

Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98

DATO: 4. december 2019  
SAGSNR.: 2019 - 3176  
ID NR.: 633125

[bbb@um.dk](mailto:bbb@um.dk)

### **Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)**

Ved e-mail af 20. november 2019 har Udenrigsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte forslag.

Indledningsvis finder Advokatrådet anledning til at bemærke, at de forhold, som danske statsborgere og andre, som kan være berettiget til konsulær bistand, muligvis opholder sig under i lejre og fængsler, eksempelvis i det nordlige Syrien, er særdeles vanskelige, og at det er almindeligt kendt, at der foregår alvorlige menneskerettighedskrænkelser i disse områder. Det bør endvidere tages i betragtning, at der kan være særligt sårbare grupper i den personkreds, som de foreslåede regler finder anvendelse på, herunder på grund af situationen i området kvinder og i visse tilfælde også børn.

Netop under sådanne vanskelige forhold vil adgang til udenrigstjenestens bistand være af stor betydning for de berørte personer, der kan have brug for bistand, eksempelvis til at komme retur til Danmark, få lægehjælp, fængselsbesøg eller sikring af overholdelse af basale menneskerettigheder. Afskæring eller begrænsning af konsulær bistand kan derfor have alvorlige konsekvenser.

Det kan endvidere ikke afvises, at forholdene for personkredsen, som er omfattet af den foreslåede bestemmelse, vil blive forværret, når de syriske/kurdiske myndigheder bliver bekendt med, at de ikke længere har ret til konsulær bistand.

Uanset det i lovbemærkningerne anførte om at konsulær bistand har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, finder Advokatrådet, at det ud fra et forvaltningsretligt synspunkt er betænkeligt, at en person, som afskæres fra konsulær bistand, formentlig ikke gøres bekendt med, at det er blevet besluttet, at han/hun nu skal være afskåret fra at få denne bistand, eksempelvis i form af en afgørelse som kan blive forkyndt for vedkommende.

Hertil kommer, at der ikke er mulighed for partshøring eller at søge om genoptagelse af spørgsmålet, eftersom kontakten til de danske myndigheder de facto afbrydes. Derved fratages vedkommende også reelt muligheden for at rense sig for mistanken, som kan hvile på et ganske spinkelt grundlag, eftersom mistankekravet er, at der skal være "*grund til at antage*".

Den manglende orientering og fraværet af muligheden for at blive hørt kan også få vidtrækkende konsekvenser fremadrettet, herunder i forbindelse med en eventuel straffesag vedrørende overtrædelse af straffelovens § 114 j og i forhold til muligheden for at bevare dansk indfødsret, eftersom vedkommende vil få særdeles vanskeligt ved at gøre indsigelser og i det hele taget komme i kontakt med de danske myndigheder.

Det er på den baggrund Advokatrådets opfattelse, 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. Det bør således fremgå af lovforslaget (evt. udtrykkeligt i bemærkningerne), at de retssikkerhedsgarantier, der bl.a. følger af forvaltningsloven, herunder retten til partshøring og til at få en skriftlig og begrundet afgørelse, også finder anvendelse, når der træffes beslutning i henhold til den foreslåede bestemmelse.

Med venlig hilsen



Andrew Hjuler Crichton  
Generalsekretær



København, den 3. december 2019

**Bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten.  
(Begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten). J.nr.  
2018-9473.**

Om bevisvurderingen i sager om begrænsninger af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten.

Ved mail af 20. november 2019 har Udenrigsministeriet anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til ovennævnte forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten.

Forslaget skal styrke danske ambassaders og konsulaters hjemmel til at begrænse fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten.

Det fremgår af bemærkningerne<sup>1</sup>, at "bistand" fra danske repræsentationer forstås som "konsulær bistand", der omfatter "konsulær adgang", herunder adgang til fængselsbesøg, og "andre former for bistand", som dækker over kontakt til pårørende, vejledning om advokatbistand, rejsevejledning, udstedelse af rejseudokumenter og om bistand til andre danske myndigheder, f.eks. i straffesager og æresrelaterede sager.

Ifølge bemærkningerne fastlægges karakteren og omfanget af bistanden i hver enkelt sag ud fra en konkret, skønsmæssig vurdering af borgerens situation og de praktiske muligheder, herunder sikkerhedssituationen, ministeriets tilstedeværelse og lokale omstændigheder i øvrigt.

Det anføres videre, at der ikke ses at være eksempler på, at repræsentationens eget, konkrete skøn har medført, at der ikke er ydet nogen form for bistand, hvis det i øvrigt har været praktisk og sikkerhedsmæssigt muligt. Repræsentationens skøn i de enkelte sager har således typisk alene haft fokus på omfanget af bistanden – f.eks. hvor ofte der aflægges fængselsbesøg eller overværes retsmøder, betydningen af borgerens helbred etc.

Derimod, anføres det i bemærkningerne, er den omstændighed, at en person formodes at være fremmedkriger, ikke hidtil blevet inddraget som et hensyn, når Udenrigsministeriet har fastlagt sin bistand i konkrete sager.

Dette forhold afspejler ifølge bemærkningerne ministeriets generelle praksis på det konsulære område, hvor der ikke lægges vægt på, hvordan et behov for bistand er opstået, herunder f.eks. hvilken form for kriminalitet en person er sigtet eller dømt for i fængslingssager.

Når den konsulære bistand ydes på områder, der hører under andre ministerier – f.eks. udstedelse af pas, udlændingesager og medvirken i sager, hvor der skal fastslås dansk indfødsret til børn – vil de relevante retsgrundlag under andre ministeriers ressort være afgørende for Udenrigsministeriets bistand.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bemærkningerne, side 4.

<sup>2</sup> Bemærkningerne, side 4, sidste afsnit.



Den omstændighed, at en person formodes at være fremmedkriger, er ikke hidtil blevet inddraget som et hensyn, når Udenrigsministeriet har fastlagt karakteren og omfanget af bistanden i konkrete sager.

For at skabe et sikkert grundlag for at kunne afskære eller begrænse den konsulære bistand til fremmedkrigere, er det derfor Udenrigsministeriets vurdering, at det vil være nødvendigt at ændre udenrigstjenesteloven.<sup>3</sup>

Efter Amnesty Internationals opfattelse må man forstå bemærkningerne således, at formålet er at skabe et hjemmelsgrundlag, som skal føre til en betydelig praksisændring – således at de danske repræsentationer fremover i højere grad vil nægte bistand fra udenrigstjenesten.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er det misvisende, når det i bemærkningerne, side 5, anføres, at formålet med forslaget er at skabe et "sikkert grundlag" for at afskære eller nægte bistand til fremmedkrigere.

Realiteten er, at man med forslaget vil skabe hjemmel til at afskære/nægte konsulær bistand uden en reel retlig vurdering, der er blot i nærheden af at yde den retssikkerhed, som man sædvanligvis ville forudsætte i situationer, hvor der er tale om at træffe så indgribende afgørelser som at afskære/nægte konsulær bistand.

Forslagets formål er kort sagt at skabe udtrykkelig hjemmel til at nægte bistand til fremmedkrigere, "når der er grund til at antage", at de pågældende er indrejst eller har opholdt sig i et område som nævnt i straffelovens § 114j, stk. 3, eller har deltaget

i eller har til hensigt at deltage i aktiviteter i udlandet, der kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden – herunder når de pågældende er blevet nægtet pas eller har fået inddraget deres pas efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, fordi er der grund til at antage, at de i udlandet har til hensigt at deltage i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. (Vores udhævning og kursivering).

Forslaget indeholder en lang række henvisninger til pasloven, til terrorhandlinger og forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, og en række andre alvorlige forbrydelser, som vil kunne udgøre en alvorlig trussel mod den offentlige orden, herunder drab, grov vold, frihedsberøvelse, ildspåsættelse m.v.

Endelig skal der ifølge bemærkningerne<sup>4</sup> være tale om, at de aktiviteter, den pågældende vurderes at have til hensigt at deltage i, kan påvirke den pågældende i en sådan grad, at det indebærer eller forøger en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Heri ligger, ifølge bemærkningerne, at en mere bagatelagtig trussel mod den offentlige orden ikke er tilstrækkelig.

Som eksempel på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, nævner bemærkningerne ophold i et konfliktområde i udlandet. Herunder navnlig i forhold til personer, som har deltaget aktivt

<sup>3</sup> Bemærkningerne, side 5, afsnit 2.2.1.

<sup>4</sup> Bemærkningerne side 6, 7. og 8. afsnit



i kamphandlinger. Også personer, som der opholder sig i konfliktområdet uden at tage aktivt del i kamphandlingerne, kan ifølge bemærkningerne blive udsat for en sådan "påvirkning og forråelse", at det kan øge deres evne eller vilje til at begå strafbare forhold. Det kan være tilfældet for personer, som opholder sig i en konfliktzone for at passe på familierne eller engagere sig i aktiviteter, der støtter de kæmpende. Herunder logistisk bistand. (Vores udhævning)

Ifølge bemærkningerne, side 7, vil det bero på et konkret skøn, om der i de enkelte sager foreligger tilstrækkelige oplysninger til at opfylde det mistankekrav – "grund til at antage" – der gælder i forhold til deltagelse i de aktiviteter, der beskrives i bestemmelsen. (Vores udhævning).

Det fremgår videre om mistankekravet, at *"Det vil i almindelighed være tilstrækkeligt til at opfylde mistankekravet, at en person har opholdt sig i et konfliktområde uden et anerkendelsesværdigt formål"* og videre, at *"Begrebet "konfliktområde" skal forstås bredere end de områder, der allerede i medfør af den foreslåedes bestemmelses første led vil kunne anses for opfyldt."* (Vores kursivering).

Efter Amnesty Internationals opfattelse er det bekymrende og dårligt stemmende med principperne for en retsstat, at man skal kunne nægte hjælp til en dansk statsborger eller en i Danmark fastboende person uden anden juridisk kvalificering end, at en person formodes at have opholdt sig i en konfliktzone.

I praksis vil det sige, at i de situationer, hvor den danske repræsentation – og PET – ikke har noget grundlag for at mistænke den

pågældende person for konkrete, strafbare handlinger, da kan man nøjes med at understøtte afgørelsen om at nægte bistand med en henvisning til, at den pågældende formodes at have opholdt sig i en konfliktzone. Det er i den forbindelse underordnet, om den pågældende har deltaget i egentlige kamphandlinger eller kamptræning eller blot passet sin familie, lavet mad eller deltaget i andre logistiske aktiviteter.

Forslagets argumentation for at lade madlavning have samme konsekvenser som kamphandlinger er her, at også personer, som opholder sig i et konfliktområde uden at tage aktivt del i kamphandlingerne, kan blive udsat for en sådan påvirkning og forråelse, der kan øge deres evne eller vilje til at begå strafbare forhold.<sup>5</sup>

Det fremgår endelig om bevisvurderingen – om, at den pågældende person har opholdt sig i et konfliktområde, at begrebet "konfliktområde" skal forstås bredere end de områder, der er omfattet af forslagets først led – det vil sige omfattet af straffelovens § 114j, stk.3.

En repræsentation kan med andre ord nægte en person bistand, fordi den pågældende formodes – hvis ikke at have begået konkrete strafbare handlinger – så i hvert fald at have opholdt sig i et konfliktområde jf. straffelovens § 114j, stk.3.

Og videre nægtes bistand, hvis personen har opholdt sig i konfliktområde - eller hvis ikke i et egentligt konfliktområde - så i hvert fald et område, som ligger op til et konfliktområde – og hvis ikke at have udført egentlige aktiviteter for en af parterne i konflikten, så i hvert fald kan have været udsat for en påvirkning eller forråelse, som

<sup>5</sup> Bemærkningerne, side 6, sidste afsnit.



*kunne tænkes at øge deres evne eller vilje til at begå strafbare handlinger.* (Vores kursivering).

Forslaget går meget langt i bestræbelserne på at skabe grundlag for og hjemmel til at nægte bistand til personer, om hvem man reelt ikke har egentlig dokumentation – endsige beviser – for, at de har "vendt Danmark ryggen"<sup>6</sup> og kæmpet som fremmedkrigere.

Uanset at afslag på konsulær bistand formelt set ikke vil blive anset som en egentlig straf, er der næppe tvivl om, at personer, som "sidder fast" i udlandet og får at vide, at de ikke vil få nogen bistand, fordi de formodes at være fremmedkrigere eller at have opholdt sig i et konfliktområde, vil opleve afslaget som en straf.

Efter Amnestys opfattelse bør en retsstat ikke kunne træffe så vidtgående afgørelser uden noget, som ligner en retlig prøvelse.

Praktiske konsekvenser af ordningen. Sammenhæng eller samspil med de nyligt vedtagne bestemmelser om administrativ frakendelse af dansk statsborgerskab (L38).

Den nyligt vedtagne L38 har gjort det muligt at fratage fremmedkrigere deres danske statsborgerskab, hvis de har opholdt sig i et konfliktområde, jf. straffelovens § 114j, stk. 3. Amnesty International og en lang række andre organisationer kritiserede, at det med L38 blev gjort for let at fratage danske statsborgere deres statsborgerskab – og henviste særligt til fraværet af krav om beviser for konkrete, strafbare handlinger, fraværet af krav om bevis for det fornødne forsæt, og det manglende krav om realisering af et konkret gerningsindhold i straffeloven m.v.

Kun kan man ikke fratage danske statsborgere deres statsborgerskab, hvis de derved bliver statsløse. (Det senere forslag om fratagelse af statsborgerskab for mindreårige forhindrer imidlertid ikke, at man fratager statsborgerskabet fra mindreårige, selv om de derved bliver statsløse.)

Efter L38 vil man stort set kunne frakende enhver deres danske statsborgerskab, hvis de har været i et konfliktområde omfattet af straffelovens § 114j, stk. 3. Blot må de (voksne) ikke derved blive statsløse.

Hvis formålet med de omtalte forslag om administrativ frakendelse af dansk statsborgerskab (L38 m.v.) er at forhindre (tidligere) danske statsborgere i at vende tilbage til Danmark, så må formålet med nærværende forslag om begrænsning af fremmedkrigeres adgang til konsulær bistand fra udenrigstjenesten antages at være at stoppe et sidste hul i ordningen.

For de personer, hvor der ikke findes fuldt tilstrækkeligt grundlag for en fratagelse af det danske statsborgerskab – bevismæssigt – eller hvor der er tale om danske statsborgere, som vil blive statsløse ved en frakendelse – vil man kunne forhindre adgang til Danmark ved at nægte konsulær bistand med henvisning til, at de pågældende formodes at have opholdt sig i et konfliktområde.

Det er beklageligt, at forslaget ikke indeholder en beskrivelse af den praktiske udmøntning af forslaget om begrænsning af fremmedkrigeres adgang til konsulær bistand. Det fremgår således ikke, om den tilsigtede begrænsning er tidsbegrænset, eller om den tværtimod er tidsubegrænset

<sup>6</sup> Bemærkningerne, side 2



og betyder, at den pågældende person forhindres i at vende tilbage for altid. Om der er tungtvejende, humanitære hensyn, som kan føre til, at en formodet fremmedkriger alligevel får bistand til at vende tilbage til Danmark, til at få lægehjælp etc.

Om klageadgang, faktisk forvaltningsvirksomhed m.v.

Udenrigsministeriet har i bemærkningerne, afsnit 2.1.2 og 2.2.3. anført, at udenrigstjenestens ydelse af konsulær og anden bistand har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, og *at størstedelen af forvaltningslovens regler – for eksempel om begrundelse og partshøring – derfor ikke findes anvendelse*, jf. forvaltningslovens § 2. (Vores udhævning og kursivering).<sup>7</sup>

Det anføres videre, at Udenrigsministeriets beslutninger ikke kan påklages til anden administrativ myndighed, men at ministeriets dispositioner kan prøves af Folketingets Ombudsmand og ved domstolene i overensstemmelse med de almindelige regler herfor.

Efter Amnesty Internationals opfattelse hviler udkastets bemærkninger om forholdet til forvaltningslovens beskyttelse af borgerne (begrundelse, partshøring, kontradiktion etc.) på en misforståelse.

Afgørelsen af, hvilke praktiske sagsbehandlingsskridt man ud fra en konkret vurdering af den pågældendes situation og de praktiske muligheder, herunder sikkerhedssituationen m.v. vil foretage, f.eks. pasudstedelse, besøg i fængsel, kontakte lokale myndigheder etc. - herunder hvornår og hvor ofte – har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Men selve afgørelsen af, om den pågældende skal ydes bistand fra udenrigstjenesten, eller om han eller hun skal afskæres fra bistand, fordi han eller hun må formodes at være fremmedkriger og/eller have taget ulovligt ophold i et konfliktområde, jf. straffelovens § 114j, må anses for at være en egentlig forvaltningsretlig afgørelse, der som udgangspunkt skal behandles som sådan, med hvad det indebærer af partsbeføjelser, herunder begrundelse, partshøring, kontradiktion for den person, som der er tale om at afskære fra konsulær bistand.

#### Retten til retfærdig rettergang

Efter Amnesty Internationals opfattelse bør udkastet som det mindste ændres, således at det udtrykkeligt fremgår, at den person, som formodes at være fremmedkriger/have opholdt sig i et konfliktområde, har de ovennævnte partsbeføjelser.

Helt principielt ville Amnesty International anbefale (som ved L38), at loven ændres således, at vurderingen af, om den person, der er tale om at afskære fra konsulær bistand, får mulighed for – inden for rammerne af den almindelige strafferetspleje - at forsvare sig mod anklagerne om, at han eller hun er fremmedkriger og/eller har opholdt sig i et ulovligt konfliktområde.

Amnesty International,

den 3. december 2019

<sup>7</sup> Bemærkningerne side 4 og 9.







Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K

Præsidenten  
Domhuset, Nytorv 25  
1450 København K.  
Tlf. 99 68 70 15  
CVR 21 65 95 09  
[administration.kbh@domstol.dk](mailto:administration.kbh@domstol.dk)  
J.nr. 9099.2019.60

Den 26. november 2019

Ved en mail af 20. november 2019 har Udenrigsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (Begrænsning af fremmedkriegeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten).

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at byretterne ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Der henvises til Deres j.nr. 2018-9473.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen





Danes Worldwide

**Udenrigsministeriet**  
Borgerservice, Bistand og Beredskab  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K

Att: Kristoffer Vivike

København, 28.november 2019

**Svar til Udenrigsministeriet vedrørende høring om udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten) (J.nr.: 2018-9473).**

Vi siger indledningsvis tak for invitationen til at afgive udtalelse om udkastet til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten. Vi er glade for denne mulighed, og giver gerne høringssvar på fremtidige høringer på dette område. For vores medlemmer og os har det en stor betydning, at vi bliver hørt.

Det er vores umiddelbare vurdering, at forslaget ikke medfører ændringer i forhold til adgangen til konsulærbistand for vores medlemmer eller den personkreds, som vores forening repræsenterer under sædvanlige forhold. Vi har derfor ingen bemærkninger til forslaget.

De bedste hilsner

**Anne Marie Dalgaard**  
Generalsekretær



Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K



Per e-mail til [bbb@um.dk](mailto:bbb@um.dk)

København, den 3. december 2019

**Høringssvar: Udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten).**

Ved skrivelse af den 20. november 2019 har ministeriet anmodet om en udtalelse til ovennævnte forslag.

Lovforslaget har været drøftet i Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder.

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder finder forslaget i strid med grundlæggende danske retssikkerhedsprincipper og skal derfor anbefale, at det ikke nyder fremme.

Det er et fundamentalt dansk retsprincip, at en tiltalt har ret til en beskikket advokat, ligesom det følger af EMRK art. 6 stk. 3 litra c, at vedkommende har ret til personligt forsvar eller bistand ved advokat.

Det er tillige et vigtigt element i statsborgerbegrebet, at danske statsborgere kan modtage bistand fra danske repræsentationer under ophold i udlandet.

Denne ret fratages når den konsultative bistand begrænses eller stærkt formindskes.

Det er endvidere uklart afgrænset i forslaget, hvilken personkreds, udover fremmedkrigere, der skal kunne afskæres fra bistand. Også personer, der mistænkes for at have til hensigt at deltage i aktiviteter, der kan indebære en væsentlig trussel mod den offentlige orden, vil således kunne afskæres fra bistand, efter repræsentationens skøn. Som eksempler herpå anføres drab, vold og ildspåsættelse.

Eksemplerne er dog ikke udtømmende. Det er således helt usikkert, om f.eks. narkotikakriminalitet, menneskehandel, seksualforbrydelser m.m. er omfattet af loven. Det beror på repræsentationens arbitrære afgørelse herom og borgerne kan ikke vide, hvilken bistand man må kunne forvente.

Det anføres, 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.

Endvidere vil bistand kunne afskæres uden at der foreligger bevis for den adfærd, der skal begrunde dette, blot repræsentationen eller PET har grund til at antage det. Dette sammenholdt med manglende aktindsigt og manglende mulighed for kontradiktion minder om retstilstanden i lande, Danmark ellers meget nødtigt vil sammenlignes med, og som så markant er beskrevet i Franz Kafkas roman "Processen".

Den Danske Helsinki-Komité finder, at lovforslaget ikke bør fremsættes.

På Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheders vegne

Karsten Fledelius

Formand



# Foreningen af Udlændingeretsadvokater - FAU

---

Niels Hemmingsens Gade 10, 5.  
Postboks 15  
DK-1112 København K  
Tlf.: 33 93 03 30  
www.fauadvokater.com

Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K

3. december 2019

Sagsnr.: 12536 JL/  
jl@nhglaw.dk

## **Høringssvar: Udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkriegeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)**

Udenrigsministeriet har fremsendt høring over ovennævnte lovforslag.

I den anledning kommer Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU) med nedenstående kommentarer.

Lovforslagets begrænsning af fremmedkriegeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten ligger i forlængelse af lovforslaget om fratagelse af personer omfattet af straffelovens § 114 j's risiko for at miste det danske statsborgerskab.

FAU har tidligere i høringssvar af 21. oktober 2019 udtalt sig imod dette forslag. De samme argumenter, som er fremført tidligere, gælder desværre også for nærværende lovforslag.

Det er en stærk svækkelse af danske statsborgeres rettigheder, hvis der fratages muligheden for konsulær bistand fra udenrigstjenesten, såfremt vedkommende kommer i konflikt med udenlandske myndigheder.

Det fremgår af lovforslaget, at personer kan afskæres fra bistand fra udenrigstjenesten, hvis de har til hensigt at deltage i aktiviteter i udlandet, der kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed eller andre staters sikkerhed.

Det er op til udenrigstjenesten at foretage en vurdering, om en person har til hensigt at deltage i aktiviteter i udlandet, der er til fare for andre staters sikkerhed. Dermed er det en administrativ myndighed, der skal foretage en vurdering af, hvorvidt en person har ret til bistand i udlandet i f.eks. en eventuel strafferetlig sag.

I forvejen bliver begrebet "hensyn til andre staters sikkerhed" brugt i fængslingssager uden at forsvareren har reel mulighed for at komme med et defensorat.

Dommeren kan træffe beslutning om dobbeltlukkede døre under "hensyntagen til andre staters sikkerhed", men der er det dog den judicielle myndighed, der træffer afgørelsen.

I sager omfattet af den foreslåede lovbestemmelse vil det være fuldstændig umuligt – for en dansk advokat – at få adgang og oplysning om hvorfor udenrigstjenesten ikke ønsker at bistå den danske statsborger.

Det er vigtigt for en dansk statsborger, at vedkommende kan modtage bistand i udlandet fra de danske repræsentationer. Denne ret bør ikke fratages en bestemt gruppe.

Lovforslagets rækkevidde synes at række langt ud over de såkaldte Syrienskrigere, men omfatter også personer, som forventes at foretage handlinger der vil indebære fare eller forøge faren for den danske stats sikkerhed eller andre staters sikkerhed.

Der er udenrigstjenesten, der træffer beslutningen om hvorvidt der skal ydes bistand.

I bemærkningerne fremhæves det, at Udenrigsministeriets beslutninger ikke kan påklages til anden administrativ myndighed, men kan prøves af Folketingets Ombudsmand.



Hertil bemærkes, at dette jo ikke giver en ændret retsstilling, men blot en udtalelse fra Ombudsmanden. Domstolsprøvelsen af en administrativ beslutning sker i så fald i henhold til grundlovens § 63.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder, at lovforslaget ikke bør fremsættes.

København, den 3. december 2019

På FAU's vegne



Jytte Lindgård  
Formand



Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K  
E-mail: [bbb@um.dk](mailto:bbb@um.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 9132 5719  
MIKL@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 19/03044-2

4. DECEMBER 2019

## HØRING OVER UDKAST TIL ÆNDRING AF LOV OM UDENRIGSTJENESTEN (BEGRÆNSNING AF FREMMEDEKRIGERES ADGANG TIL BISTAND FRA UDENRIGSTJENESTEN)

Udenrigsministeriet har ved e-mail af 20. november 2019 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring om udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten).

Instituttet har følgende bemærkninger:

### 1. SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslås det at indføre en mulighed for i visse situationer at afskære eller begrænse adgang til konsulær bistand og anden bistand fra udenrigstjenesten.

Instituttet vil vurdere, om lovudkastet respekterer de juridiske standarder, der gælder internationalt, ligesom instituttet vil give nogle anbefalinger, der kan styrke retssikkerheden, herunder ikke mindst med henblik på, at ministeriet tydeliggør lovudkastet, hvor det giver anledning til tvivl.

Det er instituttets samlede opfattelse, at der hverken i menneskeretten eller folkeretten er forpligtelser, som forhindrer Danmark i at indføre de foreslåede bestemmelser. Det er imidlertid instituttets opfattelse, at forslaget giver anledning til en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Det skyldes særligt, at de pågældende ikke tildes de retssikkerhedsmæssige garantier, der følger af forvaltningsloven, når der er tale om en afgørelse.

Der er tale om potentielt vidtrækkende konsekvenser forbundet med afskæring eller begrænsning af konsulær bistand, og det er upræcist,

hvem der kan blive omfattet af reglerne, og der gælder et lavt mistankekrav for, hvornår konsulær bistand kan afskæres eller begrænses. Desuden fremgår det ikke tilstrækkelig præcist, hvilken betydning EU-retten har, når en dansk statsborger anmoder et andet EU-land om konsulær bistand.

Instituttet kan på den baggrund sammenfatte sine væsentligste anbefalinger som følger:

#### Den omfattede personkreds

Det fremgår af udkastet (punkt 2.2.2.), at der ved de aktiviteter, som kan føre til afskæring eller begrænsning af udenrigstjenestens bistand, tages afsæt i straffelovens § 114 j og paslovens § 2, stk. 1, nr. 4.

Det er instituttets opfattelse, at begreberne "statens sikkerhed", "væsentlig trussel mod den offentlige orden" og "andre staters sikkerhed" er upræcise og har et potentielt vidtrækkende anvendelsesområde. Det er derfor instituttets opfattelse, at udkastet efterlader betydelig tvivl om, hvilke handlinger, der kan være omfattet af de tre begreber.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at rækkevidden af den foreslåede bestemmelse præciseres yderligere i bemærkningerne til lovforslaget, særligt med fokus på personer, der ikke deltager aktivt i kamphandlinger, og mindreårige.

#### Afgørelse eller faktisk forvaltningsvirksomhed

Det fremgår af udkastet, at de beslutninger, som Udenrigsministeriet efter forslaget skal kunne træffe om at afskære eller begrænse personers adgang til konsulær bistand, vurderes til at have karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, og at forvaltningsloven regler om bl.a. partshøring og begrundelse derfor ikke finder anvendelse på beslutningerne.

Det må derimod efter instituttets opfattelse lægges til grund, at de beslutninger, som Udenrigsministeriet efter den foreslåede lovændring skal kunne træffe, har karakter af konkrete forvaltningsakter, og at de dermed er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Det betyder, at forvaltningslovens retssikkerhedsgarantier finder anvendelse på beslutningerne.

- 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.

#### EU-rettens anvendelse

Det forudsættes i udkastet, at Danmark i såkaldte ikke-hastende tilfælde vil kunne påvirke et andet EU-land til ikke at yde bistand til en dansk statsborger, som anmoder et andet EU-land om konsulær bistand.

Det må efter instituttets opfattelse lægges til grund, at den ret til ikke-diskrimination i adgangen til konsulær bistand, som Traktaten om EU's Funktionsmåde (herefter TEUF) og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (herefter EU Chartret) under visse omstændigheder giver såkaldt 'ikkerepræsenterede' unionsborgere i tredjelande, betyder, at danske statsborgere kan få en bedre retsstilling ved et henvende sig til et andet EU-land i tilfælde, hvor deres adgang til konsulær bistand fra de danske myndigheder kunne afskæres eller begrænses efter den foreslåede bestemmelse.

Instituttet finder det derfor tvivlsomt, om Udenrigsministeriet som antaget modsætningsvist i bemærkningerne til udkastet vil kunne påvirke andre EU-lande til ikke at yde konsulær bistand til danske statsborgere, som henvender sig til disse lande i såkaldte ikke-hastende tilfælde.

- 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 omstændigheder kan få en bedre behandling ved at henvende sig til andre EU-landes repræsentationer – også i de såkaldt ikke-hastende tilfælde.

#### Mistankekravet "grund til at antage"

Afskæring eller begrænsning af konsulær bistand kan ske alene på grundlag af myndighedernes antagelser, og det kan være vanskeligt at vurdere, hvornår betingelserne er opfyldt.

Der stilles således i lovudkastet nogle ganske lempelige krav til, hvornår udenrigstjenesten kan afskære eller begrænse konsulær bistand.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at mistankekravet skærpes, for eksempel således, at der skal være konkrete

grunde til at antage, at en person vil deltage eller har deltaget i de nævnte aktiviteter.

## **2. INDLEDNING OM LOVUDKASTETS INDHOLD**

Regeringen foreslår med udkastet at indføre en mulighed for at afskære eller begrænse adgang til konsulær bistand og anden bistand fra udenrigstjenesten.

Konsulær bistand kan for det første afskæres eller begrænses, hvis der er grund til at antage, at en person er indrejst eller har opholdt sig uden et anerkendelsesværdigt formål eller tilladelse i et område, som er nævnt i straffelovens § 114 j, stk. 3 (et område med indrejse- og opholdsforbud).

Konsulær bistand kan for det andet afskæres eller begrænses, hvis der er grund til at antage, at en person har deltaget i eller har til hensigt at deltage i aktiviteter i udlandet, der kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Bestemmelsen vil i praksis blive anvendt på de personer, der i almindelig tale betegnes som fremmedkrigere.

Dette omfatter bl.a. også personer, som opholder sig i en konfliktzone for at passe på familierne, og børn, hvis det må antages, at de udgør en sikkerhedsrisiko. Dette er bl.a. tilfældet, hvis børn har modtaget våbentræning eller lignende.

Udenrigsministeriets beslutning om afskæring eller begrænsning af bistand træffes efter en samlet, konkret og skønsmæssig vurdering, hvori indgår hensyn, der taler for og imod at yde bistand.

## **3. GRUNDLOVEN**

Grundloven indeholder ikke bestemmelser, som regulerer adgang til konsulær beskyttelse for danske statsborgere i udlandet, herunder til muligheden for at begrænse eller afskære denne for visse personer.

## **4. FOLKERETTEN**

Danmark har formentlig ikke en generel folkeretlig forpligtelse til at bistå statsborgere i nød i udlandet.

Den Internationale Lovkommission (ILC) anbefaler dog i Draft Articles on Diplomatic Protection, at stater bør ('should') overveje at yde konsulær bistand til statsborgere i nød i udlandet, f.eks. hvor de er

udsat for alvorlige brud på den humanitære folkeret eller menneskeret, jf. artikel 19, litra a. Derudover anbefales det, at stater bør ('should') tage hensyn til de berørte personers opfattelse ('views'), jf. artikel 19, litra b.<sup>1</sup> Anbefalingerne fra ILC er ikke juridisk bindende.

Det fremgår endvidere af artikel 3, stk. 2, i Tillægsprotokol nr. 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at ingen kan berøves retten til at indrejse i den stat, i hvilken han er statsborger. Der er tale om en absolut og ubetinget ret.<sup>2</sup> I det ligger også, at Danmark bl.a. skal bistå med at udstede pas m.v.

Det fremgår af udkastet (punkt 2.2.3.), at bistanden på sagsområder, der er omfattet af retsgrundlag på andre ministeriers ressort, ikke vil blive påvirket af den foreslåede lovændring. Det fremgår dermed indirekte, at udenrigstjenesten fortsat skal bistå danske statsborgere med udstedelse af pas m.v.

Der kan efter instituttets opfattelse være en risiko for, at danske ambassader og repræsentationer under henvisning til den foreslåede bestemmelse også vil begrænse eller afskære konsulær bistand til fremmedkrigere på områder, som ikke reguleres af udenrigstjenesteloven, herunder til at få udstedt rejsedokumenter med henblik på at genindrejse i Danmark.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udenrigsministeriet præciserer i bemærkningerne til lovforslaget, at fremmedkrigere, der har dansk statsborgerskab, har ret til at indrejse i Danmark, og at Udenrigsministeriet skal bistå de pågældende med de nødvendige dokumenter, herunder pas, så det bliver muligt for dem at indrejse.

## **5. DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION**

Det fremgår af udkastet (punkt 3), at det vurderes, at lovforslaget er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Udkastet indeholder ikke herudover nogen gennemgang af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

---

<sup>1</sup> FN, Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries, 2006, side 53-54, tilgængelig på:  
[https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_8\\_2\\_006.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2_006.pdf).

<sup>2</sup> Jon Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 4. udgave, 2017, side 1291.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at navnlig artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om retten til respekt for bl.a. familielivet, kan have betydning, hvor det overvejes at afskære eller begrænse en person fra konsulær bistand, hvis der er tale om situationer, hvor Danmark har en positiv forpligtelse til at sikre en persons ret til respekt for familieliv.

## **6. EU-RETTENS ANVENDELSE**

Det anføres i udkastet (punkt 2.1.1.), at loven om udenrigstjenesten blev ændret i 2018 bl.a. med det formål at gennemføre Rådets direktiv (EU) 2015/637 af 20. april 2015 om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande og ophæve afgørelse 95/553/EF, der formaliserede det allerede eksisterende samarbejde om konsulær bistand mellem EU-landene.

Det anføres videre, at udenrigstjenesten bistår ikkerepræsenterede unionsborgere med konsulær bistand på samme måde som den behandler danske statsborgere, og at det nævnte rådsdirektiv ikke harmoniserer den konsulære bistand, som har forskellige traditioner i de forskellige EU-medlemslande.

Det fremgår af udkastet (punkt 2.2.2.), at den foreslåede bestemmelse i udenrigstjenestelovens § 1, stk. 4, skal gælde for hele den personkreds, der kan ydes bistand til i henhold til udenrigstjenesteloven, herunder også ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande.

Det fremgår herudover af udkastet (punkt 8), at Udenrigsministeriet vil 'kunne afskære eller begrænse sin bistand til en ikkerepræsenteret EU-borger på samme måde som til danske statsborgere'.

I samme punkt anføres det om danske statsborgere, der måtte anmode om bistand fra 'et andet EU-land i et tredjeland, hvor Danmark ikke er repræsenteret', at dette EU-land vil skulle konsultere Danmark, jf. direktivets artikel 10, stk. 2. Danmark vil i den forbindelse oplyse, om udenrigstjenestens bistand er blevet afskåret eller begrænset. Det tilføjes, at forudgående konsultation kan undlades i særligt hastende tilfælde, og at det derfor ikke kan udelukkes, at et andet EU-land vil yde konsulær bistand til danske statsborgere uden forinden at konsultere danske myndigheder.

Instituttet forstår det anførte således, at regeringen mener, at et andet EU-land i ikke-hastende situationer vil følge en beslutning fra



Udenrigsministeriet om afskæring (helt eller delvis) af bistand til en dansk statsborger.

Instituttet finder ikke, at bemærkningerne om EU-rettens betydning giver et tilstrækkeligt billede af retsstillingen for danske statsborgere, som anmoder et andet EU-land om konsulær bistand.

Unionsborgere har en række unionsborgerrettigheder, herunder retten til i tredjelande, hvor den medlemsstat, hvori de er statsborgere, ikke er repræsenteret, at nyde beskyttelse hos enhver anden medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat, jf. TEUF artikel 20, stk. 2, litra c (konsulær beskyttelse på samme vilkår) og artikel 23 (beskyttelse hos andre landes konsulære myndigheder).

Direktiv 2015/637 bygger på samme forudsætning om beskyttelse på samme vilkår som egne statsborgere, jf. direktivets artikel 2, stk. 1.

Direktivet bygger endvidere på den forudsætning, at medlemsstaterne samarbejder om den konsulære beskyttelse. En persons statsborgerskabsstat kan efter direktivets artikel 3 anmode om at få en sag overdraget, således at den selv kan yde en 'ikkerepræsenteret' statsborger konsulær bistand. Det følger af artikel 3, at den anmodede medlemsstat kan afgive sagen, 'så snart den medlemsstat, hvor borgeren er statsborger, bekræfter, at den yder konsulær bistand til den ikkerepræsenterede borger'. I præambelbetragtning nr. 11 anføres det, at en sådan overførsel ikke bør føre til, at den ikkerepræsenterede borger unddrages konsulær beskyttelse.

Det må derfor i udgangspunktet antages, at Danmark ikke vil kunne afskære en dansk statsborger fra at modtage bistand fra et andet EU-land ved at overtage sagen fra dette land. Hvis Danmark ikke agter at yde bistand, så vil Danmark ikke kunne overtage sagen fra det andet EU-land.

Samme ret for ikkerepræsenterede unionsborgere til behandling på samme vilkår som staten ifølge sin lovgivning eller praksis yder egne statsborgere følger tillige af EU-Chartrets artikel 46.

Ikkerepræsenterede statsborgere kan påberåbe sig EU-Chartrets artikel 41 om ret til god forvaltning, herunder retten til at blive hørt inden der træffes afgørelse om beskyttelsesspørgsmålet og retten til at få en begrundelse, samt EU-Chartrets artikel 47 om adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol.

Afskæring eller begrænsning af retten til konsulær beskyttelse vil skulle bedømmes på grundlag af EU-Chartrets artikel 52 om rækkevidden og fortolkningen af EU-Chartrets rettigheder og principper.

Det følger heraf, at begrænsninger i ikkerepræsenterede unionsborgeres ret til konsulær beskyttelse m.v. skal have lovhjemmel og respektere rettens væsentligste indhold. Dernæst skal begrænsninger under hensyn til proportionalitetsprincippet være nødvendige og forfølge anerkendte legitime mål af almen interesse eller behovet for beskyttelse af andres rettigheder og interesser.

EU-retten finder bl.a. anvendelse, når andre medlemsstaters repræsentationer modtager anmodninger om beskyttelse fra ikkerepræsenterede danske statsborgere.

Dette vil efter instituttets opfattelse kunne ske i ganske vidt omfang, da unionsborgere kan anmode om bistand hos andre landes ambassader og konsulater m.v., når deres egen medlemsstat ikke har en tilgængelig repræsentation. Synspunktet er herved, at hvis en medlemsstat har en ambassade eller et konsulat i nærheden af det sted, hvor en unionsborger opholder sig, skal vedkommende ikke rejse hundredvis af kilometer for at komme til sin egen medlemsstats repræsentation.<sup>3</sup>

Instituttet finder det tvivlsomt, om andre EU-lande kan afskære ikkerepræsenterede danske statsborgere fra at få konsulær bistand, hvis de yder denne bistand til egne statsborgere, eller vil kunne overdrage ansvaret for en ikkerepræsenteret dansk statsborger til Danmark med den virkning, at vedkommende afskæres fra retten til beskyttelse, jf. TEUF artikel 20, stk. 2, litra c og artikel 23, samt EU-Chartrets artikel 46 og 52. Der kan i den forbindelse henvises til direktiv 2015/637, bl.a. præambelbetragtning nr. 11, hvorefter overførsel af en henvendelse om bistand ikke bør føre til, at den ikkerepræsenterede statsborger undrages konsulær beskyttelse.

Den foreslåede bestemmelse vil efter instituttets opfattelse betyde, at danske statsborgeres omfang og adgang til konsulær bistand vil kunne afhænge af, om pågældende henvender sig til en dansk repræsentation eller til et andet EU-lands repræsentation. Forslaget vil derfor kunne skabe vilkårlighed i danske statsborgeres adgang til konsulær bistand.

---

<sup>3</sup> Madalina Bianca Moraru: *Protecting (unrepresented) EU citizens in third countries: the intertwining roles of the EU and its Member states* (2015), tilgængelig på: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/36996>

- 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 omstændigheder kan få en bedre behandling ved at henvende sig til andre EU-landes repræsentationer – også i de såkaldt ikke-hastende tilfælde.

## 7. DEN OMFATTEDE PERSONKREDS

Det fremgår af udkastet (punkt 2.2.2.), at der ved de aktiviteter, som kan føre til afskæring eller begrænsning af udenrigstjenestens bistand, tages afsæt i straffelovens § 114 j og paslovens § 2, stk. 1, nr. 4.

Instituttet har bemærkninger til personkredsen i forhold til bestemmelsens andet led, hvor der tages afsæt i paslovens § 2, stk. 1, nr. 4. Der henvises i bemærkningerne til denne del af udkastet til, hvad der følger af bemærkningerne, da paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, blev indført i 2015.

Det var instituttets opfattelse ved indførelse af bestemmelsen i 2015, at begreberne "statens sikkerhed", "den offentlige orden" og "andre stateres sikkerhed" er upræcise og har et potentielt vidtrækkende anvendelsesområde. Paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, efterlader betydelig tvivl om, hvilke handlinger, der kan være omfattet af de tre begreber.<sup>4</sup>

Instituttet anbefalede derfor, at rækkevidden blev yderligere præciseret i bemærkningerne, herunder med særligt fokus på personer, der ikke deltager aktivt i kamphandlinger. Det var dengang Justitsministeriets opfattelse, at anvendelsesområdet for paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, var angivet med den fornødne klarhed.<sup>5</sup>

Det fremgår af bemærkningerne, at bestemmelsen i praksis vil blive anvendt på de personer, der i almindelig tale betegnes som

---

<sup>4</sup> Institut for Menneskerettigheder, høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v., udlændingeloven, og retsplejeloven (styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet m.v.), høringsvar af 6. december 2014, tilgængelig på:  
[https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/researchpublications/hoeringssvar/147\\_b\\_pasloven\\_og\\_udlaendingeloven\\_styrket\\_indsats\\_mod\\_rekruttering\\_til\\_vaebnede\\_konflikter\\_i\\_udlandet\\_m\\_v\\_.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/researchpublications/hoeringssvar/147_b_pasloven_og_udlaendingeloven_styrket_indsats_mod_rekruttering_til_vaebnede_konflikter_i_udlandet_m_v_.pdf).

<sup>5</sup> Bilag 1 til L 99, Kommenteret høringsoversigt, side 11, tilgængelig på:  
<https://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/L99/bilag/1/1438917.pdf>

fremmedkrigere. Den foreslåede ændring i lov om udenrigstjenesten er imidlertid ikke rettet direkte mod personer, der deltager i væbnet konflikt eller i terrorhandlinger i udlandet.

Den foreslåede ændring retter sig mod en potentielt langt større personkreds, nemlig personer om hvem der er grund til at antage, at de i udlandet har deltaget i eller har til hensigt at deltage i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Det er instituttets opfattelse, at begreberne "statens sikkerhed", "væsentlig trussel mod den offentlige orden" og "andre staters sikkerhed" er upræcise og har et potentielt vidtrækkende anvendelsesområde. Det er derfor instituttets opfattelse, at udkastet efterlader betydelig tvivl om, hvilke handlinger, der kan være omfattet af de tre begreber.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at rækkevidden af den foreslåede bestemmelse præciseres yderligere i bemærkningerne til lovforslaget, særligt med fokus på personer, der ikke deltager aktivt i kamphandlinger, og mindreårige.

#### **8. MISTANKEKRAV "GRUND TIL AT ANTAGE"**

Afskæring eller begrænsning af konsulær bistand kan ske alene på grundlag af myndighedernes antagelser, og det kan være vanskeligt at vurdere, hvornår betingelserne er opfyldt.

Der stilles i lovudkastet nogle ganske lempelige krav til, hvornår udenrigstjenesten kan afskære eller begrænse konsulær bistand.

Konsulær bistand kan således afskæres eller begrænses, når der er "grund til at antage", at den pågældende har "til hensigt" at udrejse for i udlandet at deltage i "aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed" m.v.

"Grund til at antage" er et lempeligt krav set i sammenhæng med dels de potentielt vidtrækkende konsekvenser forbundet med afskæring eller begrænsning af konsulær bistand, dels den upræcise beskrivelse af aktiviteter, der kan føre til afskæring eller begrænsning af konsulær bistand.

Begrebet 'konsulær bistand' dækker bl.a. over bistand, hvis man er offer for en forbrydelse, i forbindelse med en alvorlig ulykke eller

alvorlig sygdom og hjælp til og hjemtransport i en nødsituation, jf. artikel 9 i direktiv 2015/637.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 25 om udvisning, at der konkret skal være tale om en mere kvalificeret fare, for at en udlænding, der befinder sig i Danmark, kan anses for at udgøre en fare mod statens sikkerhed:

”Det er klart, at ikke alle udlændinge, som Politiets Efterretningstjeneste måtte have indledt en efterforskning imod, vil falde inden for rammerne af den foreslåede bestemmelse i § 25, nr. 1, om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Der skal således konkret være tale om en mere kvalificeret fare, for at dette må anses for at være tilfældet.”<sup>6</sup>

Det fremgår ikke tilsvarende af bemærkningerne til nærværende udkast til lovforslag, at en udlænding kun kan anses for en trussel mod statens sikkerhed, såfremt der konkret foreligger en kvalificeret fare.

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

## 9. BØRN

Efter udkastets bemærkninger (punkt 2.2.2.) skal den foreslåede ændring omfatte børn, der må anses for at udgøre en sikkerhedsrisiko, dvs. hvis de er omfattet af den foreslåede bestemmelses andet led om aktiviteter i udlandet, der kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Det fremgår dog, at det ikke vil være tilstrækkeligt for, at udenrigstjenesten afskærer eller begrænser børns adgang til konsulær bistand, hvis barnet er indrejst eller har opholdt sig i et konfliktområde uden anerkendelsesværdigt formål eller tilladelse, hvis barnet har ledsaget sine forældre eller andre voksne. Det vil imidlertid være tilstrækkeligt, hvis det må antages, at et barn har modtaget våbentræning eller lignende.

---

<sup>6</sup> Bemærkningerne til lov nr. 362 (initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme), Folketingstidende 2001-02, de specielle bemærkninger til nr. 6, tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=100295>.

Det fremgår af FN's Børnekonventions artikel 3, at barnets tarv altid skal komme i første række i alle foranstaltninger, der vedrører børn.

Derudover fremgår det af FN's Håndbog om børn, der påvirkes af fremmedkriger-fænomenet, at børn, som har en tilknytning til terrorgrupperinger, skal ses som ofre – ikke som lovovertrædere, og at børn, kan være blevet tvunget til at deltage i f.eks. militærtræning.<sup>7</sup>

Instituttet anerkender, at også børn – navnlig større børn – efter omstændighederne vil kunne udgøre en reel sikkerhedsrisiko, men instituttet finder på den anden side, at lovudkastets beskrivelse på dette punkt kan føre til, at børn, der reelt må anses for ofre for deres forældres adfærd, herunder ved at være presset ud i de pågældende handlinger, ikke opnår den nødvendige konsulære bistand.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udenrigsministeriet i lovforslaget nuancerer bemærkningerne om afskæring eller begrænsning af børns adgang til konsulær bistand.

#### **10. AFGØRELSE ELLER FAKTISK FORVALTNINGSVIRKSOMHED**

Efter udenrigstjenestelovens § 1, stk. 3, yder udenrigstjenesten bl.a. konsulær bistand til danske statsborgere og ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande.

Det fremgår af bemærkningerne (punkt 2.2.3.), at da udenrigstjenestens ydelse af konsulær og anden bistand har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, "finder størstedelen af forvaltningslovens regler – eksempelvis om begrundelse og partshøring – ikke anvendelse, jf. forvaltningslovens § 2".

Efter instituttets opfattelse bygger denne retsopfattelse på en fejlfortolkning af forvaltningslovens afgørelsesbegreb og dettes afgrænsning over for 'faktisk forvaltningsvirksomhed'.

Det forhold, at udenrigstjenestens ydelse af konsulær og anden bistand har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, kan ikke tages til

---

<sup>7</sup> United Nations Office of Counter-Terrorism, Handbook, Children affected by the foreign-fighter phenomenon: Ensuring a child rights-based approach, side 10 og 35, tilgængelig på: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/handbook-children-affected-foreign-fighter-phenomenon-ensuring-child-rights-based-approach>.

indtægt for, at en ministeriel beslutning om helt eller delvist at afskære en person fra adgangen til konsulær bistand også vil have karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Ministeriets afgørelse om at afskære en person fra at kunne få konsulær bistand (helt eller delvis) har karakter af en konkret forvaltningsakt, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. En sådan retsakt har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ministeriet vil skulle træffe en afgørelse i henhold til den foreslåede nye bestemmelse i lov om udenrigstjenesten § 1, stk. 4, der retter sig mod en enkeltperson og bestemmer, hvad skal være gældende ret, og dermed afsluttes sagen.

En sådan afgørelse (truffet efter den foreslåede bestemmelse i § 1, stk. 4), vil adskille sig fra faktisk forvaltningsvirksomhed, som netop ikke går ud på at træffe retligt bindende afgørelser.

Dermed ikke være sagt, at der ikke kan træffes beslutninger i forbindelse med udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed, som også kan have karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, f.eks. beslutninger om, hvornår, hvordan og hvorledes konsulær og anden bistand skal ydes. Sådanne beslutninger vil imidlertid ikke have den samme retlige karakter, som afgørelser, der træffes i henhold til lov og er bestemmende for en borgers retsstilling.

Der kan i den forbindelse også henvises til Ombudsmandens myndighedsguide, hvori det fremhæves, at en myndigheds beslutning om en persons ret til en ydelse, der i sig selv har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, f.eks. ophold på plejehjem eller i daginstitution, har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Folketingets Ombudsmand, myndighedsguiden, tilgængelig på: [https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel\\_forvaltning/ret/afgoerelsesbegrebet/](https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltning/ret/afgoerelsesbegrebet/)

- 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.

Med venlig hilsen

Louise Holck

VICEDIREKTØR



Kære Vivian Mathilde Kuijpers

Under henvisning til det til DA fremsendte høringsbrev af d.d. vedrørende ovennævnte skal vi oplyse, at sagen falder uden for DA's virkefelt, og at vi under henvisning hertil ikke ønsker at afgive bemærkninger.

Med venlig hilsen

Emma Søndergaard  
Kontorelev

---

**Fra:** BBB <bbb@um.dk>

**Sendt:** 20. november 2019 15:51

**Til:** Advokatrådet <samfund@advokatsamfundet.dk>; Amnesty International <amnesty@amnesty.dk>; Børnerådet <brd@brd.dk>; Børne- og Kulturchefforeningen <bkf@bkchefer.dk>; Børns Vilkår <bv@bornsvilkar.dk>; Danes Worldwide <danes@danes.dk>; REDERI\_NETKON <info@shipowners.dk>; Danmarks Rejsebureau Forening <drf@travelassoc.dk>; Dansk Arbejdsgiverforening <DA@da.dk>; Dansk Flygtninge Hjælp <drc@drc.dk>; info@danskerhverv.dk; di@di.dk; mail@dfunk.dk; Dansk Socialrådgiverforening <ds@socialrdg.dk>; Danske Advokater <mail@danskeadvokater.dk>; Den Danske Dommerforening <dommerforeningen@gmail.com>; Den Danske Helsinki komité <main@helsinki-komiteen.dk>; DIGNITY - Dansk Institut Mod Tortur <info@dignityinstitute.dk>; Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination <drc@drcenter.dk>; Domstolsstyrelsen <post@domstolsstyrelsen.dk>; Jytte Lindgård <jl@nhglaw.dk>; Rigsombudsmanden på Færøerne <ro@fo.stm.dk>; Grønlands Selvstyre Naalakkersuisut <govsec@nanoq.gl>; HK <hk@hk.dk>; Indvandreradgivningen <postmaster@indvandreradgivningen.dk>; Institut for Menneskerettigheder <info@humanrights.dk>; Kommunernes Landsforening (KL) <kl@kl.dk>; Fredsfonden <fredsfonden@fredsfonden.dk>; wilpfdk@gmail.com; Landsforeningen Adoption og Samfund <foreningen@adoption.dk>; Landsforeningen af Forsvarsadvokater <pt@strafferetsadvokaten.dk>; Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK <sekretariat@lokk.dk>; Mellemløst Samvirke <ms@ms.dk>; plumsfond@plumsfond.dk; Vestre Landsret <post@vestrelandsret.dk>; Østre Landsret <praesident@oestrelandsret.dk>; redbarnet@redbarnet.dk; info@rejsearrangorer.dk; Retspolitisk Forening <formand@retspolitik.dk>; Rigsadvokaten <rigsadvokaten@ankl.dk>; Rigspolitiet <politi@politi.dk>; PET <pet@pet.dk>; Dansk Røde Kors <info@rodekors.dk>; Rådet for Etniske Minoriteter <rem@siri.dk>; SOS mod Racisme <sos@sosmodracisme.dk>; aeldresagen@aeldresagen.dk; Ægteskab Uden Grænser <info@aegteskabudengraenser.dk>; Høringshenvendelser <hoering@3f.dk>; Københavns Byret <kobenhavn@domstol.dk>; Retten i Esbjerg <esbjerg@domstol.dk>; Retten i Glostrup <glostrup@domstol.dk>; Retten i Helsingør <helsingor@domstol.dk>; Retten i Herning <herning@domstol.dk>; Retten i Hillerød <hillerod@domstol.dk>; Retten i Hjørring <hjoerring@domstol.dk>; Retten i Holbæk <holbaek@domstol.dk>; Retten i Holstebro <holstebro@domstol.dk>; Retten i Horsens <horsens@domstol.dk>; Retten i Kolding <kolding@domstol.dk>; Retten i Lyngby <lyngby@domstol.dk>; Retten i Nykøbing Falster <nykobing@domstol.dk>; Retten i Næstved <naestved@domstol.dk>; Retten i Odense <odense@domstol.dk>; Retten i Randers <randers@domstol.dk>; Retten i Roskilde <roskilde@domstol.dk>; Retten i Svendborg <svendborg@domstol.dk>; Retten i Sønderborg <sonderborg@domstol.dk>; Retten i Viborg <viborg@domstol.dk>; Retten i Aalborg <aalborg@domstol.dk>; Retten i Aarhus <civil.arh@domstol.dk>; Retten på Bornholm <bornholm@domstol.dk>; Retten på Frederiksberg <frederiksberg@domstol.dk>

**Emne:** Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkriegeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)

**J. nr.: 2018-9473**

**Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkriegeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)**

Udenrigsministeriet fremsender hermed udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkriegeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten).

Udenrigsministeriet skal anmode om at modtage eventuelle bemærkninger **senest onsdag den 4. december 2019.**

Med venlig hilsen

**VIVIAN MATHILDE KUIJPERS** / BBB@UM.DK  
SPECIALKONSULENT / BORGERSERVICE  
DIREKTE: +45 33921687

**UDENRIGSMINISTERIET**  
ASIATISK PLADS 2 / DK-1448 KØBENHAVN K  
TLF. +45 33920000

SÅDAN BEHANDLER VI PERSONOPLYSNINGER



## Vivian Mathilde Kuijpers

---

**Fra:** Sara Glahder Lindberg <SGL@kl.dk>  
**Sendt:** 28. november 2019 13:17  
**Til:** bbb@um.dk  
**Emne:** Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkriegeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)

Til rette vedkommende

KL har modtaget udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkriegeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten) mhp. afgivelse af bemærkninger senest den 4.12.19.

KL har ikke bemærkninger til lovforslaget.

Med venlig hilsen  
**Sara Glahder Lindberg**

Chefkonsulent  
Center for Vækst og Beskæftigelse



Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København

D +45 3370 3149  
E SGL@kl.dk

T +45 3370 3370  
W kl.dk



---

**Til:** Vivian Mathilde Kuijpers (vivkui@um.dk)  
**Fra:** Borgerservice - Bistand og beredskab (BBB) (bbb@um.dk)  
**Titel:** VS: Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten) (Nanoq - ID nr.: 12466840)  
**Sendt:** 01-12-2019 22:48

t.o.

---

**Fra:** Uiloq Mulvad Jessen <irum@nanoq.gl>  
**Sendt:** 1. december 2019 21:22  
**Til:** BBB <bbb@um.dk>  
**Cc:** Jógvan Svabo Samuelsen <josn@nanoq.gl>  
**Emne:** Sv: Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten) (Nanoq - ID nr.: 12466840)

Kære Vivian Kuipers,

Departementet for Udenrigsanliggender har ingen bemærkninger.

Ikin. Inuull./Venlig hilsen/Best regards

**Uiloq Mulvad Jessen**

Allaffimmi Pisortaq/Kontorchef/Head of Office



NAALAKKERSUISUT  
GOVERNMENT OF GREENLAND

Nunanut Allanut Naalakkersuisoqarfik  
Departementet for Udenrigsanliggender  
Ministry of Foreign Affairs  
P.O. Box 1340 . 3900 Nuuk  
Oq./Tel.: +299 34 51 68 /  
Mobil: +299 26 04 53 / Danish + 45 51 25 15 98  
irum@nanoq.gl  
www.Naalakkersuisut.gl

---

**Til:** Udenrigsanliggender (nap@nanoq.gl)  
**Fra:** Jógvan Svabo Samuelsen (josn@nanoq.gl)  
**Titel:** Vs: Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)  
**E- mailtitel:** Vs: Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten) (Nanoq - ID nr.: 12442547)  
**Sendt:** 27-11-2019 16:40

Inussiarnersumik Inuulluaqquillunga  
Med venlig hilsen  
Best regards

**Jógvan Svabo Samuelsen**  
Retschef  
Head of Legal Affairs Division



Naalakkersuisut Siulittaasuata Naalakkersuisoqarfia  
Formandens Departement  
The Premier's Office

Oq./Tel.: +299 34 51 31

Mobil: +299 52 44 88

josn@nanoq.gl

www.naalakkersuisut.gl

**Til:** @ Shipowners, Hovedpostkasse (info@shipowners.dk), Retten i Nykøbing Falster (nykobing@domstol.dk), Retten i Lyngby (lyngby@domstol.dk), Retten i Kolding (kolding@domstol.dk), Retten i Horsens (horsens@domstol.dk), Retten i Holstebro (holstebro@domstol.dk), Retten i Holbæk (holbaek@domstol.dk), Retten i Næstved (naestved@domstol.dk), Retten i Hjørring (hjoerring@domstol.dk), Retten i Herning (herning@domstol.dk), Retten i Helsingør (helsingor@domstol.dk), Retten i Glostrup (glostrup@domstol.dk), Retten i Esbjerg (esbjerg@domstol.dk), Københavns Byret (kbenhavn@domstol.dk), PET (pet@pet.dk), Retten i Hillerød (hillerod@domstol.dk), Retspolitisk Forening (formand@retspolitik.dk), Retten i Odense (odense@domstol.dk), Retten i Roskilde (roskilde@domstol.dk), Retten i Aarhus (civil.arh@domstol.dk), Retten i Aalborg (aalborg@domstol.dk), Ægteskab Uden Grænser (info@aegteskabudengraenser.dk), SOS mod Racisme (sos@sosmodracisme.dk), Rådet for Etniske Minoriteter (rem@siri.dk), Rigspolitiet (politi@politi.dk), Retten i Randers (randers@domstol.dk), Rigsadvokaten (rigsadvokaten@ankl.dk), Vestre Landsret (post@vestrelandsret.dk), wilpfdk@gmail.com (wilpfdk@gmail.com), ro@fo.stm.dk (ro@fo.stm.dk), Retten i Viborg (viborg@domstol.dk), Retten i Sønderborg (sonderborg@domstol.dk), Retten i Svendborg (svendborg@domstol.dk), Østre Landsret (praesident@oestrelandsret.dk), Red Barnet (redbarnet@redbarnet.dk), plumsfond@plumsfond.dk (plumsfond@plumsfond.dk), Mellempfolkeligt Samvirke (ms@ms.dk), 'di@di.dk' (di@di.dk), info@danskerhverv.dk (info@danskerhverv.dk), Dansk Flygtningehjælp (drc@drc.dk), Danmarks Rejsebureau Forening (drf@travelassoc.dk), aeldresagen@aeldresagen.dk (aeldresagen@aeldresagen.dk), 'da@da.dk' (da@da.dk), Dansk Socialrådgiverforening (ds@socialrdg.dk), Danes Worldwide (danes@danes.dk), Børne- og Kulturchefforeningen (bkf@bkchefer.dk), Børnerådet (brd@brd.dk), Amnesty International (amnesty@amnesty.dk), Advokatsamfundet (samfund@advokatsamfundet.dk), @ Høring 3F (hoering@3f.dk (hoering@3f.dk), Advokat Jytte Lindgård - FAU Foreningen af Udlændingeretsadvokater (jl@nhglaw.dk), Børns Vilkår (bv@bornsvilkar.dk), Den Danske Dommerforening (dommerforeningen@gmail.com), Den Danske Helsinki-Komiteé for Menneskerettigheder (main@helsinki-komiteen.dk), DIGNITY - Dansk Institut Mod Tortur (info@dignityinstitute.dk), Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK (sekretariat@lokk.dk), Landsforeningen af Forsvarsadvokater (pt@strafferetsadvokaten.dk), Landsforeningen Adoption og Samfund (foreningen@adoption.dk), 'kl@kl.dk' (kl@kl.dk), post@domstolsstyrelsen.dk (post@domstolsstyrelsen.dk), mail@danskeadvokater.dk (mail@danskeadvokater.dk), mail@dfunk.dk (mail@dfunk.dk), Dansk Røde Kors (info@rodekors.dk), info@rejsearrangorer.dk (info@rejsearrangorer.dk), Fredsfonden (fredsfonden@fredsfonden.dk), Institut for Menneskerettigheder (info@humanrights.dk), Indvanderrådgivningen (postmaster@indvanderraadgivningen.dk), HK/Danmark (hk@hk.dk), Formandens Departement (govsec@nanoq.gl), Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination (drc@drcenter.dk), Retten på Bornholm (bornholm@domstol.dk), Retten på Frederiksberg (frederiksberg@domstol.dk)

**Fra:** BBB (bbb@um.dk)

**Titel:** Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)

**Sendt:** 20-11-2019 11:50

**J. nr.:** 2018-9473

**Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)**

Udenrigsministeriet fremsender hermed udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten).

Udenrigsministeriet skal anmode om at modtage eventuelle bemærkninger **senest onsdag den 4. december 2019.**

Med venlig hilsen

**VIVIAN MATHILDE KUIJPERS** / BBB@UM.DK  
SPECIALKONSULENT / BORGERSERVICE  
DIREKTE: +45 33921687

**UDENRIGSMINISTERIET**  
ASIATISK PLADS 2 / DK-1448 KØBENHAVN K  
TLF. +45 33920000

SÅDAN BEHANDLER VI PERSONOPLYSNINGER









## RETSPOLITISK FORENING

### HØRINGSSVAR

Til: Udenrigsministeriet

Høring om udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigers adgang til bistand fra udenrigstjenesten) - J.nr.: 2018-9473

Høringsbrev fra 20. november 2019 - med svarfrist 4. december 2019, kl. 12.00

Svar fremsendt til: [bbb@um.dk](mailto:bbb@um.dk)

#### 1. Indledning.

Regeringens ihærdighed med hensyn til at markere handlekraft i forhold til fremmedkrigere synes nærmest endeløs og tillige forsynet med rituelle standardbegrundelser om at vende den danske stat og danske værdier ryggen, sikkerhed for herboende borgere m.m. Denne omhu for den danske stat og den hast, hvormed lovforslagene produceres, sker i vidt omfang under tilsidesættelse af hensyn til almindelige retsprincipper, herunder princippet om retssikkerhed for enhver uanset, hvor afskyvækkende handlinger den omfattede personkreds har begået. Således også dette lovforslag, der ændrer på det hidtil anvendte grundlæggende princip, at det er bistandsbehovets omfang og karakter, der er bestemmende for indsatsen og ikke behovets årsag.

#### 2. Lovforslagets indhold.

Dette lovforslag er tillige konkret begrundet med, at det efter den tyrkiske invasion i det nordvestlige Syrien "... vil føre til en normalisering af Udenrigsministeriets muligheder for at yde konsulær bistand i området". Tanken er åbenbart, at en evt. genåbning af ambassaden i Damaskus ikke skal belastes af konsulære opgaver for fremmedkrigere. Hvor stor sandsynligheden er for, at dette vil ske, siger lovforslagets bemærkninger ikke noget om.

Personkredsen udover danske statsborgere er udlændinge med fast bopæl i Danmark, ikkerepræsenterede nordiske statsborgere og ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande. Bistand til denne persongruppe kan ifølge lovforslaget afskæres, hvis der er "grund til at antage" at en person uden anerkendelsesværdigt formål har opholdt sig i et konfliktområde (bemærkningerne s.7ff). Udtrykket konfliktområde skal endda forstås

brede end de områder, der allerede i medfør af den foreslåede bestemmelses første led vil kunne bringe bestemmelsen i anvendelse. (Strfl. § 114 stk. 3).

Samlet set forudsætter en afvisning af konsulær bistand efter lovforslaget en grundig sagsbehandling af konsulatsafdelingen ved en dansk diplomatisk repræsentation, der næppe på forhånd kan antages at være i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at kunne "antage" grunde til afvisning af bistand. De bistandsformer, der i praksis kan være relevante, er fængselsbesøg samt vejledning om advokatbistand, udstedelse af midlertidige rejsedokumenter m.m.

### **3. Forholdet til forvaltningsloven.**

Det anføres, at "... *Da udenrigstjenestens ydelse af konsulær og anden bistand som anført ovenfor under 2.1.2. har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, finder størstedelen af forvaltningslovens regler – eksempelvis om begrundelse og partshøring – ikke anvendelse, jf. forvaltningslovens § 2*". (bemærkningerne s. 9). Dette kan efter foreningens opfattelse næppe være en rigtig forståelse af forvaltningsloven.

Efter forvaltningslovens § 2. stk. 1 gælder loven for behandlingen af sager, hvor der er, eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. En dansk diplomatisk repræsentation er en forvaltningsmyndighed.

Da det som ovenfor anført vil kræve en grundig sagsbehandling før, der kan træffes *afgørelse* om afvisning af konsulær bistand, vil denne afgørelse være omfattet af forvaltningslovens bestemmelser om retten til aktindsigt og partshøring. Men det kan naturligvis tiltrædes, at selve udførelsen af den konsulære bistand, herunder eksempelvis omfanget af fængselsbesøg, valg af advokat m.m., er faktisk forvaltning.

Det må videre antages, at enhver dansk borger har ret til at henvende sig til danske myndigheder og få vejledning om "hvilken betydning reglerne på det pågældende område har for vedkommende", jf. forvaltningsloven § 7 stk. 1 og Vejledning nr. 11740 af 04.12. 1986 om forvaltningsloven pkt'erne 29-30.

### **4. Afsluttende bemærkninger.**

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 afgørelsesforvaltning og dermed omfattet af forvaltningslovens regler om aktindsigt og partshøring m.v.

København, d. 3. december 2019

Bjørn Elmquist

Formand

Leif Hermann

Bestyrelsesmedlem

---

**Til:** Borgerservice - Bistand og beredskab (BBB) (bbb@um.dk)  
**Cc:** Krejbjerg, Kathrine (KKR003@ankl.dk)  
**Fra:** Rasmussen, Morten Chjeffer (MCR003@ankl.dk)  
**Titel:** SV: Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)  
**Sendt:** 04-12-2019 14:10

Kære Vivian

Rigsadvokaten har ikke bemærkninger til Udenrigsministeriets forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten).

Med venlig hilsen

**Morten Chjeffer Rasmussen**  
Specialkonsulent

Direkte tlf.: +45 30 32 46 27  
E-mail: mcr003@ankl.dk



**RIGSADVOKATEN**

**Rigsadvokaten**  
Kvalitetsafdelingen  
Frederiksholms Kanal 16  
1220 København K  
Telefon: 7268 9000  
Telefax: 7268 9004  
E-mail: rigsadvokaten@ankl.dk  
www.anklagemyndigheden.dk

---

**Fra:** BBB <bbb@um.dk>

**Sendt:** 20. november 2019 14:50

**Emne:** Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)

**J. nr.: 2018-9473**

**Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)**

Udenrigsministeriet fremsender hermed udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten).

Udenrigsministeriet skal anmode om at modtage eventuelle bemærkninger **senest onsdag den 4. december 2019.**

Med venlig hilsen

**VIVIAN MATHILDE KUIJPERS / BBB@UM.DK**  
SPECIALKONSULENT / BORGERSERVICE  
DIREKTE: +45 33921687

**UDENRIGSMINISTERIET**  
ASIATISK PLADS 2 / DK-1448 KØBENHAVN K

TLF. +45 33920000

SÅDAN BEHANDLER VI PERSONOPLYSNINGER

SOS Racisme  
Nørre Allé 7  
2200 København N  
[sos@sosracisme.dk](mailto:sos@sosracisme.dk)  
[www.sosracisme.dk](http://www.sosracisme.dk)



SOS Racisme

København, 2. december 2019

Til Udenrigsministeriet,  
[bbb@um.dk](mailto:bbb@um.dk)

SOS Racisme takker for tilsendelsen af lovforslaget om:

Lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (Begrænsning af fremmedkriegeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten), svarfrist 4. december 2019 kl. 12.

Vi er uenige i lovforslaget, og finder det ikke rimeligt, og det er heller ikke formuleret helt klart, hvilke grupper man vil nægte bistand. Vi ser det som Danmarks forsøg på at undgå at få danske fremmedkrieger og deres familier hjem fra Syrien eller Tyrkiet, skønt vi formelt er forpligtede til det.

Principielt finder SOS Racisme, at Danmark bør opretholde sine forpligtelser over for vores egne borgere og borgere fra de lande, vi har samarbejdsaftaler med. Vi bør således ikke bare overlade IS-kombattanter og andre, der har hjulpet Islamisk Stat, og som er havnet i et krigs- eller konfliktområde, til fængsel eller død dér. Vi risikerer ligeledes, at de flygter og fortsætter krigen for IS som guerillakrig i Syrien eller Irak, eller fortsætter med at deltage i krig for IS andre steder i Mellemøsten, Afrika eller Asien, da de ikke ser andre muligheder.

Og vi bør heller ikke overlade dem, der er i Rojava, fordi de har hjulpet eller kæmpet for kurderne, imod IS, til fængsel eller død dér. Lovforslaget er ikke specifikt om, at man skal have kæmpet for IS for at blive nægtet konsular bistand, men nævner blot, at det muligvis kan have været et anerkendelsesværdigt formål, hvis man har kæmpet mod IS sammen med allierede styrker, og dette kan tænkes omfatte de kurdiske styrker.

”Udenrigsministeriets vurdering af, om der er grund til at antage, at en person har deltaget i eller har til hensigt at deltage i aktiviteter i udlandet, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, vil i praksis tage afsæt i paslovens § 2, stk. 1, nr. 4. Det betyder, at bl.a. ophold i et konfliktområde, også selvom der ikke tages aktivt del i kamphandlingerne, må anses for en aktivitet, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Bistanden vil dog i almindelighed ikke kunne begrænses eller afskæres over for personer, der har haft en tilladelse eller et anerkendelsesværdigt formål med opholdet.”

Længere nede på side 7 i lovforslaget hedder det:

”Som eksempel på ophold i et konfliktområde, der har et anerkendelsesværdigt formål – og dermed falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde – kan nævnes **deltagelse i væbnede konflikter som led i udsendelse for Forsvaret**. Det bemærkes i den forbindelse, at udsendte for Forsvaret ikke kan antages at blive påvirket i en sådan grad, at deres evne eller vilje til at begå

alvorlige forbrydelser, når de vender tilbage, forøges. Udsendte modtager således intensiv træning, herunder af psykisk karakter, før udsendelsen, ligesom soldater, der vender hjem fra hårdt belastede missioner, deltager i et møde med en psykolog med henblik på at afklare et eventuelt støttebehov. **Tilsvarende vil personer, der deltager i væbnede konflikter for et med Danmark allieret lands styrker, i almindelighed falde uden for bestemmelsens anvendelsesområde.** ”

Derpå argumenteres der for, at også nødhjælpsarbejde falder uden for bestemmelsens formål, og siden: **”Også ophold i et konfliktområde som led i udførelsen af en persons (civile) arbejde vil som udgangspunkt falde uden for bestemmelsens anvendelsesområde.** ”

Men herudover kan der være civile, der er taget til Rojava for at støtte det kurdiske selvstyre, uden de har deltaget i væbnede konflikter, og disse kan også være blevet tilbageholdt dernede, uden de har haft noget at gøre med IS, det er ikke tydeligt, om de også undtages.

**Det er således ikke tydeligt, hvilke grupper der er tale om, man vil afskære fra at få hjælp fra Danmark.**

Der er for tiden en tendens til, at politikerne dæmoniserer IS-fremmedkrigerne, og næsten konstant udtaler frygt for, at de skal foretage terroraktioner i Danmark, hvis de kommer tilbage hertil. Vi er usikre på, om de reelt har grund til det, og tænker, at PET må overvåge dem, og i øvrigt må vi satse på at afradikalisere dem.

En del har rent faktisk fortrudt at de har tilsluttet sig IS, og har søgt at komme tilbage til Danmark. Mange har ligeledes ønsket at deres børn kommer tilbage til Danmark. Børnene er jo uden skyld eller ansvar for deres forældres deltagelse i IS, eller for at deres forældre ulovligt er indrejst med dem i et bestemt område af Syrien. Med undtagelse af et enkelt forældreløst meget lille barn har Danmark hidtil undladt at hjemtage børn af danske forældre, tidligere fordi det angiveligt var for farligt. Lige nu synes det mindre farligt at hente børnene hjem til Danmark. Selv om de ældste af drengebørnene kan være blevet opdraget og udlært til krig og terror, ligesom børnesoldater, der er kidnappet eller på anden måde tvunget ind i oprørsstyrker i flere afrikanske lande og i Afghanistan er blevet udlært til det, må man forsøge at afradikalisere dem ved hjemkomsten til Danmark.

Det kurdiske selvstyre i Rojava i Syrien har gentagne gange anmodet andre lande om at hjemtage personer, der har kæmpet sammen med IS, retsforfølge dem, og holde øje med dem i hjemlandet. Det samme gør Tyrkiet nu. Forskere på Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS, har ligeledes anbefalet, at Danmark tager sine egne fremmedkrigere hjem og retsforfølger dem i Danmark, for at forhindre dem i fortsat at deltage i IS-konflikter andre steder i verden.

Danmark har hidtil vægret sig pga. frygt for at få IS-soldater tilbage til Danmark og måske også for at undgå de udgifter, der er forbundet med, at de opholder sig i Danmark under overvågning. Danmark har også forsøgt at forhindre det ved administrativt at begynde at fratage dansk statsborgerskab fra de fremmedkrigere, der har dobbelt statsborgerskab, selv om det er usikkert, om det overholder anden dansk lovgivning, og selv om Tyrkiet siger, at de uanset dette vil tilbagesende IS-kombattanter til deres respektive hjemlande.

I lovforslaget lægges der vægt på frygten for terror. Argumentationen herom er tynd og inkonsistent: man regner med at psykologisk briefing og debriefing i form af en psykologsamtale med hjemvendte danske soldater fra krig er nok til at udelukke, at de kan være blevet så traumatiserede, at de kan tænkes at udføre voldelige handlinger i Danmark. Men selv om screening og efterfølgende behandling måske kan nedsætte risikoen, er det ikke sikkert at folk kan komme ud af deres PTSD, angst eller eventuelle forfølgelsesforestillinger, koncentrationsbrist og følelsesudladninger, eller af det misbrug, som mange med PTSD har udviklet for at dæmpe negative tanker, følelser og erindringer. Der har også

været eksempler på vold blandt veteraner. For nylig er Danmark igen begyndt at udsende væbnede styrker: til Mali, Niger, Burkina Faso og muligvis også til Somalia, og dette vil selvfølgelig også medføre at flere vender tilbage til Danmark med PTSD, angst og måske misbrug. Eftersom de danske styrker skal bekæmpe IS og Al-Shabaab, vil den danske krigsdeltagelse også øge risikoen for terror, og måske for tilslutning til IS af folk, der har mistet deres nære.

At soldater er kamptrænede og er blevet indoktrineret til at tænke negativt om og dæmonisere fjenden, er ikke specifikt for IS. Danmark måtte efter 2. verdenskrig jo også huse danske statsborgere, der havde kæmpet sammen med tyske styrker på Østfronten, og stikkere, der havde slået modstandsfolk ihjel. Og selv om nazistiske holdninger i nogle familier gik i arv til næste generation, udgjorde danske nazister efter 2. verdenskrig ikke en reel fare for Danmark, trods det at nazisterne også var kampuddannede, og nogle havde medvirket til terror.

Vi har - især takket være efterretningstjenesternes overvågning - heldigvis kun haft få tilfælde med terror i Danmark de seneste år, på trods af, at Danmark har deltaget i flere krige, som er gået hårdt ud over befolkningen i de pågældende lande, især i Afghanistan, Irak, Libyen og Mali, og hvor den udenlandske indblanding måske mest har betydet en forlængelse af krigen. Vi tænker, at tilslutning til IS i Mellemøsten og Afrika i høj grad skyldes ønske om hævn over drab på civile såvel som militære. Derfor tænker vi også, at det ville være en bedre måde at forebygge terror på, at undlade at deltage i krige i andre lande, men at hjemtage IS-krigere til Danmark, undersøge deres forhold og om nødvendigt straffe dem, og under alle omstændigheder overvåge dem og forsøge at afradikalisere dem.

I lovforslaget står: "Udenrigsministeriet vil således kunne afskære eller begrænse sin bistand til en ikkerepræsenteret EU-borger på samme måde som til danske statsborgere". Vi er dog usikre på, om dette overholder EU-retten, fx hvis det drejer sig om et andet EU-land, der ikke vil afslå at hjælpe dets egne borgere i Rojava eller i de af Tyrkiet besatte områder, eller som befinder sig i Tyrkiet, uden at dette land har en fast repræsentation dér. Flere af de øvrige EU-lande har formentlig heller ikke gjort det strafbart for egne borgere at tage til Rojava for at hjælpe det kurdiske selvstyre.

#### **Konklusion:**

SOS Racisme er imod vold. Vi er på ingen måde tilhængere af IS; men vi mener, at Danmark bør hjemtage sine egne statsborgere, inkl. dem der nyligt har fået frataget dansk statsborgerskab samt deres børn, og yde dem besøg i fængsler og fangelejre, og yde andre lande hjælp til hjemtagelse af deres borgere eller anden nødvendig hjælp, hvis landene ønsker det. Desuden hjælpe dem med mad, lægehjælp, medicin, fornødent tøj, pas, rejsebeviser, evt. hjælpe med fremskaffelse af nøglekort og smartphone- eller computeradgang, så de kan få kontakt med deres familie i Danmark. Desuden oplyse dem om det, hvis de har fået ophævet deres danske statsborgerskab; og i givet fald hjælpe dem med en retslig prøvelse i Danmark.

Med venlig hilsen,

For SOS Racisme

Anne Nielsen





Vestre Landsret  
Præsidenten



Udenrigsministeriet  
Asiatrisk Plads 2  
1448 København K


Sendt pr. mail til [bbb@um.dk](mailto:bbb@um.dk)

J.nr. 40A-VL-70-19  
Den 25/11-2019

Udenrigsministeriet har ved brev af 20. november 2019 (sagsnr. 2018-9473) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkriegeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen

  
Helle Bertung



## Vivian Mathilde Kuijpers

---

**Fra:** Samfundsanalyse <samfundsanalyse@aeldresagen.dk>  
**Sendt:** 20. november 2019 20:32  
**Til:** bbb@um.dk  
**Emne:** Høringssvar - Ældre Sagen - udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)

Til Udenrigsministeriet

Ældre Sagen har ingen bemærkninger til ovenstående høring.

Venlig hilsen

Pia Westring  
Afdelingssekretær/PA  
Samfundsanalyse  
Direkte: 33 96 86 29  
Mobil: +45 21 19 59 53  
[pw@aeldresagen.dk](mailto:pw@aeldresagen.dk)

Ældre  Sagen

Snorresgade 17-19 · 2300 København S · Tlf. 33 96 86 86



Læs vores persondatapolitik

---

**Fra:** BBB [mailto:bbb@um.dk]  
**Sendt:** 20. november 2019 15:51  
**Emne:** Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)

**J. nr.: 2018-9473**

**Høring: udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)**

Udenrigsministeriet fremsender hermed udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkrigeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten).

Udenrigsministeriet skal anmode om at modtage eventuelle bemærkninger **senest onsdag den 4. december 2019.**

Med venlig hilsen

VIVIAN MATHILDE KUIJPERS / [BBB@UM.DK](mailto:BBB@UM.DK)  
SPECIALKONSULENT / BORGERSERVICE  
DIREKTE: +45 33921687

UDENRIGSMINISTERIET  
ASIATISK PLADS 2 / DK-1448 KØBENHAVN K  
TLF. +45 33920000

SÅDAN BEHANDLER VI PERSONOPLYSNINGER



Den 25-11-2019  
J.nr. 40A-ØL-69-19  
Init: cr

Udenrigsministeriet  
Sendt pr. mail til [bbb@um.dk](mailto:bbb@um.dk)

Udenrigsministeriet har ved brev af 20. november 2019 (Sagsnr. 2018-9473) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (begrænsning af fremmedkriegeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen



Bent Carlsen



Ellen Børsting Dorsbo

