

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://um.dk>

Bilag
1

Journalnummer
2019-42206

Kontor
Borgerservice, Bistand og
Beredskab

12. december 2019

Høringsnotat - forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af adgang til bistand fra udenrigstjenesten)

Udenrigsministeriet har den 20. november 2019 sendt lovforslaget til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten i høring hos følgende organisationer:

Advokatrådet (Advokatsamfundet), Amnesty International, Børnerådet, Børne- og Kulturchefforeningen, Børns Vilkår, Danes Worldwide, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Industri, DFUNK – Dansk Flygtningehjælp Ungdom, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), HK/Danmark, Indvanderrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, KL, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Mellempolkeligt Samvirke, Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (Tidl. Fredsfonden), Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Rejsearrangører i Danmark, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, samtlige byretter, SOS Racisme, Ældresagen, Ægteskab uden grænser og 3F.

Udenrigsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Advokatsamfundet, Amnesty International, Byretterne, Danes Worldwide, Dansk Arbejdsgiverforening, Den Danske Helsinki Komité for Menneskerettigheder, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, KL, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, SOS Racisme, Vestre Landsret, Ældresagen og Østre Landsret.

FN's Specialrapportør for udenretlige, summariske eller vilkårlige henrettelser har desuden sendt en henvendelse den 29. november vedrørende danske tiltag overfor danske fremmedkrigere med frist for besvarelse og offentliggørelse den 28. januar 2020.

De modtagne høringsvar vedlægges.

Følgende har afgivet høringsvar, men har ikke bemærkninger til lovforslaget:

Danes Worldwide, KL, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Rigsadvokaten og Ældresagen.

Følgende har ikke ønsket at udtale sig om lovudkastet:

Byretterne, Dansk Arbejdsgiverforening, Vestre Landsret og Østre Landsret

Nedenfor gennemgås de indkomne høringsvar opdelt efter emner. Under hvert emneområde angives de enkelte organisationers hovedsynspunkter samt Udenrigsministeriets kommentarer hertil. Udenrigsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført med fed skrift.

Høringsvarene

1. Generelle bemærkninger

Advokatsamfundet bemærker, at danske statsborgere og andre, som kan være berettiget til konsular bistand, muligvis opholder sig i lejre og fængsler, eksempelvis i det nordlige Syrien, hvor forholdene er særdeles vanskelige, ligesom at det er almindeligt kendt, at der foregår alvorlige menneskerettighedskrænkelser i disse områder. Samtidig bemærkes det, at der kan være særligt sårbare grupper i den personkreds, som de foreslåede regler finder anvendelse på, herunder (pga. situationen i området) kvinder

og i visse tilfælde børn. Afskæring eller begrænsning af konsulær bistand kan derfor have alvorlige konsekvenser.

Den Danske Helsinki Komité for Menneskerettigheder finder, at forslaget er i strid med grundlæggende danske retssikkerhedsprincipper og anbefaler, at det ikke nyder fremme. Det fremhæves, at det er et vigtigt element i statsborgerbegrebet, at danske statsborgere kan modtage bistand fra danske repræsentationer under ophold i udlandet.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder, at lovforslaget ikke bør fremsættes. Det bemærkes, at det er en stærk svækkelse af danske statsborgeres rettigheder, hvis de fratages muligheden for konsulær bistand fra udenrigstjenesten, såfremt vedkommende kommer i konflikt med udenlandske myndigheder.

SOS Racisme fremhæver, at Danmark bør opretholde sine forpligtelser over for egne borgere og borgere fra lande, som Danmark har samarbejdsaftaler med. Det fremhæves, at Danmark bør hjemtage egne statsborgere, inkl. dem der for nyligt har fået frataget dansk statsborgerskab samt deres børn og yde dem besøg i fængsler og fangelejre mv.

Udenrigsministeriet bemærker, at formålet med lovforslaget er at give udenrigstjenesten en lovbestemt mulighed for at afskære eller begrænse adgangen til bistanden for fremmedkrigere. Det fremgår af pkt. 1 i bemærkningerne, at regeringen finder, at de fremmedkrigere, som har kæmpet imod danske værdier om demokrati og frihed, er uønskede i Danmark. Da de forlod Danmark, vendte de den danske stat ryggen, og kan nu ikke med rimelighed forvente, at den danske udenrigstjeneste yder dem bistand i udlandet.

2. Personkredsen omfattet af lovændringen

Den Danske Helsinki Komité for Menneskerettigheder anfører, at det er uklart afgrænset i forslaget, hvilken personkreds, udover fremmedkrigere, der skal kunne afskæres fra bistand.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at lovforslagets rækkevide synes at række langt ud over de såkaldte Syrienskrigere og omfatter personer, som forventes at foretage handlinger, der vil indebære en fare eller forøge faren for den danske stats sikkerhed eller andre staters sikkerhed.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at rækkevidden af den foreslåede bestemmelse præciseres yderligere i bemærkningerne til lovforslaget især med fokus på personer, der ikke deltager aktivt i kamphandlingerne og mindreårige. Instituttet anbefaler desuden, at bemærkningerne i lovforslaget bør nuanceres for så vidt angår afskæring eller begrænsning af børns adgang til konsulær bistand.

SOS Racisme er uenig i lovforslaget og finder det ikke rimeligt, at det ikke er formuleret klart, hvilke grupper man vil nægte bistand.

Udenrigsministeriet bemærker, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger under pkt. 2.4.2.2, at lovforslaget i praksis vil blive anvendt på de personer, der i almindelig tale betegnes som fremmedkrigere. Det drejer sig bl.a. om personer, der er udrejst af Danmark for at tilslutte sig en fjendtlig væbnet styrke i f.eks. Syrien eller Irak.

Den foreslåede bestemmelses ordlyd er blevet præciseret med henblik på at sikre, at lovforslaget kun finder anvendelse, når der er grund til at antage, at en person har opholdt sig i et af de særlige konfliktområder, som justitsministeren har udpeget i medfør af straffelovens § 114 j eller har deltaget i aktiviteter i udlandet, der kan indebære eller forøge en fare for statens eller andre staters sikkerhed. Aktiviteter, der kan indebære eller forøge en væsentlig trussel mod den offentlige orden samt henvisningen til ”har til hensigt at deltage i” udgår af lovforslagets bestemmelse. Der henvises i øvrigt til pkt. 2.4.2.2 i lovforslagets bemærkninger.

For så vidt angår bemærkningen fra Institut for Menneskerettigheder angående børn, fremgår det af pkt. 2.4.2.2 i bemærkningerne, at børn, som er rejst med deres forældre til et konfliktområde – eller født i et konfliktområde – fortsat vil kunne modtage bistand i overensstemmelse med udenrigstjenestens almindelige praksis. Bistanden ydes ud fra en konkret, skønsmæssig vurdering af den pågældendes situation og de praktiske muligheder, herunder sikkerhedssituationen.

Derimod kan udenrigstjenestens bistand til personer under 18 år afskæres eller begrænses, hvis der er grund til at antage, at de har deltaget i aktiviteter i udlandet, der kan indebære eller forøge en fare for statens eller andre staters sikkerhed. Som udgangspunkt vil dette

gøre sig gældende, hvis det må antages, at en person under 18 år har modtaget våbentræning e.l.

3. Faktisk forvaltningsvirksomhed

Advokatsamfundet finder, at en beslutning om at afskære eller begrænse udenrigstjenestens bistand har en sådan karakter, at den reelt vil være en afgørelse i forvaltningsretlig forstand eller i det mindste bør være ledsaget af de samme retssikkerhedsgarantier.

Amnesty International fremhæver, at afgørelsen af om den pågældende skal ydes bistand fra udenrigstjenesten, eller om han eller hun skal afskæres fra bistand, må anses for at være en egentlig forvaltningsretlig afgørelse. Amnesty International anbefaler, at lovforslaget ændres, således at det udtrykkeligt fremgår, at den person, som formodes at være fremmedkriger/have opholdt sig i et konfliktområde, har partsbeføjelser, herunder begrundelse, partshøring, kontradiktion mv., samt at en person omfattet af bestemmelsen får mulighed for – inden for rammerne af den almindelige strafferetspleje – at forsvare sig mod anklagerne.

Den Danske Helsinki Komité for Menneskerettigheder anfører, at Udenrigsministeriets bistand har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed med den konsekvens, at forvaltningslovens regler om begrundelse og partshøring ikke finder anvendelse. Det forekommer dog i strid med fundamentale retssikkerhedsmæssige principper at blive afskåret fra myndighedernes bistand uden at kende begrundelsen herfor og uden adgang til kontradiktion, rekurs eller evt. domstolsprøvelse.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udenrigsministeriet foretager de nødvendige tilpasninger af bemærkningerne i lovforslaget i lyset af, at afskæring eller begrænsning af adgang til konsulær bistand må anses for at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand, herunder at der i udgangspunktet skal ske partshøring.

Retspolitisk Forening anbefaler primært, at lovforslaget trækkes tilbage, subsidiært, at det i bemærkningerne klart understreges, at retten til at henvende sig til en dansk diplomatisk repræsentation er uanfægtet, samt at repræsentationens afgørelse om ydelse af bistand er at anse for afgørelsesvirksomhed og dermed omfattet af forvaltningslovens regler om aktindsigt og partshøring mv. Foreningen finder, at en afgørelse om afvisning af konsulær bistand kræver en grundig sagsbehandling, hvorfor denne afgørelse vil være omfattet af forvaltningslovens bestemmelser om retten til aktindsigt mv.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at udenrigstjenestens ydelse af konsulær bistand og anden bistand har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Det skyldes bl.a. at udenrigstjenestens ydelse af bistand ofte vurderes og justeres løbende. Udenrigstjenestens dispositioner vil i særlige tilfælde kunne udgøre afgørelser i forvaltningslovens forstand. I så fald vil forvaltningsloven finde anvendelse. Dette præciseres i lovforslagets bemærkninger, jf. pkt. 2.4.2.3, ligesom det fremgår, at udenrigstjenesten – under alle omstændigheder – i videst muligt omfang vil søge at inddrage de personer, over for hvem udenrigstjenesten overvejer at afskære eller begrænse bistanden i medfør af den foreslåede bestemmelse. Udenrigstjenesten vil således i videst muligt omfang gøre de pågældende personer bekendte med de oplysninger som udenrigstjenesten inddrager i sagsoplysningen, herunder for at give de pågældende personer mulighed for at komme med eventuelle bemærkninger til oplysningerne.

4. Mistankekravet

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at mistankekravet skærpes, således at der eksempelvis skal være konkrete grunde til at antage, at en person vil deltage eller har deltaget i de nævnte aktiviteter.

Udenrigsministeriet har i lovbemærkningerne, jf. pkt. 2.4.2.2, præciseret, at der foretages et skøn af, om der i de enkelte sager foreligger tilstrækkeligt konkrete oplysninger til at opfylde mistankekravet ("grund til at antage"). Det præciseres i lovbemærkningerne, at udenrigstjenestens skøn i praksis i vidt omfang baserer sig på, om andre danske myndigheder har truffet afgørelser, dispositioner mv. vedrørende konkrete personer, der som altovervejende hovedregel vil betyde, at betingelserne i den foreslåede bestemmelse vil kunne anses for opfyldt. Som eksempler nævnes; afgørelser om inddragelse eller nægtelse af udstedelse af pas efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, domsfældelse eller varetægtsfængsling *in absentia* for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, udenlandske retsafgørelser eller oplysninger fra pålidelige udenlandske myndigheder eller en vurdering fra PET.

Det fremgår af lovbemærkningerne, jf. pkt. 2.4.2.2, at udenrigstjenesten som udgangspunkt vil yde den sædvanlige bistand i overensstemmelse med tjenestens praksis, hvis der ikke

foreligger et af de nævnte objektive grundlag eller en vurdering fra PET eller andre relevante myndigheder, der giver grund til at antage, at en person har deltaget i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens eller andre staters sikkerhed.

5. EU-retten

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udenrigsministeriet præciserer i bemærkningerne, at andre EU-lande ligesom Danmark er underlagt et princip om ikke-diskrimination med den virkning, at danske statsborgere efter omstændighederne kan få en bedre behandling ved at henvende sig til andre EU-landes repræsentationer – også i såkaldte ikke-hastende tilfælde.

SOS Racisme anfører, at de er usikre på, om lovændringen overholder EU-retten.

Der henvises til pkt. 8 i lovbemærkningerne, hvor det fremgår, at det følger af artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 2015/637/EU, jf. artikel 20, stk. 2, litra c, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, samt artikel 46 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at Danmark skal yde konsulær bistand til ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande på samme vilkår som til danske statsborgere. Kravet om ikke-diskrimination gælder alle EU lande.

Det bemærkes, at en dansk statsborger kun kan søge om konsulær bistand hos et andet EU-land, såfremt Danmark ikke er repræsenteret i det pågældende land ved en ambassade, et konsulat eller en honorær konsul, som kan yde konkret konsulær beskyttelse i en given sag.

Lovforslaget vurderes at være i overensstemmelse med EU-retten.

Ændringer i lovforslaget

De modtagne høringssvar har givet anledning til enkelte præciseringer i lovforslagets bestemmelse samt de almindelige bemærkninger. Den lovtekniske gennemgang hos Justitsministeriet har medført enkelte redaktionelle og lovtekniske justeringer.

Lovudkastet er blevet justeret som følger:

- § 1, stk. 4: personkredsen omfattet af bestemmelsen er blevet præciseret, idet bl.a. aktiviteter, der indebærer en alvorlig trussel mod den offentlige orden er blevet fjernet. Bestemmelsen har nu følgende ordlyd:
”Udenrigstjenestens bistand til en person kan afskæres eller begrænses, når der er grund til at antage, at den pågældende uden tilladelse er indrejst eller har opholdt sig i et område som nævnt i straffelovens § 114 j, stk. 3, eller har deltaget i aktiviteter i udlandet, der kan indebære eller forøge en fare for statens eller andre staters sikkerhed.”
- Afsnittet om faktisk forvaltningsvirksomhed i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. pkt. 2.4.2.3 er blevet uddybet med henblik på at imødekomme en række høringssvar.

Af bemærkningerne fremgår således nu, ”at det ikke kan udelukkes, at udenrigstjenestens dispositioner i særlige tilfælde vil kunne udgøre afgørelser i forvaltningslovens forstand. Udenrigstjenesten vil under alle omstændigheder i videst muligt omfang søge at inddrage de personer, over for hvilke udenrigstjenesten overvejer at afskære eller begrænse bistanden i medfør af den foreslåede bestemmelse. Udenrigstjenesten vil således i videst muligt omfang gøre de pågældende personer bekendte med de oplysninger som udenrigstjenesten inddrager i sagsoplysningen, herunder for at give de pågældende personer mulighed for at komme med eventuelle bemærkninger til oplysningerne.”