærmere på andre myndigheders viden om, at en udlænding er på tålt ophold i Danmark.

11.4.1 Om en ny model for prøvelse af frihedsberøvelse

Den nye model er tænkt i sammenhæng med de 4 nye modeller for, hvordan sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, fremover skal behandles, jf. kapitel 8. Modellen indebærer, at domstolsprøvelsen af frihedsberøvelsen kan foregå med (lukket) fremlæggelse af de relevante fortrolige oplysninger fra PET og med tilstedeværelse af en særligt godkendt advokat m.v.

Modellen vedrørende frihedsberøvelse er opbygget med særligt sigte på, at der skal kunne ske efterprøvelse af grundlaget for frihedsberøvelsen, herunder opfyldelse af de krav, der stilles til den rimelige sandsynliggørelse af det faktuelle grundlag for farevurderingen, og til vurderingen af proportionalitet.

Modellen tager højde for ønsket om, at færrest mulige myndigheder skal gøre bekendt med PET's fortrolige materiale, og at frihedsberøvelsen hurtigt og effektivt løbende kan efterprøves.

Der gøres desuden op med, at der i det gældende system er forskellig prøvelsesmulighed alt efter, om frihedsberøvelsen varer mere eller mindre end tre døgn.

Arbejdsgruppen finder, at den beskrevne model for behandlingen af sager om frihedsberøvelse tager højde for de kritikpunkter, der har været i forhold til den hidtidige ordning, og tager højde for de kendelser, som Højesteret har afsagt i de to tunesersager.

Modellen vil – i sammenhæng med etableringen af en ny model for behandlingen af sager om farevurderingen, jf. kapitel 8 – være relativ enkel at implementere, og ordningen vil betyde en større grad af retssikkerhed for den enkelte og give en større generel legitimitet til ordningen med frihedsberøvelse i denne type sager.

Modellen vil kunne bidrage til en hurtig og effektiv behandling af denne type sager, hvilket er meget centralt henset til indgrebets karakter.

Det er derudover relevant, at det – henset til sagernes alvorlige karakter – sikres, at der ved statens førelse af disse sager er tilknyttet de nødvendige kompetencer samt kendskab til sagens faktiske omstændigheder.

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

Som anført i kapitel 5.2.2 og 9.2.3 er der en række indgreb og vilkår, der knytter sig til en frihedsberøvelse, herunder spørgsmål om anvendelsen af isolation og brev- og besøgskontrol. Disse indgreb og vilkår er efter arbejdsgruppens opfattelse fortsat egnede til anvendelse i sager om statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen finder imidlertid – også henset til de hidtidige konkrete erfaringer med denne ganske særlige type sager – at der kan være behov for et supplement til de eksisterende indgreb og vilkår, således at det ud fra formålet om at sikre den effektive udsendelse af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, i endnu højere grad end i dag søges hindret, at udlændingen gennem kontakt til medierne skaber sig et grundlag for ikke at kunne udsendes på grund af reglerne om non-refoulement.

Arbejdsgruppen peger således på muligheden for, at der – henset til, at statens ønske om at kunne effektuere en udvisning er særligt stærkt i denne type sager – indføres en hjemmel, der udtrykkeligt og direkte er møntet på sager om statens sikkerhed, og som giver politiet som udsendelsesmyndighed, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2, mulighed for efter en konkret vurdering at begrænse den pågældendes udlændings kontakt udadtil under frihedsberøvelsen.

Med henblik på at undgå, at den pågældende kan forhindre sin udsendelse på grund af reglerne om non-refoulement, herunder at den pågældende gennem interviews og offentlig omtale af sin person kan skabe sig et asylgrundlag, kan det overvejes at supplere bestemmelserne i udlændingelovens §§ 37 c, d og e, således at det er muligt under frihedsberøvelsen at afskære eller begrænse udlændingens adgang til besøg og anden kontakt, der kan medvirke til at forhindre udsendelsen. Af samme grunde kan der være anledning til under retsmøder i sagen, herunder under hovedforhandlingen, at anvende navneforbud, referatforbud eller lukkede døre.

En afgørelse efter det foreslåede supplement til bestemmelserne i udlændingelovens §§ 37 c, d og e, skal – som tilfældet er i dag med beslutninger efter de nævnte bestemmelser – kunne efterprøves ved domstolene, og administrationen af en sådan ny bestemmelse vil i hvert enkelt tilfælde skulle respektere grundlovens frihedsrettigheder og Danmarks internationale forpligtelser.

11.4.3 Om muligheden for indførelse af særlige kontrolforanstaltninger med inspiration fra de britiske control orders

Som det fremgår af kapitel 7.7.3.1, har de britiske control orders et bredere formål end det rent udlændingeretlige. Formålet med indførelsen af control orders er således, at personer, der mistænkes for at være involveret i terrorrelaterede aktiviteter, indskrænkes i deres muligheder for at kunne involvere sig yderligere i disse. En control order anses således som en forebyggende foranstaltning, der har et klart sikkerhedsmæssigt element.

Som beskrevet i kapitel 8.1.2.1 rejser den mulige brug af særlige kontrolforanstaltninger i sager om personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, en række spørgsmål/problemstillinger i forhold til respekten for Danmarks internationale forpligtelser.

Arbejdsgruppen finder, at de britiske erfaringer med anvendelsen af control orders indeholder nogle aspekter, der kan have relevans for en eventuel fremtidig regulering af tilsvarende sager i Danmark. Det bemærkes i den forbindelse, at den britiske ordning også finder anvendelse i forhold til britiske statsborgere.

Som beskrevet i afsnit 11.2.1 er der ved indbringelsen for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol rejst tvivl om, hvorvidt den britiske model med control orders er fuldt ud i overensstemmelse med menneskerettighederne. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der afventes en afklaring heraf, førend man går videre med spørgsmålet om at udvikle lignende særlige kontrolforanstaltninger i Danmark.

Arbejdsgruppen vil derfor ikke komme med nærmere anbefalinger i forhold til konkrete tiltag vedrørende særlige kontrolforanstaltninger med inspiration fra de britiske control orders.

Arbejdsgruppen skal på den anden side bemærke, at de britiske tiltag og erfaringerne hermed kan være relevante for Danmarks fremtidige behandling af sager om statens sikkerhed, og at det derfor kan være hensigtsmæssigt med en vurdering af, om dette er et muligt nyt tiltag, som man ønsker at gøre brug af, med de afledte virkninger som arbejdsgruppen har peget på, herunder navnlig spørgsmålet om også at regulere forholdene for danske statsborgere, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Integrationsministeriet og Justitsministeriet har oplyst, at de britiske sager vil blive fulgt nøje, og at man, når der er faldet afgørelse i sagerne, vil overveje, om og i givet fald hvordan afgørelserne har betydning i forhold til anbefalingerne i betænkningen.

11.4.4 Skærpelser af de gældende udlændingeretlige kontrolforanstaltninger og vilkår

Efter arbejdsgruppens nedsættelse har Folketinget vedtaget lovforslag nr. L 69 af 13. november 2008 (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt

meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted), jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008.

Som det fremgår af lovforslaget, er det regeringens opfattelse, at forslaget inden for det gældende kompetence- og prøvelsessystem strammer kontrolforanstaltningerne mest muligt for udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen har desuden noteret sig, at det på baggrund af drøftelserne i forbindelse med det lovforberedende arbejde i relation til lovforslag nr. L 69 må antages, at der er sket de stramninger, som er mulige under henvisning til det rent udlændingeretlige formål at få udsendt udlændinge, der er udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen har imidlertid fundet, at de gældende regler – også efter vedtagelsen af lovforslag nr. L 69, jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008 – kan suppleres inden for rammerne af den gældende kompetence- og klagesystem.

Der er i enkelte landes regulering af sager om personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, gjort erfaringer med anvendelsen af elektronisk monitorering (fodlænker).

Arbejdsgruppen finder – også set i lyset af mulige overvejelser om indførelsen af særlige kontrolforanstaltninger, jf. ovenfor under afsnit 11.4.3 – at der også i Danmark kunne gøres erfaringer med anvendelsen af fodlænker i sager om statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen har i kapitel 9.3.2 peget på, at der kan være anledning til nærmere at overveje tre forskellige muligheder for at anvende fodlænker i sager om udlændinge, der er udvist som følge af, at de må anses for en fare for statens sikkerhed.

Dette kan ske 1) i forbindelse med afsoning af en dom for manglende overholdelse af meldepligt eller manglende efterlevelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, 2) som sanktion pålagt udenretligt (med mulighed for efterfølgende domstolsprøvelse) i forbindelse med grove brud på meldepligt eller manglende efterlevelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, og 3) som kontrol af bevægelsesfriheden (”tilhold”).

Der henvises i øvrigt til arbejdsgruppens konklusioner i afsnit 11.6.

11.4.5 Om andre myndigheders viden om, at en udlænding er på tålt ophold i Danmark

Det må – som beskrevet i kapitel 9.3.2.1 – antages at have central betydning for opretholdelsen af motivationen for at udrejse for en udlænding, der er på tålt ophold, at denne ikke på nogen måde uretmæssigt kan gøre brug af velfærdsydelser, som er forbeholdt personer med lovligt ophold her i landet.

Der er allerede i udlændingelovens § 44 a, stk. 1, nr. 3, hjemmel til, at Udlændingeservice – uden udlændingens samtykke – skal videregive oplysninger om, at udlændingens opholdstilladelse er nægtet forlænget, er bortfaldet eller er inddraget til kommunalbestyrelsen for den kommune, hvor udlændingen bor eller opholder sig.

Det bør sikres bedst muligt, at der ikke på nogen måde kan opstå tvivl hos kommuner eller hos andre offentlige myndigheder om, hvilke rettigheder en udlænding, der er på tålt ophold i Danmark, og som må anses for en fare for statens sikkerhed, måtte have under det tålte ophold.

Arbejdsgruppen anbefaler, at Integrationsministeriet i samarbejde med bl.a. Kommunernes Landsforening og Velfærdsministeriet hurtigt igangsætter en undersøgelse af, om de gældende regler i udlændingelovens § 44 a er tilstrækkelige, eller om de kan og bør udbygges.

Herved opnås det, at de hidtidige erfaringer såvel hos udlændingemyndighederne som hos kommuner og andre myndigheder – set i lyset af de senere års sager om statens sikkerhed – bringes til alle implicerede myndigheders kendskab og mulige inspiration for nye tiltag.

11.5 Vurdering af muligheden for, at Danmark kan anvende diplomatiske forsikringer

Der har – blandt andet i anledning af Flygtningenævnets afgørelser og Højesterets kendelser i de hidtidige sager om statens sikkerhed – fra politisk side været rejst spørgsmål om muligheden for at gøre brug af såkaldte diplomatiske forsikringer for i højere grad, end tilfældet er i dag, at sikre, at udlændinge,

der er udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, også faktisk kan udsendes af Danmark.

Arbejdsgruppen konstaterer, jf. kapitel 10, at det ikke kan afvises, at der er mulighed for at anvende diplomatiske forsikringer uden at krænke folkeretten, men at mulighederne er begrænsede.

Der er som beskrevet i kapitel 7 visse erfaringer med anvendelsen af diplomatiske aftaler i nogle af de andre vestlige lande, herunder navnlig Canada og Storbritannien. Disse viser ligeledes, at der er tale om et snævert råderum.

Arbejdsgruppen finder grundlæggende, at brugen af diplomatiske forsikringer giver mulighed for – i højere grad end i dag – at sikre, at personer, der er udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, faktisk også udsendes af landet og dermed ikke kommer på tålt ophold. Det vil samtidig potentielt kunne have en vis signalværdi navnlig i forhold til allerede herboende udlændinge, der ellers måtte være på vej til at komme i kontakt med miljøer, der arbejder på at skade grundlæggende danske samfundsinteresser, hvis Danmark faktisk gør brug af alle tænkelige midler i forhold til at sikre, at udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan udsendes, herunder anvendelsen af diplomatiske forsikringer.

Det vil kræve regeringens stillingtagen, hvis Danmark skal gøre brug af diplomatiske forsikringer. Der er efter arbejdsgruppens opfattelse en række forhold ud over de forudsætninger og krav, som er opregnet i kapitel 10.3.4, der er af helt central betydning, når spørgsmålet om anvendelse af diplomatiske forsikringer skal overvejes.

Det har i praksis vist sig særdeles vanskeligt at indgå og anvende sådanne aftaler. Det har f.eks. vist sig, at Storbritannien ikke har kunnet tvangsudsende personer i henhold til de aftaler om diplomatiske forsikringer, de har indgået, og bl.a. Sverige har modtaget tungtvejende kritik af FN's Torturkomité (CAT) for sin anvendelse af diplomatiske forsikringer i relation til Egypten. Dertil kommer, at udsenderstaten kan pådrage sig et betydeligt erstatningsansvar, hvis en diplomatisk forsikring ikke overholdes, som det f.eks. var tilfældet med en syrisk-canadisk statsborger, Maher Arar, som USA udsendte til Syrien under dække af diplomatiske forsikringer.

Det er endvidere en vigtig forudsætning for arbejdet med diplomatiske forsikringer, at der afsættes de nødvendige ressourcer, herunder økonomiske midler til bl.a. opbygning og vedligeholdelse af monitoreringssystemer. Der kan være tale om betydelige udgifter, hvilket skal ses i forhold til antallet af relevante sager og til, at der ikke er nogen sikkerhed for, at etableringen af en aftale om diplomatisk forsikring nødvendigvis fører til, at de relevante myndigheder/domstole finder grundlag for, at udlændingen kan udsendes.

I forhold til sådanne ressourcemæssige overvejelser skal det erindres, at der også skal anvendes ressourcer til såvel ophold som kontrol og overvågning, såfremt udlændingen i stedet kommer på tålt ophold i Danmark.

Generelle udenrigspolitiske hensyn må også indgå i overvejelserne, herunder om Danmark har en generel udenrigspolitisk interesse i at indgå en sådan type af aftale med en given stat. I forlængelse heraf vil det omvendt også spille ind, om de lande, som vi gerne vil udvise til, har en interesse i at indgå sådanne aftaler med Danmark. Det bemærkes, at det ikke kan udelukkes, at visse lande vil stille krav om urelaterede modydelser for at modtage disse typisk uønskede personer.

Endelig bør det indgå med vægt i overvejelserne, at der ikke fra dansk side bør træffes foranstaltninger, som kan medvirke til at svække indsatsen mod tortur, eller som kan opfattes på denne måde. For et land som Danmark, der indtager en ledende rolle i den internationale bekæmpelse af tortur, er det vigtigt ikke at give indtryk af at "gå lige til grænsen" med risiko for at overskride den eller at sætte sin troværdighed over styr. Beskyttelsen af menneskerettighederne bør ske med en betydelig sikkerhedsmargen.

De ovennævnte forhold gør sig gældende, uanset om man overvejer at søge indgåelse af generelle aftaler, jf. eksempelvis Storbritanniens anvendelse af Memoranda of Understanding, jf. nærmere kapitel 7, eller om der påtænkes indgåelse af konkrete aftaler i hver enkelt personsag.

Det er – såfremt det besluttes, at Danmark skal arbejde videre med mulighederne for at indgå aftaler om diplomatiske forsikringer – et selvstændigt spørgsmål, hvordan sådanne diplomatiske forsikringer skal vurderes. Som beskrevet i kapitel 8.2 og kommenteret nærmere i afsnit 11.3 lægges der i de 4 modeller for behandlingen af sager om statens sikkerhed op til, at prøvelsen af

refoulementsforbuddet efter udlændingelovens § 31 ikke længere skal være Flygtningenævnets enekompetence.

Uanset om kompetencen til vurderingen af refoulementsforbuddet i disse sager – og dermed også betydningen af en konkret aftale om diplomatisk forsikring – lægges ved et nyt domstolslignende nævn med særligt sagkyndige medlemmer, herunder et medlem udpeget af Udenrigsministeriet, eller ved de almindelige domstole, vil en sådan prøvelse skulle overholde en række mindstekrav i forhold til efterprøvelsen af den diplomatiske forsikring, herunder muligheden for reel og effektiv monitorering, karakteren af tilsagnet fra modtagerlandet om overholdelsen af torturforbuddet og EMRK artikel 3 osv.

Det må lægges til grund, at det – såfremt det besluttes, at Danmark skal gøre brug af aftaler med diplomatiske forsikringer – vil tage tid at søge indgået og få etableret sådanne aftaler, uanset om man vælger at satse på generelle aftaler med konkret udmøntning eller alene går efter at aftale den diplomatiske forsikring med det enkelte land fra sag til sag.

11.6 Arbejdsgruppens konklusioner

Arbejdsgruppen konkluderer på baggrund af sit arbejde og de opstillede muligheder for ændrede procedurer m.v., at det i et moderne retssamfund som det danske er muligt at sikre en effektiv behandling af sager om udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samtidig med at det sikres, at regler og procedurer er grundlovsmedholdelige og respekterer Danmarks internationale forpligtelser.

Sagernes karakter og hensynet til PET's muligheder for at drive effektiv efterretningsvirksomhed til beskyttelse af rigets interesser samt hensynet til den enkelte udlændings retssikkerhed indebærer, at der under en sag om udvisning af en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, foretages en afvejning mellem statens mulighed for at forhindre terrorisme m.v. og den enkelte udlændings rettigheder.

Arbejdsgruppen har påvist, at denne afvejning er mulig, og at der kan opstilles modeller og procedurer, der udbygger og forbedrer de gældende regler på området.

Arbejdsgruppen har således beskrevet flere mulige modeller for, hvordan der kan sikres en effektiv gennemførelse af udvisninger af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samtidig med at der sikres en uvildig kontrol af beslutninger om udvisning, f.eks. ved automatisk domstolsprøvelse eller indbringelse for et uafhængigt nævn.

Arbejdsgruppen har ligeledes anvist, hvordan det kan sikres, at der skabes en proces, hvorefter der er den fornødne fremlæggelse for domstolene eller for et særligt nævn af PET's fortrolige materiale i relation til at tilvejebringe de oplysninger om en udlændings forhold, som er nødvendige for vurderingen af, om der foreligger risiko for overgreb ved udlændingens tilbagevenden til hjemlandet, og at det asylretlige aspekt af disse sager fortsat ses klart afspejlet gennem en anden form for inddragelse af Flygtningenævnet, end tilfældet er i dag.

Arbejdsgruppen har undersøgt og overvejet, om man bedre kan sikre mulighed for, at udlændinge, som må anses for en fare for statens sikkerhed, også faktisk kan udsendes af Danmark, f.eks. ved indgåelse af aftale med hjemlandet – såkaldt diplomatisk forsikring.

Arbejdsgruppen har beskrevet en ny model for frihedsberøvelse under sagen af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og har anvist muligheden for, at politiet (som udsendelsesmyndighed) efter en vurdering af de konkrete omstændigheder kan beslutte, at en udlændings adgang til kontakt udadtil kan begrænses af hensyn til politiets udsendelsesbestræbelser af den pågældende.

Arbejdsgruppen har overvejet mulighederne for en opstramning af de vilkår om meldepligt m.v., der fastsættes, når udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke kan udsendes af Danmark, men forbliver her i landet på tålt ophold.

Arbejdsgruppen kommer derfor ikke med nærmere anbefalinger i forhold til konkrete tiltag vedrørende særlige kontrolforanstaltninger med inspiration fra de britiske control orders, men peger på, at de britiske tiltag og erfaringerne hermed kan være relevante for Danmarks fremtidige behandling af sager om statens sikkerhed, og at det derfor kan være hensigtsmæssigt med en senere

vurdering af, om dette er et muligt nyt indgreb, som man ønsker at gøre brug af.

Da de britiske foranstaltninger vil kunne være relevante også i forhold til en dansk regulering, har Integrationsministeriet og Justitsministeriet oplyst, at de britiske sager vil blive fulgt nøje, og at man, når der er faldet afgørelse i sagerne, vil overveje, om og i givet fald hvordan afgørelserne har betydning i forhold til anbefalingerne i betænkningen.

Arbejdsgruppen konkluderer, at der med Folketingets vedtagelse af lovforslag nr. L 69, jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008, er foretaget de stramninger af regler om meldepligt og pligt til at tage ophold på et nærmere anvist indkvarteringssted, der er mulige under behørig hensyntagen til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser.

Arbejdsgruppen har peget på tre forskellige muligheder for at anvende fodlænker i sager om udlændinge, der er udvist som følge af, at de må anses for en fare for statens sikkerhed.

Som anført i kapitel 9.3.2 er der for de tre mulige tiltags vedkommende anledning til at gøre sig nærmere overvejelser om blandt andet tiltagenes forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Herudover er der en række praktiske, økonomiske og tekniske spørgsmål relateret til anvendelsen af fodlænker, der bør undersøges nærmere, før der kan tages nærmere stilling til potentialet i de skitserede ordninger.

En nærmere udredning af de praktiske, økonomiske og tekniske forhold i relation til anvendelsen af fodlænker i sager om udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, vil efter arbejdsgruppens opfattelse kræve et nærmere analysearbejde, der mest hensigtsmæssigt kan iværksættes efter en politisk drøftelse af og stillingtagen til, om en eller flere af de tre anvendelsesmuligheder skal undersøges nærmere.

Arbejdsgruppen bemærker i øvrigt, at der i Norge for tiden er overvejelser om brug af fodlænker i forbindelse med håndhævelse af polititilhold. Erfaringerne fra Norge vil kunne være nyttige i forhold til udviklingen af nye tiltag, der på den ene side sikrer varetagelsen af de udlændingeretlige formål bedst muligt og samtidig på den anden side sikrer, at den enkeltes rettigheder respekteres.

Integrationsministeriet og Justitsministeriet vil følge de udenlandske erfaringer nøje og vil, såfremt der inden for en nærmere fremtid måtte foreligge nærmere oplysninger om sådanne udenlandske erfaringer, vurdere, om der på den baggrund er mulighed for at videreudvikle arbejdsgruppens anbefalinger på dette område.

Arbejdsgruppen anbefaler, at Integrationsministeriet i samarbejde med bl.a. Kommunernes Landsforening og Velfærdsministeriet hurtigt igangsætter en undersøgelse af, om de gældende regler i udlændingelovens § 44 a er tilstrækkelige, eller om de kan og bør udbygges.

Arbejdsgruppen har således på baggrund af sin indhentelse af oplysninger fra nærtstående lande, sine overvejelser og undersøgelser, herunder det i december 2008 afholdte seminar, anvist og anbefalet en række nye muligheder for initiativer, som kan sikre, at udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, i endnu højere grad, end tilfældet er i dag, kan gennemføres effektivt og tilrettelægges retssikkerhedsmæssigt forsvarligt og under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser.

11.6.1 Om farevurderingen, afgørelsen om udvisning og model for prøvelse heraf

Arbejdsgruppen konkluderer, at princippet i den nuværende ordning efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, kan og bør opretholdes; i det mindste således at én minister har ansvaret for den afgørelse om farevurderingen, der træffes, uden at udlændingen gøres bekendt med PET's fortrolige materiale.

Forankringen af denne beslutning hos regeringen – den udøvende magt – sikrer parlamentarisk kontrol og ansvar, og samtidig opretholdes muligheden for en hurtig og effektiv administrativ procedure, hvor en sådan afgørelse kan træffes umiddelbart efter, at en mulig trussel eller fare måtte være opstået og opdaget af PET.

Arbejdsgruppen konkluderer herefter, at en sådan administrativ afgørelse, der er af meget indgribende karakter, og som eventuelt sker på baggrund af fortrolige efterretningsoplysninger fra PET, hurtigt bør kunne efterprøves ved domstolene under forhold, hvor domstolene har adgang til det fortrolige materiale fra PET.

Arbejdsgruppen peger således på modellerne 1 og 4 som beskrevet i kapitel 8.2. Med de to modeller er der efter arbejdsgruppens opfattelse skabt mulighed for en domstolsprøvelse, der både skaber størst mulighed for fremlæggelse af PET's fortrolige materiale for domstolene, sikrer den enkelte udlænding den bedste mulighed for kontradiktion, sikrer såvel statens som udlændingens ønske om en hurtig proces og involverer færrest mulige arbejdsgange, personer og myndigheder i forhold til den fornødne sikkerhed for, at PET's fortrolige materiale forbliver fortroligt.

Model 1 er den model, der minder mest om den gældende ordning. I model 1 træffes afgørelsen om farevurderingen dog alene af justitsministeren, og der er hermed administrativt gjort endelig op med, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Herefter træffer Integrationsministeriet som første og eneste instans efter indstilling fra justitsministeren afgørelse om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25.

Ved denne afgørelse lægger Integrationsministeriet justitsministerens farevurdering uprøvet til grund. Integrationsministeriets afgørelse er således en vurdering af, om hensynene i udlændingelovens § 26 er til hinder for at træffe afgørelse om udvisning. I denne vurdering skal også inddrages de hensyn, der følger af EMRK artikel 8 om familiens enhed. Integrationsministeriet kan – såfremt det må anses for nødvendigt for at kunne træffe afgørelse efter udlændingelovens § 25, jf. § 26 – anmode Udlændingeservice om akterne i udlændingens nuværende udlændingesag samt anmode Udlændingeservice om at indhente aktuelle oplysninger om udlændingens personlige forhold i relation til hensynene i udlændingelovens § 26.

Hverken Integrationsministeriet eller Udlændingeservice vil ved denne model skulle have adgang til PET's fortrolige materiale, når justitsministeren har truffet afgørelse om, at de oplysninger, der har ført til vurderingen af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til Integrationsministeriet, der senere skal træffe afgørelse i sagen.

Arbejdsgruppen finder, at model 1 og 4 hurtigere vil kunne implementeres, og at det – da der ikke som i modellerne 2 og 3 er tale om oprettelsen af helt nye myndigheder/nævn – vil kunne ske med tilsvarende begrænsede økonomiske

konsekvenser i forhold til de konsekvenser, som modellerne 2 og 3 måtte have, da disse modeller stadig ville indebære behov for en domstolsprøvelse.

Arbejdsgruppen finder i relation til den nærmere udmøntning af udlændingens mulighed for kontradiktion i forhold til PET's materiale, at der bør etableres en ordning med særligt godkendte advokater med en vis inspiration fra retsplejelovens § 729 c, jf. § 784, stk. 2, og at der ved domstolsprøvelsen således skal arbejdes med såvel lukket som åbent bevismateriale.

Arbejdsgruppen peger således på en løsning, hvor udlændingen har sin egen advokat, med hvem udlændingen har det særlige fortrolige klient-advokat forhold, og hvor der derudover er tilknyttet en særligt godkendt advokat, der blandt andet har til opgave at deltage i behandlingen af, hvilket bevismateriale der i forbindelse med domstolsprøvelsen af farevurderingen skal være henholdsvist lukket og åbent materiale.

Implementering af model 1 og 4 vil kræve ændringer af de gældende kompetence- samt procedureregler i udlændingeloven. Herudover vil en implementering kræve, at der indsættes helt nye regler om domstolenes behandling af sager om udlændinge, der er administrativt udvist af hensyn til statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at de nye regler om domstolenes behandling af disse sager mest hensigtsmæssigt indsættes som et nyt selvstændigt kapitel i udlændingeloven.

11.6.2 Om frihedsberøvelse og andre foranstaltninger under en sag om udvisning

Arbejdsgruppen konkluderer, at frihedsberøvelse er en nødvendig foranstaltning under en sag om udvisning af en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen anbefaler, at den i kapitel 9 opstillede model for behandlingen af sager om frihedsberøvelse tages i anvendelse. Modellen imødekommer efter arbejdsgruppens opfattelse de kritikpunkter, der har været i forhold til den hidtidige ordning, ligesom modellen tager højde for de kendelser, som Højesteret har afsagt i de to tunesersager.

Modellen vil – i sammenhæng med etableringen af en ny model for behandlingen af sager om farevurderingen, jf. kapitel 8 – hurtigt kunne implementeres, og ordningen vil betyde en større grad af retssikkerhed for den enkelte og give større generel legitimitet til ordningen med frihedsberøvelse. Modellen vil desuden bidrage til en hurtig og effektiv behandling af denne type sager.

Arbejdsgruppen finder i relation til behovet for supplerende indgreb og vilkår under behandlingen af en sag om udvisning af en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, at det kan overvejes at indføre en hjemmel, der udtrykkeligt og direkte møntet på sådanne sager giver politiet som udsendelsesmyndighed, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2, mulighed for at gøre brug af yderligere tiltag med henblik på at begrænse udlændingens kontakt udadtil.

Arbejdsgruppen foreslår – med henblik på at undgå, at udlændingen kan forhindre sin udsendelse på grund af reglerne om non-refoulement, herunder at pågældende gennem interviews og offentlig omtale af sin person kan skabe sig et asylgrundlag – at bestemmelserne i udlændingelovens §§ 37 c, d og e, kan suppleres med nye bestemmelser i udlændingeloven, således at det er muligt under frihedsberøvelsen at afskære eller begrænse udlændingens adgang til besøg og anden kontakt, der kan medvirke til at forhindre udsendelsen. Af samme grunde kan der være anledning til under retsmøder i sagen, herunder under hovedforhandlingen, at anvende navneforbud, referatforbud eller lukkede døre.

Arbejdsgruppen anbefaler i øvrigt, at der i disse sager ikke bør være det i dag gældende krav om, at frihedsberøvelse kun må anvendes, når de i udlændingelovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Dette ændrer ikke ved, at der altid skal anlægges proportionalitetsbetragtninger ved spørgsmål om iværksættelse og opretholdelse af en frihedsberøvelse.

11.6.3 Om diplomatiske forsikringer

Arbejdsgruppen finder grundlæggende, at brugen af diplomatiske forsikringer giver mulighed for – i højere grad end i dag – at sikre, at personer, der er udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, faktisk også udsendes af landet og dermed ikke kommer på tålt ophold. Det vil samtidig potentielt kunne have en vis signalværdi navnlig i forhold til allerede herboende udlændinge, der ellers måtte være på vej mod at komme i kontakt med miljøer, der

arbejder på at skade grundlæggende danske samfundsinteresser, hvis Danmark faktisk gør brug af alle tænkelige midler i forhold til at sikre, at udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan udsendes, herunder anvendelsen af diplomatiske forsikringer.

Arbejdsgruppen konstaterer, jf. kapitel 10, at det ikke kan afvises, at der er mulighed for at anvende diplomatiske forsikringer uden at krænke folkeretten, men at mulighederne er begrænsede.

Der er som beskrevet i kapitel 7 visse erfaringer med anvendelsen af diplomatiske aftaler i nogle af de andre vestlige lande, herunder navnlig Canada og Storbritannien. Disse viser ligeledes, at der er tale om et snævert råderum.

Arbejdsgruppen har således sammenfattende i kapitel 10.3.4 peget på en række forudsætninger og krav, der skal være opfyldt, for at Danmark kan gør brug af en konkret diplomatisk forsikring.

Arbejdsgruppen gør opmærksom, at det vil kræve regeringens stillingtagen, hvis der skal iværksættes en model, hvor Danmark gør brug af diplomatiske forsikringer.

11.6.4 Om vilkår for udlændinge på tålt ophold

Arbejdsgruppen finder, at de britiske erfaringer med anvendelsen af control orders indeholder nogle aspekter, der kan have relevans for en eventuel fremtidig regulering af tilsvarende sager i Danmark. Det bemærkes i den forbindelse, at den britiske ordning også finder anvendelse i forhold til britiske statsborgere.

Som beskrevet i afsnit 11.2.1 er der ved indbringelsen for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol rejst tvivl om, hvorvidt den britiske model med control orders er fuldt ud i overensstemmelse med menneskerettighederne, hvorfor det er relevant at afvente afklaringen heraf, førend man går videre med spørgsmålet om at udvikle lignende særlige kontrolforanstaltninger i Danmark.

Arbejdsgruppen kommer derfor ikke med nærmere anbefalinger i form af konkrete tiltag vedrørende særlige kontrolforanstaltninger med inspiration fra de

britiske control orders, men bemærker, at de britiske tiltag og erfaringerne hermed kan være relevante for Danmarks fremtidige behandling af sager om statens sikkerhed, og at det derfor kan være hensigtsmæssigt med en yderligere vurdering af, om dette er et muligt nyt tiltag, som man ønsker at gøre brug af.

Arbejdsgruppen konkluderer, at der med Folketingets vedtagelse af lovforslag nr. L 69, jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008, er foretaget de stramninger af regler om meldepligt og pligt til at tage ophold på et nærmere anvist indkvarteringssted, der er mulige under behørig hensyntagen til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser.

Arbejdsgruppen peger på, at der kan være anledning til at overveje muligheder for at anvende fodlænker i sager om udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed og har i den forbindelse peget på tre forskellige konkrete muligheder. Der er dog efter arbejdsgruppens opfattelse behov for et nærmere analysearbejde af blandt andet de praktiske, økonomiske og tekniske forhold i relation til den mulige anvendelse af fodlænker i sager om udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, før potentialet af en eventuel ordning kan vurderes.

Arbejdsgruppen anbefaler endelig, at Integrationsministeriet i samarbejde med bl.a. Kommunernes Landsforening og Velfærdsministeriet hurtigt igangsætter en undersøgelse af, om de gældende regler i udlændingelovens § 44 a er tilstrækkelige, eller om de kan og bør udbygges.

Bilag a

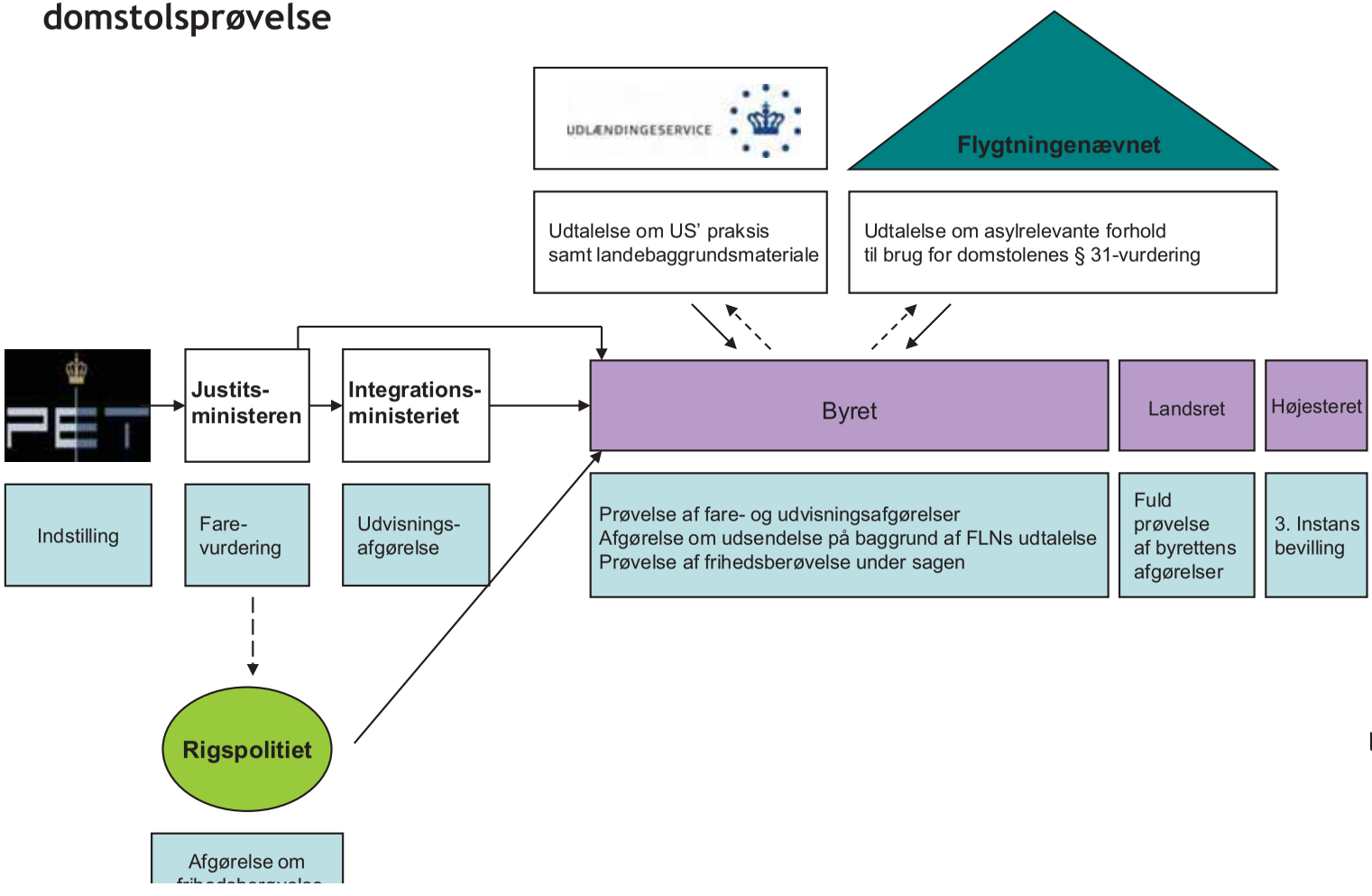
Uddrag af relevante bestemmelser fra udlændingeloven

§ 25. En udlænding kan udvises, hvis
1) udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, eller
2) …

§ 45 b. Til brug for behandlingen af en sag efter denne lov vurderer ministeren for flygtninge, indvandrere og integration på baggrund af en indstilling fra justitsministeren, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Denne vurdering lægges til grund ved afgørelsen af sagen.

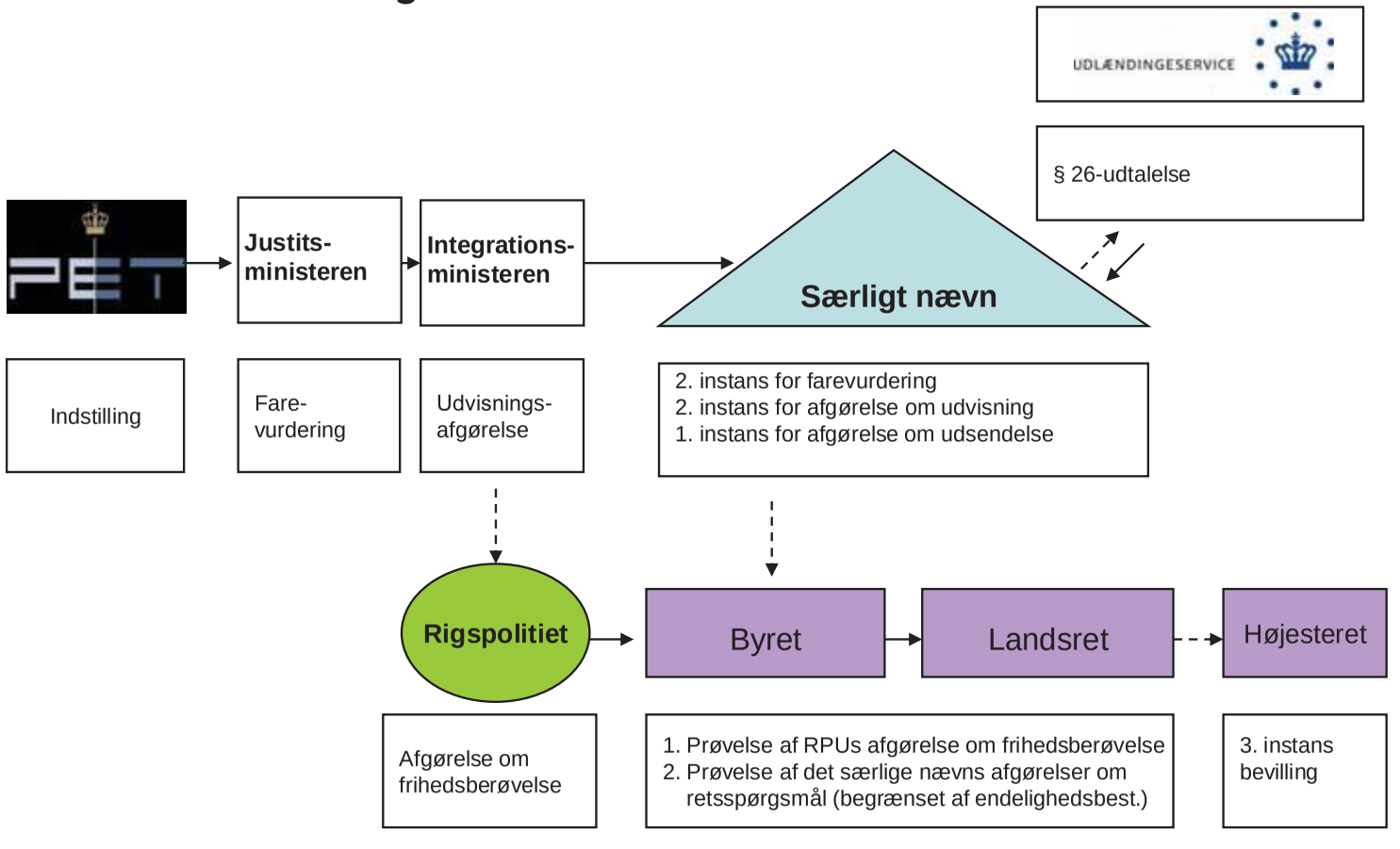
Stk. 2. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan på baggrund af en indstilling fra justitsministeren bestemme, at de oplysninger, der har ført til vurderingen efter stk. 1, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlænding, vurderingen angår. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan endvidere på baggrund af en indstilling fra justitsministeren bestemme, at oplysninger som nævnt i 1. pkt. af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen.

Model 1 – Den gældende ordning suppleret med umiddelbar adgang til domstolsprøvelse



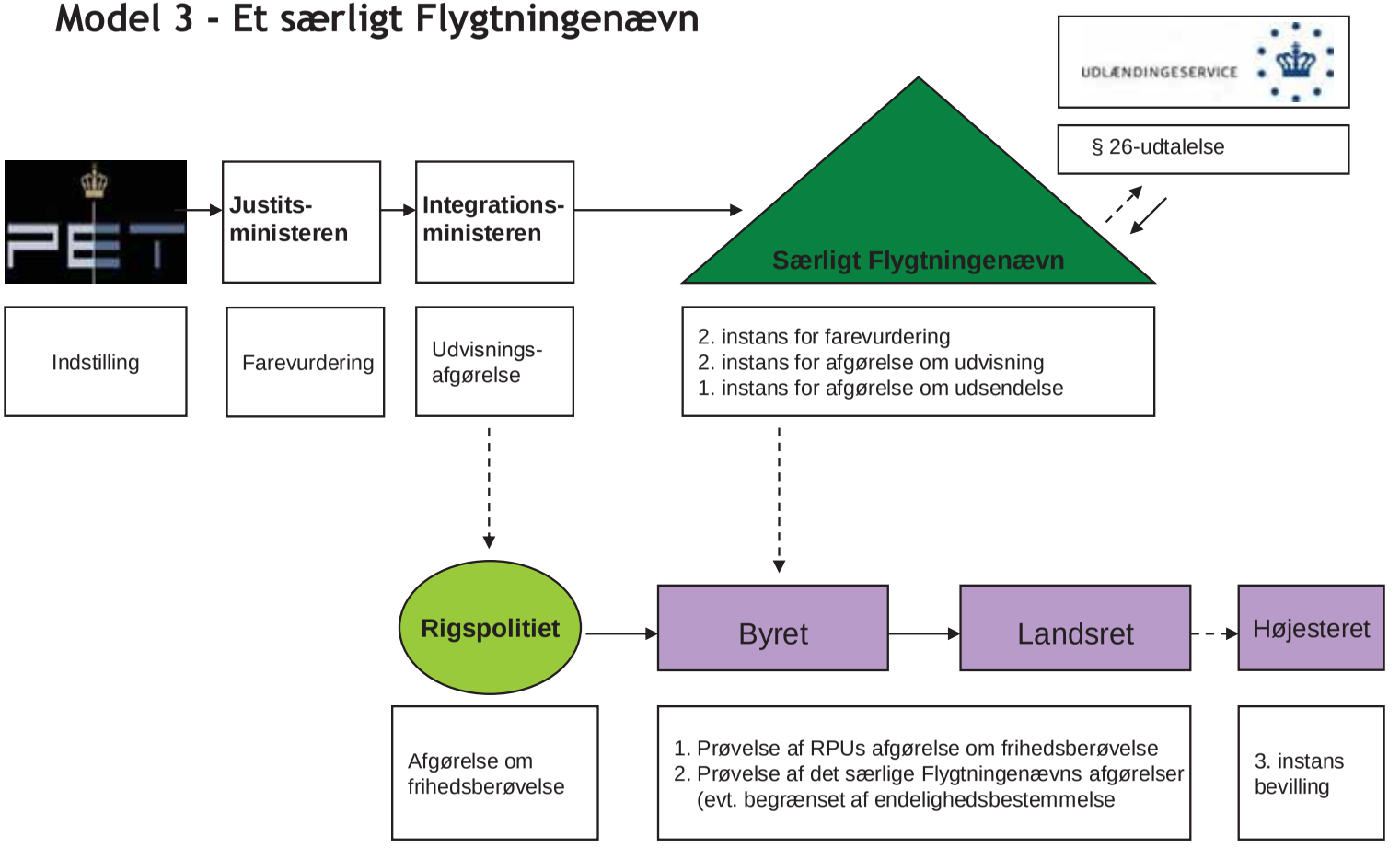
Bilag b1

Model 2 - En SIAC-lignende model



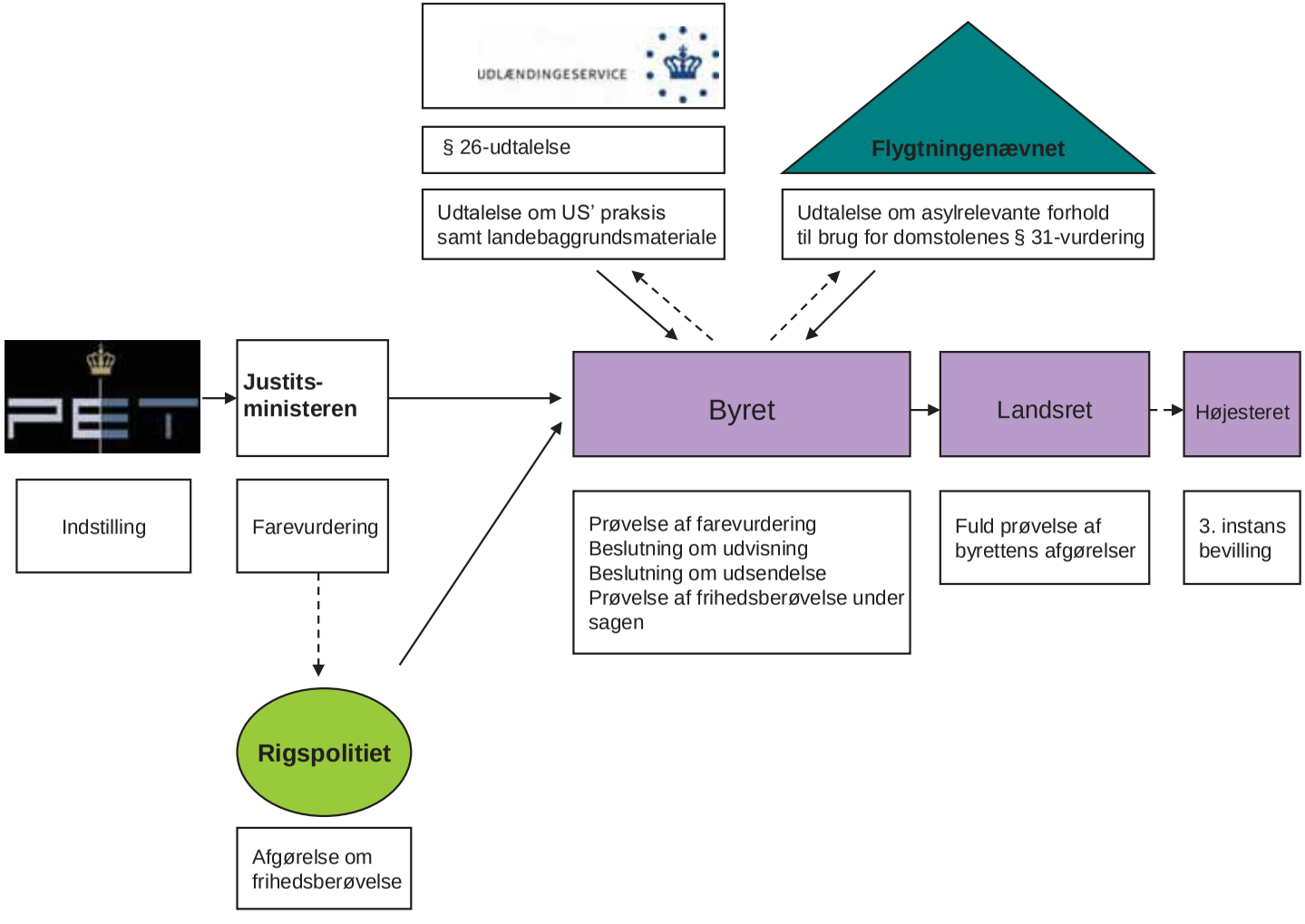
Bilag b2

Model 3 - Et særligt Flygtningenævn



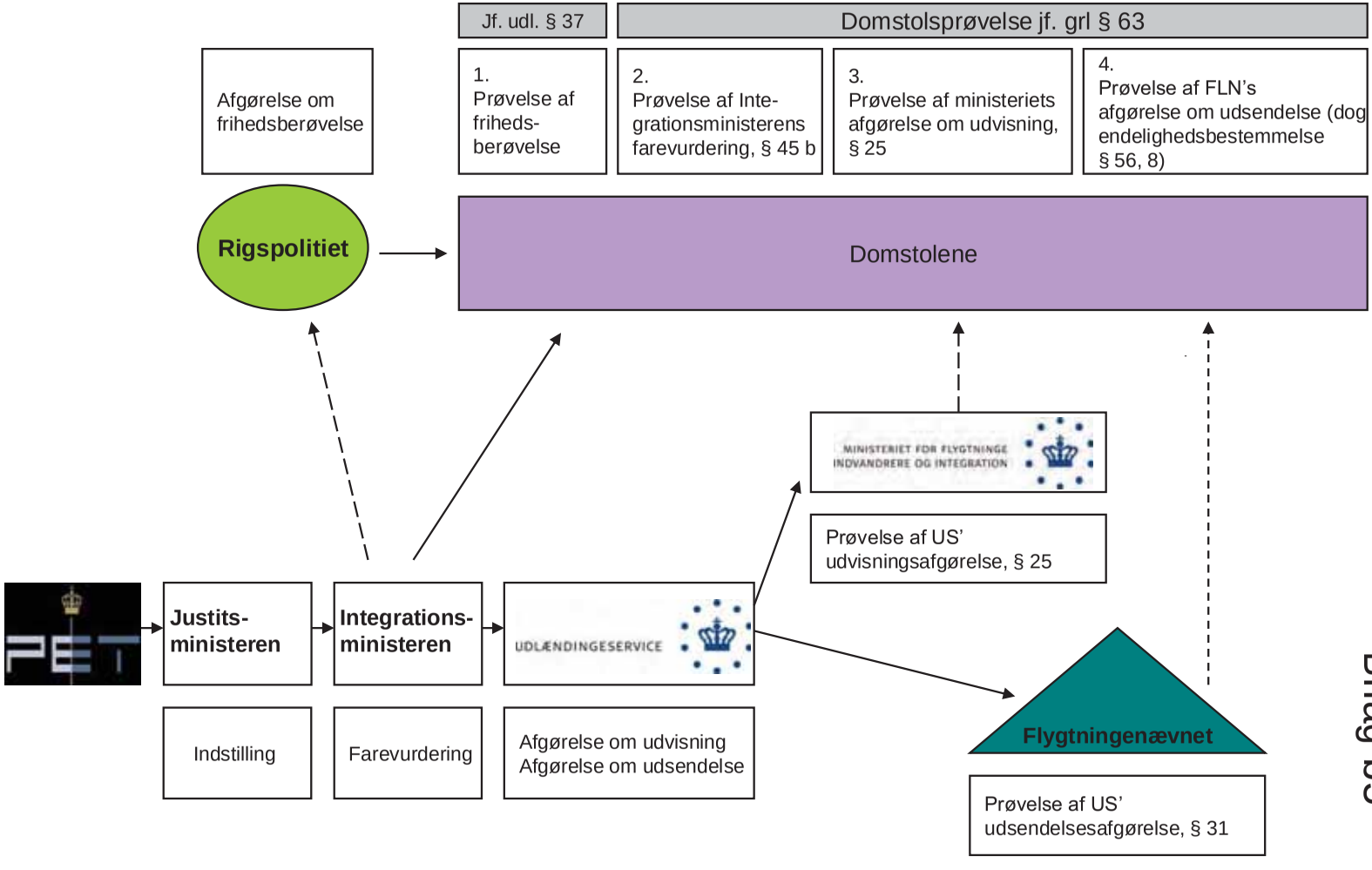
Bilag b3

Model 4 - Et særligt domstolssystem



Bilag b4

Model 5 - Den eksisterende model



Bilag b5

Bilag c

Besvarelse af folketingsspørgsmål

Justitsministerens besvarelse den 9. april 2008 af spørgsmål nr. 374 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg

Spørgsmål nr. 374 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Hvordan er administrative udvisninger foreneligt med grundlovens § 3, når PET reelt bliver både udførende og dømmende magt i administrative udvisninger?”

Svar:

1. De gældende bestemmelser i udlændingelovens § 25 og § 45 b om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, blev affattet ved anti-terrorpakke I i 2002.

Lovudkastet med forslag til bl.a. bestemmelserne i § 25 og § 45 b blev sendt i høring af den daværende indenrigsminister den 30. oktober 2001. Efter det folketingsvalg, der blev udskrevet den 31. oktober 2001, fremsatte den nye minister for flygtninge, indvandrere og integration herefter den 13. december 2001 lovforslag nr. L 32 om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN’s Sikkerhedsråds resolution 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme). Bortset fra enkelte redaktionelle justeringer svarede lovforslaget for så vidt angår § 25 og § 45 b til det lovudkast, der var blevet sendt i høring den 30. oktober 2001.

Anti-terrorpakken blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget (V, S, DF, KF, RV og KRF) den 31. maj 2002.

2. Efter udlændingelovens § 25, nr. 1, kan en udlænding udvises, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

2.1. Bestemmelsen i udlændingelovens § 25, nr. 1, hviler på § 5, stk. 1, nr. 5, i lov om udlændinges adgang til landet mv., som Folketinget vedtog i 1952:

”§ 5. En udlænding kan af justitsministeren udvises i følgende tilfælde:
[…]
5) når hans fortsatte forbliven her i landet af hensyn til statens sikkerhed eller opretholdelse af ro og orden eller som følge af foranstaltninger, der har en

mod den danske stat eller dens institutioner rettet fjendtlig karakter, er uønskelig, eller når hans forhold i øvrigt måtte give anledning dertil."

I bemærkningerne til forslaget til lov om udlændinges adgang til landet mv., som den daværende justitsminister fremsatte den 7. marts 1952, anførtes der følgende om bestemmelsen:

"Den i nr. 5 indeholdte hjemmel til udvisning af hensyn til statens sikkerhed eller opretholdelsen af ro og orden eller som følge af foranstaltninger, der har en mod den danske stat eller dens institutioner rettet fjendtlig karakter, svarer i det væsentlige til den i T. [lov nr. 158 af 30. marts 1946 om midlertidig ændring af og tillæg til lov af 15. maj 1875 om tilsyn med fremmede og rejsende m.m.] § 1, stk. 4, jfr. stk. 3, hjemlede adgang for rigspolitichefen til ud fra sådanne hensyn at nægte den pågældende tilladelse til at opholde sig her.

Foruden denne beføjelse, som efter de gældende bestemmelser formelt er henlagt til rigspolitichefen, men som i praksis ikke udøves uden forudgående forhandling med justitsministeriet, har man i nr. 5 givet justitsministeren adgang til at udvise en udlænding, for så vidt den pågældendes forhold i øvrigt måtte give anledning dertil.

Med hensyn til bestemmelsen i nr. 5 bemærkes i øvrigt, at en tilsvarende adgang til at udvise udlændinge som regel er hjemlet i andre staters fremmedlovgivning […].

Der er med denne bestemmelse i første række tænkt på tilfælde, hvor det kan befrygtes, at den pågældendes ophold her i landet medfører en direkte fare for statens sikkerhed, f.eks. gennem virksomhed rettet imod statens lovlige organer, propagandavirksomhed, spionage eller lignende statsfarlig virksomhed til fremme af andre staters interesse. Derudover bør der imidlertid være adgang til udvisning, såfremt den pågældendes fortsatte ophold i øvrigt kommer i strid med danske interesser, f.eks. hvis han på en måde, der er stridende mod den med gæstevenskabet naturligt forbundne tilbageholdenhed, blander sig i danske forhold eller gør disse til genstand for omtale på en måde, der kan være skadelig for landets anseelse."

2.2. Bestemmelsen fra 1952 om administrativ udvisning af udlændinge, hvis fortsatte ophold her i landet ikke er ønskelig af hensyn til statens sikkerhed, blev videreført i § 22, nr. 1, i den udlændingelov, som Folketinget vedtog i 1983:

”§ 22. Udlændinge, som bor her i landet med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i mere end de sidste 7 år, og udlændinge med opholdstilladelse efter §§ 7-8 kan kun udvises, hvis:
1) Udvisning findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.”

I betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen anfører Udvalget til revision af lov om udlændinges adgang til landet mv. følgende om motiverne bag bestemmelsen om administrativ udvisning af hensyn til statens sikkerhed, jf. side 164 f:

”Efter den gældende udlændingelovs § 4, stk. 1, nr. 3, jf. § 2, stk. 1, nr. 7, kan en udlænding udvises, når udlændingens fortsatte ophold her i landet ikke er ønskelig af hensyn til statens sikkerhed eller som følge af udlændingens deltagelse i foranstaltninger, der har en mod den danske stat eller dens institutioner rettet fjendtlig karakter.

Det er i folkeretten, herunder menneskerettighedskonventionerne, almindeligt anerkendt, at hensynet til statens sikkerhed kan begrunde udvisning af en udlænding […]. En sådan regel må anses som en nødvendig bestanddel af landenes beredskabsforanstaltninger, blandt andet til imødegåelse af international terroristvirksomhed. […]

Der er i udvalget enighed om, at også den kommende udlændingelov må indeholde hjemmel til udvisning af hensyn til statens sikkerhed. Den ændrede affattelse i forhold til bestemmelsen i den gældende udlændingelov tilsigter ikke nogen realitetsændring, men skyldes blandt andet ønsket om at bringe lovens ordlyd i bedre overensstemmelse med internationalt anerkendte formuleringer i de nævnte konventioner.

Herved forstås især de interesser, der værnes af straffelovens kap. 12 og 13; men formuleringen udelukker ikke, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning ved bestemmelsens anvendelse.

Afgørelse om udvisning efter [§ 22, nr. 1,] træffes administrativt af tilsynet med udlændinge med rekurs til justitsministeren og under dennes sædvanlige parlamentariske ansvar. Hvis der her i landet gennemføres en straffesag mod en udlænding for lovovertrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 eller 13, kan udlændingen dog under de i [§ 22, nr. 2] angivne betingelser udvises ved dommen."

2.3. Med det formål at sikre Danmark og lande, der er Danmark nærtstående, mod terrortrusler blev bestemmelsen i udlændingelovens § 25, nr. 1, ved antiterrorpakken i 2002 ændret således, at udvisning ikke alene kan ske, når udvisningen er påkrævet af hensyn til statens sikkerhed. Bestemmelsen er således ændret, så der kan ske udvisning, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at der konkret skal være tale om en mere kvalificeret fare, for at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

Det fremgår videre af forarbejderne, at begrebet statens sikkerhed skal forstås i overensstemmelse med det anførte i betænkning nr. 968/1982, jf. ovenfor i pkt. 2.2.

Hensynet til statens sikkerhed omfatter således især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og
de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.) – men ifølge forarbejderne udelukker formuleringen ikke, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning ved bestemmelsens anvendelse.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at også tilfælde, hvor der først og fremmest er tale om trusler mod et andet lands sikkerhed, vil kunne være omfattet af bestemmelsen i § 25, nr. 1, hvis truslen mere indirekte indebærer en trussel mod den danske offentlige sikkerhed, jf. pkt. 4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 32 af 13. december 2001.

Der kan nærmere om bestemmelsen henvises til Integrationsministeriets besvarelse af 17. april 2002 af spørgsmål nr. 4 (L 32 – bilag 9) fra Folketingets Retsudvalg. Som det bl.a. fremgår heraf, skal § 25, nr. 1, i øvrigt ses i sammen-

hæng med, at det følger af FN's Sikkerhedsrådsresolution nr. 1373 af 28. september 2001, artikel 2, litra c, at alle stater skal nægte tilflugtssted til dem, der finansierer, planlægger, støtter eller begår terrorhandlinger eller stiller tilflugtssteder til rådighed.

3. § 45 b blev indsat som en ny bestemmelse i udlændingeloven ved antiterrorpakke I i 2002.

3.1. Efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, 1. pkt., vurderer integrationsministeren – til brug for behandlingen af en udlændingesag – på baggrund af en indstilling fra justitsministeren, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Denne vurdering lægges til grund ved udlændingemyndighedernes afgørelse af sagen, jf. § 45 b, stk. 1, 2. pkt.

Det er integrationsministeren, der – på baggrund af en indstilling fra justitsministeren – foretager den endelige vurdering af, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Integrationsministeren kan dog ikke uden en indstilling fra justitsministeren vurdere, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Der kan herom bl.a. henvises til Integrationsministeriets besvarelser af 16. maj 2002 af spørgsmål nr. 21 og 23 (L 32 – bilag 20 og 21) fra Folketingets Retsudvalg.

Som det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, sikrer ordningen, at udvisning af en udlænding efter § 25, nr. 1, kun er mulig i tilfælde, hvor to parlamentarisk ansvarlige ministre – justitsministeren og integrationsministeren – har vurderet, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed.

Hvad angår forståelsen af begrebet statens sikkerhed i § 45 b, stk. 1, henvises til pkt. 2.2. og 2.3. ovenfor.

3.2. Efter udlændingelovens § 45 b, stk. 2, 1. pkt., kan integrationsministeren – på baggrund af en indstilling fra justitsministeren – bestemme, at de oplysninger, der har ført til vurderingen efter § 45 b, stk. 1, af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlænding, vurderingen angår.

Efter udlændingelovens § 45 b, stk. 2, 2. pkt., kan integrationsministeren endvidere – på baggrund af en indstilling fra justitsministeren – bestemme, at de

oplysninger, der har ført til vurderingen efter § 45 b, stk. 1, af sikkerhedsmæssige grunde heller ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen.

Det fremgår af forarbejderne, at bestemmelsen har til formål at sikre den nødvendige hemmeligholdelse af oplysninger om bl.a. statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter.

Ved de sikkerhedsmæssige grunde, der efter § 45 b, stk. 2, kan føre til hemmeligholdelse af grundlaget for vurderingen af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, forstås ifølge forarbejderne de offentlige interesser, der er nævnt i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 1 og 2, og som kan føre til, at retten til aktindsigt begrænses - nemlig statens sikkerhed, rigets forsvar samt rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

Baggrunden for bestemmelsen i § 45 b, stk. 2, er således navnlig, at ad gangen til at kunne hemmeligholde oplysninger af hensyn til statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter kan være af afgørende betydning for Politiets Efterretningstjenestes samarbejde med andre landes efterretningstjenester og andre samarbejdspartnere - og dermed en grundlæggende forudsætning for en effektiv indsats for at forebygge terrorhandlinger og bekæmpe terrorisme.

4. Som det fremgår af den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 379 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, kan integrationsministerens vurdering efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke indbringes for en anden forvaltningsmyndighed.

Efter grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., er domstolene berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Der er ikke gjort nogen indskrænkning i denne adgang for så vidt angår afgørelser efter udlændingelovens § 45 b. Integrationsministerens afgørelse efter udlændingelovens § 45 b kan således indbringes for domstolene efter grundlovens § 63, stk. 1, jf. Integrationsministeriets besvarelse af 21. marts 2002 af spørgsmål nr. 10 (L 32 – bilag 12) fra Folketingets Retsudvalg og Justitsministeriets besvarelse af 15. juli 2004 af spørgsmål nr. 209 (Alm. del – bilag 720) fra Folketingets Retsudvalg.

Afgørelse om administrativ udvisning, herunder udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, træffes af Udlændingeservice i 1. instans, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1. Afgørelsen kan herefter påklages til Integrationsministeriet, jf. § 46, stk. 2.

Der er ikke gjort nogen indskrænkning i adgangen efter grundlovens § 63, stk. 1, til at indbringe Integrationsministeriets afgørelse af en klage over administrativ udvisning efter § 25, nr. 1, for domstolene.

Som det fremgår af den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 382 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, minder den danske ordning således om de ordninger, der kendes fra lande, vi normalt sammenligner os med.

5. En udlænding må ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, jf. udlændingelovens § 31, stk. 1, (refoulementsforbud). Bestemmelsen er gældende for enhver udlænding.

Det fremgår af forarbejderne, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis på området skal respekteres ved anvendelsen af udlændingelovens § 31, stk. 1. Det bemærkes i den forbindelse bl.a., at bestemmelsen ikke er til hinder for, at en udlænding udsendes til et land, der anvender dødsstraf, hvis Danmark har tilstrækkelig garanti for, at den pågældende udlænding ikke vil blive idømt eller få fuldbyrdet dødsstraf. Der kan henvises til Integrationsministeriets besvarelse af 21. marts 2002 af spørgsmål nr. 7 (L 32 – bilag 12) fra Folketingets Retsudvalg.

Hvis udlændingen inden beslutningen om udvisning havde opholdstilladelse i Danmark som flygtning, jf. udlændingelovens §§ 7-8, vil Udlændingeservice i forbindelse med udvisningen også træffe afgørelse om,
hvorvidt udlændingen kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 31, jf. § 32 a.

Hvis udlændingen søger om asyl, efter at det er vurderet af integrationsministeren, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. § 45 b, stk. 1, kan den pågældende ikke gives opholdstilladelse som flygtning efter

udlændingelovens § 7, jf. udlændingelovens § 10, stk. 1, og vil blive meddelt afslag på en sådan ansøgning. Også i disse tilfælde vil Udlændingeservice træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, jf. udlændingelovens § 31, jf. § 32 a.

En afgørelse efter udlændingelovens § 31, jf. § 32 a, kan påklages til Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a.

Flygtningenævnets afgørelse i relation til udlændingelovens § 31 er kun i et vist omfang undergivet domstolsprøvelse, jf. endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8.

Som det har været omtalt i pressen, traf Flygtningenævnet den 1. april 2008 afgørelser om, at to udlændinge, som er udvist efter § 25, nr. 1, jf. § 45 b, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke kan udsendes af Danmark, fordi det ikke med den fornødne sikkerhed kan afvises, at de ved udsendelse til deres hjemland vil være i risiko for dødsstraf eller at blive underkastet tortur mv., jf. udlændingelovens § 31, stk. 1. De pågældende er således henvist til et såkaldt tålt ophold her i landet, jf.
herom Integrationsministeriets besvarelse af 16. maj 2002 af spørgsmål nr. 37 (L 32 – bilag 33) fra Folketingets Retsudvalg.

6. Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, er det således ikke korrekt, når det i spørgsmålet anføres, at "PET reelt bliver både udførende og dømmende magt i administrative udvisninger".

Som beskrevet i pkt. 2.1. og 2.2. bygger bestemmelsen i udlændingelovens § 25, nr. 1, – der blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget i 2002 – på tidligere bestemmelser fra 1952 og 1983 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Der findes i øvrigt lignende bestemmelser i de lande, vi normalt sammenligner os med, jf. den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 382 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg.

Som anført i pkt. 3.1. sikrer den gældende ordning, at udvisning af en udlænding efter udlændingelovens § 25, nr. 1, kun er mulig, hvis to parlamentarisk ansvarlige ministre har vurderet, at der konkret er tale om en

mere kvalificeret fare for, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed i udlændingelovens forstand.

Som beskrevet i pkt. 4 er der endvidere ikke i forhold til afgørelser efter udlændingelovens § 25, nr. 1, og § 45 b gjort nogen indskrænkninger i den almindelige adgang til domstolsprøvelse efter grundlovens § 63.

Endelig kan der som anført i pkt. 5 heller ikke i sådanne sager ske udsendelse i strid med det absolutte refoulementsforbud i udlændingelovens § 31, stk. 1, jf. bl.a. de omtalte afgørelser af 1. april 2008 fra Flygtningenævnet.

Justitsministeriet finder ikke, at den gældende ordning rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 3.

Justitsministerens besvarelse den 9. april 2008 af spørgsmål nr. 382 (Alm. del) fra Retsudvalget.

Spørgsmål nr. 382 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

"Hvilke andre lande, som vi normalt sammenligner os med, har mulighed for administrative udvisninger?"

Svar:

Justitsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet følgende udtalelse fra Integrationsministeriet, hvortil der henvises:

"Der er indhentet bidrag til besvarelsen fra Sverige, Norge, Storbritannien, Frankrig og Tyskland vedrørende administrativ udvisning af udlændinge på grund af fare for statens sikkerhed. Oplysningerne er indhentet i februar 2008.

I Sverige kan der ske administrativ udvisning af hensyn til rigets sikkerhed eller andre almene sikkerhedshensyn, herunder for at forebygge terrorisme. Det er de svenske udlændingemyndigheder (Migrationsverket), som træffer afgørelse i første instans. Det er regeringen som kollektiv, der træffer afgørelse i sikkerhedssager i anden instans. Både den berørte udlænding og efterretningstjenesten kan påklage Migrationsverkets afgørelse til regeringen. Den øverste instans for udlændingespørgsmål (Migrationsövredomstolen) udtaler sig alene om

hindringer for beslutningens gennemførelse og tager ikke stilling til efterretningstjenestens risikovurdering. Den svenske regering har de seneste år truffet afgørelse i såkaldte sikkerhedsanliggender i knap 10 sager pr. år.

I Norge kan der ske administrativ udvisning af hensyn til statens sikkerhed. Arbejds- og Inkluderingsdepartementet (AID) træffer selv afgørelse om administrativ udvisning eller pålægger Udlændingedirektoratet eller Udlændingenævnet at træffe den. Der er administrativ rekurs til Statsrådet, dvs. samtlige ministre. Statsrådets beslutning kan påklages til de almindelige domstole. Der foreligger ikke oplysninger om, hvor ofte bestemmelsen anvendes.

I Storbritannien kan der ske administrativ udvisning af en udlænding under henvisning til "hensynet til statens sikkerhed". Det er indenrigsministeren, der har afgørelseskompetencen til administrativ udvisning af personer uden britisk statsborgerskab. Denne kompetence kan delegeres til underordnede myndigheder. Udvisningsbeslutningen kan ankes til de særlige asyl- og indvandringsnævn for så vidt angår menneskerettighedsspørgsmål. Der foreligger ikke oplysninger om, hvor ofte bestemmelsen anvendes.

I Frankrig kan udlændinge administrativt udvises, hvis de er involveret i terrorvirksomhed eller forsætligt og eksplicit opfordrer til diskrimination, had eller vold mod enkeltpersoner eller grupper af personer. Afgørelseskompetencen ligger hos indenrigsministeren, hvis afgørelse skal godkendes af en uafhængig kommission bestående af 3 dommere. I tilfælde af tvingende nødvendighed kan en af indenrigsministeren besluttet udvisning dog effektueres uden kommissionens godkendelse. Der er adgang til at indbringe udvisninger for forvaltningsdomstolene. Det gælder også udvisninger, hvor indenrigsministeren har kunnet træffe beslutning uden kommissionsgodkendelse. Der foreligger ikke oplysninger om, hvor ofte bestemmelsen anvendes.

I Tyskland er administrationen af den tyske udlændingelov, herunder udvisning af hensyn til fare for statens sikkerhed, en delstatskompetence. Forbudsindenrigsministeriet kan dog afgøre sagen, hvis der er overordnet særlig interesse for en hurtig udvisning. En udvisningsbeslutning kan prøves ved domstolene efter de almindelige regler i den tyske udlændingelovgivning. Der foreligger ikke oplysninger om, hvor ofte bestemmelsen anvendes."

Bilag d

Integrationsministeriets instruks af 22. december 2008 til Rigspolitiet

Instruks til politiet vedrørende skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold

Ved lov [nr. 1397 af 27. december 2008] indføres en skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strammerammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted.

Udlændingelovens § 34, stk. 3 har følgende ordlyd " politiet bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, hvis opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet, jf. § 32, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og en udlænding, der har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdsted.

Med ændringen i udlændingelovens § 34, stk. 3, sammenholdt med en styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted er der gennemført en stramning af kontrolforanstaltningerne for disse udlændinge inden for det gældende kompetence- og prøvelsessystem.

Efter udlændingelovens § 34, stk. 3 er det politiet, der træffer afgørelse om, at en udlænding på tålt ophold skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted.

Politiets afgørelse om meldepligt skal forkyndes af politiet for udlændinge med en angivelse af, at overtrædelse af afgørelser om meldepligt kan straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel i indtil 1 år.

Politiets afgørelser om meldepligt kan påklages til Integrationsministeriet, jf. udlændingelovens § 48. Der er almindelig adgang til domstolsprøvelse efter grundlovens § 63.

Med ændringen af udlændingelovens § 34, stk. 3, skærpes meldepligten for udlændinge på tålt ophold.

Hensynet til at sikre de pågældende personers tilstedeværelse med henblik på udsendelse tilsiger, at udlændinge på tålt ophold underlægges en skærpet meldepligt. Udlændinge på tålt ophold skal derfor i videst muligt omfang pålægges personligt at melde sig til politiet dagligt efter politiets nærmere bestemmelse.

Den skærpede meldepligt udgør et indgreb, der er omfattet af artikel 2 (om frihed til valg af opholdssted) i fjerde tillægsprotokol til den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det følger af den nævnte bestemmelse, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Beskyttelsen omfatter også udlændinge, herunder udlændinge, der er på tålt ophold. Retten er dog ikke absolut, idet der kan gøres indgreb i denne ret, hvis det er i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed og den offentlige orden. Det indebærer bl.a., at indgrebet skal være proportionalt i hvert enkelt tilfælde.

Politiet skal som udgangspunkt pålægge de udlændinge på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8, daglig meldepligt hos politiet i centret og politiet vil kun kunne undlade at pålægge daglig meldepligt, hvis det vil være uproportionalt i forhold til Danmarks Internationale forpligtelser, eller hvis der foreligger særlige grunde, f.eks. sygdom.

Proportionalitetsprincippet indebærer, at de pågældende – uanset påbud om såvel opholdspligt som meldepligt – i det daglige vil skulle have en bevægelsesfrihed i et sådant omfang, at der ikke pålægges uproportionale restriktioner med hensyn til de pågældendes ret til at færdes uden for Center Sandholm. F.eks. vil meldepligten ikke kunne pålægges kl. 12 midt på dagen eller på skiftende tidspunkter alle ugens dage, medmindre den pågældende selv er interesseret heri. Derimod vil meldepligten f.eks. kunne pålægges hver morgen, eksempelvis kl. 9.

Har en person på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, fået mulighed for at besøge sin familie i en anden landsdel, skal meldepligten

administreres således, at meldepligten overføres til det lokale politi i den by, hvor personen på tålt ophold er på besøg.

I medfør af udlændingelovens § 36, stk. 7, kan en udlænding, der en eller flere gange ikke efterkommer politiets bestemmelser om meldepligt, frihedsberøves, såfremt det er nødvendigt for at afgøre, om der er opstået mulighed for udsendelse, jf. udlændingelovens § 32 b.

Da proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, kan det med tiden blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende. Det bemærkes, at afgørelser om meldepligt og påbud om ophold vil kunne indbringes for domstolene efter grundlovens § 63.

Bilag e

Integrationsministeriets instruks af 22. december 2008 til Udlændingeservice

Instruks vedrørende styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for personer der opholder sig her i landet på tålt ophold

Ved lov [nr. 1397 af 27.december 2008] har Folketinget vedtaget en ændring af udlændingeloven, som skal skærpe kontrolforanstaltningerne for udlændinge på tålt ophold inden for det gældende kompetence- og prøvelsessystem.

Nedenfor følger retningslinjer for, hvorledes Udlændingeservice skal administrere de ændrede regler om kontrol med et meddelt påbud til en udlænding på tålt ophold om at tage ophold i Center Sandholm.

Udlændinge på tålt ophold pålægges som udgangspunkt at tage ophold i Center Sandholm.

Det er Udlændingeservice, der efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, træffer afgørelse om, hvorvidt udlændinge på tålt ophold skal pålægges at tage ophold i Center Sandholm.

Udlændingeservice træffer afgørelse herom efter indstilling fra Rigspolitiet.

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, skal Udlændingeservice, medmindre særlige grunde taler derimod, bestemme at udlændinge på tålt ophold skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted. Med bestemt indkvarteringssted menes Center Sandholm.

Med Udlændingeservices afgørelse om indkvarteringssted menes, at den pågældende får sit opholds- og overnatningssted på centret. Dette betyder, at udlændingen ikke uden tilladelse må overnatte andre steder.

Træffer Udlændingeservice afgørelse om, at udlændingen skal pålægges at tage ophold i Center Sandholm, sender Udlændingeservice afgørelsen herom til politiet med henblik på forkyndelse for udlændingen, herunder oplysning om betydningen af afgørelsen. Politiet forkynder afgørelsen for udlændingen, og påtegner afgørelsen, at denne er forkyndt for udlændingen.

Udlændingeservices afgørelse om indkvarteringssted kan ikke påklages til Integrationsministeriet, jf. udlændingelovens § 46, stk. 2. Der er almindelig adgang til domstolsprøvelse efter grundlovens § 63.

Påbud om at tage ophold i Center Sandholm udgør et indgreb, der er omfattet af artikel 2 (om frihed til valg af opholdssted) i fjerde tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det følger af den nævnte bestemmelse, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Beskyttelsen omfatter også udlændinge, herunder udlændinge, der er på tålt ophold. Retten er dog ikke absolut, idet der kan gøres indgreb i denne ret, hvis det er i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. den offentlige orden. Det indebærer bl.a., at indgrebet skal være proportionalt i hvert enkelt tilfælde

Proportionalitetsprincippet indebærer, at de pågældende personer på tålt ophold – uanset påbud om opholds- og meldepligt – i det daglige vil skulle have en bevægelsesfrihed i et sådant omfang, at der ikke pålægges uproportionale restriktioner med hensyn til det pågældendes ret til at færdes uden for Center Sandholm.

Pligten til at tage ophold på Center Sandholm betyder, at udlændingen får sit opholds- og overnatningssted på centret – altså med andre ord, at udlændingen ikke uden tilladelse må overnatte andre steder. Udlændingen vil ikke være forpligtet til at være på sit værelse eller på centret om aftenen eller om natten. Den pågældende vil også i aften- eller nattetimerne uden tilladelse kunne færdes uden for centret, for eksempel ved at besøge venner, bekendte eller lignende uden at skulle være hjemme på et bestemt tidspunkt. Afgørende er, at udlændingen vender tilbage til centret og har centret som det sted, hvor vedkommende overnatter.

Proportionalitetsprincippet og artikel 8 om retten til respekt for familielivet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indebærer, at opholdspligten ikke vil være til hinder for, at den pågældende udlænding vil kunne besøge sin familie.

Hvis f.eks. familien bor i Jylland, vil der være mulighed for i rimeligt omfang at tage på weekendophold hos familien. I den forbindelse pålægges der pligt til at melde sig hos det lokale politi.

Hvis der herudover er rimelig anledning til yderligere besøg hos en familie, der bor langt fra Center Sandholm, f.eks. i forbindelse med vigtige familiebegivenheder, vil der også være mulighed for det. Også i den forbindelse pålægges der pligt til at melde sig hos det lokale politi.

I den forbindelse bemærkes, at der for udlændinge, hvis familie bor nær ved Center Sandholm, skal være den samme mulighed for at besøge familie og overnatte hos denne.

Som eksempler på, hvad der skal gives dispensation til, kan nævnes:

- jævnlige weekendbesøg hos familie
- andre besøg med overnatning hos familie, så længe det kan lægges til grund, at den pågældende bevarer sit opholds- og overnatningssted på Center Sandholm
- overnatning ude som følge af sygdom eller andre uopsættelige forhold

Også for udlændinge på tålt ophold, som ikke har familie i Danmark, skal der som følge af retten til respekt for privatlivet efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention være mulighed for at få dispensation til at overnatte hos venner i forbindelse med højtider, fødselsdage mv.

Dispensation skal gives straks med henblik på at sikre, at formålet med dispensation ikke forspildes.

Da proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, kan det med tiden blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende. Det bemærkes, at afgørelser om meldepligt og påbud om ophold vil kunne indbringes for domstolene efter grundlovens § 63.

Bilag f

Udtalelse fra Foreningen af Udlændinge-retsadvokater

Foreningen af Udlændingeretsadvokater kan ikke tiltræde arbejdsgruppens flertals konklusioner og udtaler:

Grundproblemet er, hvorvidt omfattende personindgreb skal kunne foretages på grundlag af materiale, der er hemmeligholdt for personen og dennes hjælpere.

I et velordnet retssamfund må dette ikke kunne finde sted. Kendskab til grundlaget for indgrebet er af afgørende retssikkerhedsmæssig betydning. Uden det vil personen ikke kunne værge for sig. Uden det vil offentligheden ikke kunne udøve dens kontrollerende funktion, som er så vigtig i et demokrati.

Lovgrundlaget er udlændingelovens § 25. Der er tale om en forvaltningsretlig afgørelse, der er undergivet domstolenes kontrol efter grundlovens § 63. Kriteriet "fare for statens sikkerhed" er af retlig karakter og dets tilstedeværelse vil kunne efterprøves af domstolene. Der er tale om en prognose for fremtidige faktiske hændelser.

Hvilken myndighed prøver udvisningsbeslutningen.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater, herefter FAU, finder, at prøvelsen af udvisningsbeslutningen skal ske efter de almindelige regler i grundlovens § 63. Indbringelse for retten skal dog ske automatisk og med opsættende virkning. Retten beskikker en advokat for udlændingen efter dennes eget valg. I prøvelsen indgår, om udlændingens personlige forhold og om forholdene i hans hjemland er til hinder for udvisning, udlændingelovens § 26.

En del af disse sidste forhold er af asylretlig karakter og beror bl.a. på udlændingens forfølgelsessituation i hjemlandet. Sådanne spørgsmål henhører under Flygtningenævnets afgørelse. Flygtningenævnet ønskes derimod ikke anvendt som høringspart. Flygtningenævnet træffer endelig afgørelse om sådanne spørgsmål. Domstolene kan således ikke træffe beslutning derom. Udlændingen vil således - i givet fald – parallelt skulle anmode Flygtningenævnet om en afgørelse derom i form af en ansøgning om asyl.

Om frihedsberøvelse under prøvelse af udvisningsbeslutningen.

Hvorvidt udlændingen kan frihedsberøves under sagens behandling beror på reglerne i udlændingelovens § 35-37. Frihedsberøvelse efter disse regler tager alene sigte på at sikre udlændingens tilstedeværelse med henblik på eventuel senere udsendelse. Bestemmelse herom træffes af samme byret, som hvor udvisningssagen verserer.

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

Bevismateriale.

Det materiale, der kan indgå i sagen, er nøje reguleret i retsplejeloven. Formålet er at sikre domstolen de rigtige oplysninger. Et væsentligt element heri er modpartens ret til kontradiktion.

FAUs opfattelse er, at materiale, der ikke kan inddrages i sagen i overensstemmelse med retsplejelovens almindelige regler, ikke bør indgå i sagen.

Et flertal i udvalget har varierende forslag, blandt andet særligt godkendte – af og til hemmelige - advokater. FAU finder dette betænkeligt, bl. a. fordi advokaten i så fald skal godkendes af det system, som klienten står overfor.

Det vil efter FAU's opfattelse få uoverskuelige konsekvenser for retsvæsenets, politiets og advokaternes troværdighed, hvis en sådan ordning indføres.

Der hviler en stor uklarhed om indhold og omfang af det omtalte "fortrolige" materiale.

Isolering af udlændingen.

Et flertal i udvalget nævner muligheden for at udlændingen under frihedsberøvelsen kan være afskåret fra kontakt med omverdenen.

FAU tager afstand herfra.

Personer, der er frihedsberøvet efter udlændingelovens §§ 35-37, har som udgangspunkt ret til fri kommunikation med omverdenen. Frihedsberøvelsen har alene som formål at sikre deres tilstedeværelse.

Det har stor værdi for oplysningen af sagen, at udlændingen kan være i forbindelse med omverdenen. Omverdenens kendskab til sagen, vil ofte bringe nye og afgørende oplysninger frem.

Om tålt ophold.

Et flertal i udvalget foreslår yderligere skærpelse af forholdene for personer på tålt ophold.

FAU tager afstand herfra.

Overordnet mener FAU, at udvisning kræver forudgående straffedom.

Dersom der alligevel skal ske administrativ udvisning på grund af hensyn til statens sikkerhed, skal tidshorisonten for tålt ophold begrænses mest muligt.

Om diplomatiske forsikringer.

Det er FAUs opfattelse, at disse ikke bør tillægges vægt, da et land, der praktiserer tortur, ikke troværdigt kan afgive en sådan erklæring.

FAU anser ikke diplomatiske forsikringer som et brugbart instrument på grund af de mange betænkeligheder, som også flertallet i arbejdsgruppen anfører, herunder især den manglende mulighed for effektiv monitorering.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater

København den 05.02.09

Bestyrelsen

Helge Nørrung Anders Chr. Jensen Anne Osbak

Synnøve Falk-Rønne Kirsten Bindstrup Marianne Vølund

www.nyidanmark.dk

Betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed