

Forslag

til

Lov om ændring af lov om udenrigstjenesten

(Begrænsning af fremmedkriegeres adgang til bistand fra udenrigstjenesten)

§ 1

I lov om udenrigstjenesten, jf. lov nr. 150 af 13. april 1983, som ændret ved § 1 i lov nr. 331 af 14. maj 1997, § 1 i lov nr. 410 af 6. juni 2002, § 1 i lov nr. 753 af 2. juni 2015 og § 1 i lov nr. 316 af 25. april 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 1 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

”Stk. 4. 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 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.”

Stk. 4 bliver herefter stk. 5.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft ved bekendtgørelse i Lovtidende.

Stk. 2. Lovforslaget kan stadfæstes straks efter dets vedtagelse.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Indførelse af mulighed for at begrænse retten til bistand fra udenrigstjenesten
 - 2.1. Gældende ret
 - 2.1.1. Personkredsen udenrigstjenesten yder bistand til
 - 2.1.2. Omfanget af bistand fra udenrigstjenesten
 - 2.2. Udenrigsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
 - 2.2.1. Baggrunden for den foreslåede bestemmelse
 - 2.2.2. Personkredsen omfattet af lovændringen
 - 2.2.3. Begrænsningen eller afskæringen af bistand fra udenrigstjenesten
3. Forholdet til internationale forpligtelser
 - 3.1. Wienerkonventionen af 24. april 1963 om konsulære forbindelser
 - 3.2. Flygtninge- og statsløsekonventionerne
 - 3.3. Det nordiske samarbejde
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
6. Administrative konsekvenser for borgerne
7. Miljømæssige konsekvenser
8. Forholdet til EU-retten
9. Hørte myndigheder og organisationer mv.
10. Sammenfattende skema

1. Indledning

Regeringen finder, at de såkaldte 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. Efter regeringens opfattelse bør der derfor som led i den samlede danske indsats mod fremmedkrigere sikres mulighed for at afskære eller begrænse fremmedkrigeres adgang til konsulær bistand og anden bistand fra udenrigstjenesten.

Behovet for en lovændring er aktualiseret af, at situationen i det nordøstlige Syrien har ændret sig efter den tyrkiske offensiv. Det er således muligt, at udviklingen vil føre til en normalisering af Udenrigsministeriets muligheder for at yde konsulær bistand i området.

Dette er baggrunden for, at regeringen med lovforslaget ønsker at give Udenrigsministeriet en lovbestemt mulighed for at afskære eller begrænse adgangen til bistand for fremmedkrigere.

2. Indførelse af mulighed for at begrænse bistand fra udenrigstjenesten

2.1. Gældende ret

2.1.1. Personkredsen udenrigstjenesten yder bistand til

Rammerne for Udenrigsministeriets ydelse af bistand er fastsat i lov nr. 150 af 12. januar 1983 om udenrigstjenesten (udenrigstjenesteloven) med senere ændringer. Det følger af denne lovs § 1, stk. 3, at udenrigstjenesten yder bistand til danske statsborgere, udlændinge med fast bopæl i Danmark, ikkerepræsenterede nordiske statsborgere og ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande.

Personkredsen hvortil der ydes bistand, blev udvidet ved en lovændring i 2018 (lov nr. 316 af 25. april 2018), hvor "udlændinge med fast bopæl i Danmark, ikkerepræsenterede nordiske statsborgere og ikke repræsenterede unionsborgere i tredjelande" blev føjet til bestemmelsen. Baggrunden for lovændringen var et ønske om at implementere Rådets direktiv (EU) 2015/637 af 20. april 2015 om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande og om ophævelse af afgørelse 95/553/EF, der formaliserede et allerede eksisterende samarbejde om konsulær bistand mellem EU-landene. Baggrunden for lovændringen var endvidere et ønske om at præcisere den personkreds, som udenrigstjenesten yder konsulær bistand til ud over danske statsborgere og ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande.

Det fremgår af forarbejderne til ændringsloven, jf. Folketingstidende 2017-18, tillæg A, pkt. 1.2.1., at udenrigstjenesten bistår ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande på samme måde, som den vil behandle danske statsborgere for så vidt angår ydelse af konsulær bistand. Det fremgår ligeledes af forarbejderne, at Rådets direktiv (EU) 2015/637 af 20. april 2015 ikke medfører en harmonisering af den konsulære bistand, som har forskellige traditioner i de enkelte EU-lande. Danmark følger således national praksis og yder den samme konsulære bistand til andre (ikkerepræsenterede) unionsborgere, som der ydes til danske statsborgere.

Udlændinge med fast bopæl i Danmark består blandt andet af anerkendte flygtninge og statsløse, som ikke kan opnå konsulær bistand fra deres eget hjemland. Danmark er forpligtet til at yde konsulær bistand til flygtninge og statsløse i medfør af artikel 25 i flygtningekonventionen af 28. juli 1951 samt artikel 25 i statsløsekonventionen af 28. september 1954. I det tilfælde, hvor en udenlandsk statsborger også har mulighed for at modtage konsulær bistand fra sit hjemland, aftales det i hver enkelt sag, om det er Danmark eller hjemlandet, der skal yde konsulær bistand. Wienerkonventionen af 24. april 1963 om konsulære forbindelser garanterer alene staters adgang til at yde konsulær bistand til egne statsborgere.

Udenrigstjenestens bistand til ikkerepræsenterede nordiske statsborgere følger af det nordiske samarbejde, herunder artikel 34 i Helsingforsaftalen af 23. marts 1962.

Endelig fremgår det af bestemmelsens forarbejder, at Danmark efter fast praksis kan yde bistand til familiemedlemmer fra tredjelande uden selvstændig ret til bistand, som ledsager personer med ret til bistand. Det gælder eksempelvis i forbindelse med assisteret udrejse og evakuering i krisesituationer. Karakteren af den nærmere bistand beror på en konkret vurdering af de nærmere omstændigheder, herunder hensynet til ikke at adskille familier i krisesituationer.

2.1.2. Omfanget af bistand fra udenrigstjenesten

Begrebet "bistand" og bistandens karakter er ikke nærmere defineret i udenrigstjenesteloven eller forarbejderne hertil. Udenrigsministeriet vurderer konkret i de enkelte sager, hvilken form for bistand, der bør ydes. Udenrigsministeriets ydelse af bistand har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Der skelnes grundlæggende mellem to former for bistand:

- Konsulær bistand, der forudsætter modtagerstatens (opholdslandets) accept. Det drejer sig om konsulær adgang, herunder adgang til fængselsbesøg, mv., jf. Wienerkonventionens artikel 36.
- Andre former for bistand, der ikke kræver modtagerstatens (opholdslandets) accept. Det drejer sig bl.a. om kontakt til pårørende, vejledning om advokatbistand, rejsevejledning, udstedelse af rejседokumenter samt om bistand til andre danske myndigheder i f.eks. straffesager og æresrelaterede sager.

Der er fastlagt nærmere retningslinjer for Udenrigsministeriets bistand i ministeriets interne borgerserviceinstruks. Instruksen fastlægger bl.a. retningslinjer for bistand til danskere ved midlertidigt ophold i udlandet, bistand til danskere med fast bopæl i udlandet, bistand i straffesager og bistand ved dødsfald mv.

Det er et gennemgående træk i borgerserviceinstruksen – og i Udenrigsministeriets praksis – at karakteren og omfanget af bistanden i hver enkelt sag fastlægges ud fra en konkret, skønsmæssig vurdering af borgerens situation og de praktiske muligheder, herunder sikkerhedssituationen, ministeriets tilstedeværelse og omstændighederne i øvrigt. F.eks. fremgår det af borgerserviceinstruksen, at hyppigheden af besøg hos fængslede danskere må "bero på repræsentationens eget skøn under hensyntagen til omstændighederne i hver enkelt sag og lokale forhold i øvrigt".

Der ses imidlertid ikke at være eksempler på, at repræsentationens eget skøn har medført, at der ikke ydes nogen bistand, hvis det i øvrigt har været praktisk og sikkerhedsmæssigt muligt. Repræsentationens eget skøn i de enkelte sager har således typisk alene haft fokus på omfanget af bistanden, f.eks. hvor ofte der aflægges fængselsbesøg, eller i hvilket omfang der deltages i udvalgte retsmøder som neutral observatør, osv. I udøvelsen af dette skøn har borgerens situation – f.eks. afledt af helbred og/eller vilkårene under tilbageholdelsen – samt ressource- og sikkerhedshensyn typisk været tungtvejende.

Den omstændighed, at en person formodes at være fremmedkriger er ikke hidtil blevet inddraget som et hensyn, når Udenrigsministeriet har fastlagt sin bistand i konkrete sager. Det skal bl.a. ses i lyset af 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 fængslingsager.

Ved fastlæggelsen af karakteren og omfanget af den bistand, der ydes, sondres der ikke mellem, om bistanden ydes til danske statsborgere, ikkerepræsenterede nordiske statsborgere, ikkerepræsenterede unionsborgere eller udlændinge med fast bopæl i Danmark.

Når den konsulære bistand ydes på sagsområder, der hører under andre ministerier – som 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.

2.2. Udenrigsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

2.2.1 Baggrunden for den foreslåede bestemmelse

Som anført ovenfor er det ikke i udenrigstjenesteloven eller dens forarbejder angivet, hvilke hensyn, der skal inddrages ved vurderingen af, om – og i givet fald på hvilken måde – der i konkrete sager skal ydes konsulær og anden bistand. 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 vurderingen, at det vil være nødvendigt at ændre udenrigstjenesteloven.

2.2.2 Personkredsen omfattet af lovændringen

Det foreslås i lovforslagets § 1, nr. 1, at der i lov om udenrigstjenesten indsættes en bestemmelse i lovens § 1, stk. 4, der udtrykkeligt giver udenrigstjenesten mulighed for at afskære eller begrænse bistand til personer, når der er grund til at antage, at de uden tilladelse er indrejst eller har opholdt sig i et område som nævnt i straffelovens § 114 j, 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.

Bestemmelsen vil i praksis 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.

For så vidt angår de aktiviteter, der kan føre til afskæring eller begrænsning af udenrigstjenestens bistand tager den foreslåede bestemmelse afsæt i straffelovens § 114 j samt paslovens § 2, stk. 1, nr. 4. For så vidt angår paslovens bestemmelse, bemærkes det dog, at personkredsen ikke er sammenfaldende.

Straffelovens §114 j kriminaliserer danske statsborgere og herboende udlændinge, der indrejser eller opholder sig i visse konfliktområder uden forudgående tilladelse. Hvilke områder indrejse- og opholdsforbuddet omfatter, er fastsat administrativt af justitsministeren, senest ved bekendtgørelse nr. 708 af 6. juli 2019 om forbud mod indrejse eller ophold i visse konfliktområder. Det drejer sig aktuelt om to syriske provinser. Bestemmelsen gælder ikke for indrejse og ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv. Politiet kan tillade, at en person indrejser eller opholder sig i et omfattet konfliktområde, hvis indrejsen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål.

Udenrigsministeriet vil således kunne afskære eller begrænse bistanden til en person, hvis der er grund til at antage, at den pågældende er indrejst eller har opholdt sig i et af de særlige konfliktområder, som justitsministeren har udpeget i medfør af straffelovens § 114 j. En sådan antagelse vil kunne baseres på en række forskellige kilder, herunder oplysninger fra danske og udenlandske myndigheder. Desuden vil Udenrigsministeriet kunne inddrage oplysninger, der stammer fra den pågældende selv.

Det fremgår af paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, at politiet kan nægte udstedelse af pas til en dansk statsborger eller inddrage et allerede udstedt pas, når der er grund til at antage, at den pågældende har til hensigt i

udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 176 af 24. februar 2015 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.).

For så vidt angår vurderingen af, hvilke aktiviteter i udlandet der kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed mv., fremgår følgende af forarbejderne til den nævnte bestemmelse i pasloven, jf. Folketingstidende 2014-15, 1. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 99:

”Det vil i den forbindelse være afgørende, hvorvidt formålet med og karakteren af de aktiviteter, som en person forventes at deltage i i udlandet, i almindelighed må antages at påvirke den pågældende i sådan grad, at det vil kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Det er således ikke et krav, at der er en konkret mistanke om, at den pågældende har til hensigt at begå et strafbart forhold i f.eks. Danmark eller at påvirke andre hertil.

Udtrykket »statens sikkerhed« omfatter især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.).

Udtrykket »andre staters sikkerhed« omfatter alvorlige forbrydelser, som vil kunne bringe andre staters sikkerhed i fare. Det gælder bl.a. terrorisme, forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder. Hensynet til at forebygge sådanne alvorlige forbrydelser i andre lande vil således også efter omstændighederne kunne begrunde en afgørelse om at nægte pasudstedelse, inddrage et allerede udstedt pas og meddele et udrejseforbud.

Med udtrykket »væsentlig trussel mod den offentlig orden« sigtes til andre alvorlige forbrydelser end dem, der er omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, som vil kunne true den offentlige orden væsentligt, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed. Dette kan bl.a. være drab (straffelovens § 237), frihedsberøvelse (straffelovens § 261), grov vold (straffeloven § 245), ildspåsættelse (straffelovens §§ 180-181) eller anvendelse af kemiske, biologiske eller nukleare våben eller kampstoffer (straffelovens § 183).

Der skal efter lovforslaget som anført 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, at en mere bagatelagtig trussel mod den offentlige orden ikke er tilstrækkelig.

2.3.1.4. Som et 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, kan nævnes ophold i et konfliktområde i udlandet. Det gælder navnlig i relation til personer, der tager aktivt del i kamphandlingerne. Også personer, der opholder sig i et konfliktområde uden at tage aktivt del i kamphandlingerne, kan imidlertid blive udsat for en sådan påvirkning og forråelse, der kan øge deres evne eller vilje til at begå strafbare forhold. Det kan eksempelvis være tilfældet for personer, som opholder sig i en konfliktzone for at passe på familierne eller engagere sig i aktiviteter, der støtter de kæmpende. Som eksempel på sidstnævnte kan nævnes logistisk bistand.

Begrebet »konfliktområde« skal i denne henseende forstås som det geografiske område, hvor kampene foregår.

Der vil således i almindelighed kunne træffes afgørelse efter de foreslåede bestemmelser, hvis der er grund til at antage, at en person vil tage ophold i et sådant konfliktområde uden at have et anerkendelsesværdigt formål med opholdet. Dette gælder også, selv om der ikke er oplysninger, som peger på, at den pågældende vil deltage aktivt i kamphandlingerne. På samme måde vil der kunne træffes afgørelse over for en person, som opholder sig eller har opholdt sig i et konfliktområde. Det gælder navnlig, hvis den pågældende person har opholdt sig i området ad flere omgange.

Derimod vil der ikke i almindelighed kunne træffes afgørelse over for en person, som har haft et anerkendelsesværdigt formål med opholdet. I sådanne tilfælde kan opholdet som udgangspunkt ikke antages at påvirke vedkommende i en sådan grad, at det vil kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre stater sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

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. Et ophold i et konfliktområde som led i arbejdet for en anerkendt nødhjælpsorganisation har ligeledes et sådant anerkendelsesværdigt formål, at det ikke vil være omfattet af bestemmelsen. Nødhjælpsarbejdere må i øvrigt ikke i almindelighed antages at blive udsat for en sådan påvirkningsrisiko, at de vil indebære en fare for statens sikkerhed, andre stater sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Også ophold i et konfliktområde som led i udførelsen af en persons (civile) arbejde vil som udgangspunkt falde uden for bestemmelsens anvendelsesområde.

Som et andet eksempel på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre stater sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, kan nævnes ophold i træningslejre hos yderligtgående politiske organisationer eller grupperinger, hvor deltagerne bl.a. trænes i militære færdigheder. [...]"

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 stater sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, vil i praksis tage afsæt i tilsvarende eksempler. Eksemplerne udgør dog ikke en udtømmende opregning af tilfælde, hvor Udenrigsministeriet vil kunne begrænse eller afskære bistand.

Det vil 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. Det vil i almindelighed være tilstrækkeligt til at opfylde mistankekravet, at en person har opholdt sig i et konfliktområde uden et anerkendelsesværdigt formål. Begrebet "konfliktområde" skal

forstås bredere end de områder, der allerede i medfør af den foreslåede bestemmelses første led vil kunne bringe bestemmelsen i anvendelse.

I praksis vil der allerede kunne være truffet en række afgørelser, dispositioner mv. vedrørende konkrete personer, der som altovervejende hovedregel vil betyde, at betingelserne i den foreslåede bestemmelse vil kunne anses for opfyldt.

Det kan f.eks. dreje sig om reglerne om inddragelse af pas og nægtelse af udstedelse af pas efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, jf. herom ovenfor. Har en person således fået sit pas inddraget eller nægtet udstedt, vil det kunne betyde, at den pågældende anses for omfattet af den foreslåede bestemmelse, og at udenrigstjenesten derfor vil kunne afskære eller begrænse bistanden til den pågældende.

Udenrigstjenesten vil ligeledes i praksis kunne afskære eller begrænse bistanden til personer, der er dømt eller varetægtsfængslet *in absentia* for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 (Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og 13 (Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.).

Udenrigstjenesten vil efter omstændighederne også kunne inddrage udenlandske retsafgørelser eller oplysninger fra pålidelige udenlandske myndigheder, der giver grund til at antage, at den pågældende 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.

Herudover vil der kunne opstå situationer, hvor Udenrigsministeriet finder anledning til at overveje, om den foreslåede bestemmelse kan finde anvendelse i forhold til en konkret sag. Såfremt Udenrigsministeriet ikke på det foreliggende grundlag kan vurdere, hvorvidt personen har deltaget i eller har til hensigt at deltage i aktiviteter som beskrevet i den foreslåede bestemmelse, vil Udenrigsministeriet kunne tage kontakt til Politiets Efterretningstjeneste (PET). PET tilvejebringer således oplysninger om fremmedkrigere, som led i varetagelsen af tjenestens opgaver med at forebygge, efterforske og modvirke handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for Danmark som et selvstændigt, demokratisk og sikkert samfund.

PET vil kunne være i besiddelse af relevante oplysninger om personer, der kan vurderes at have deltaget i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. PET kan f.eks. være i besiddelse af oplysninger om en persons indrejse eller ophold i et område omfattet af straffelovens indrejse- og opholdsforbud. Der kan dog være situationer, hvor PET ikke - eller kun i begrænset omfang - vil kunne videregive sådanne oplysninger af hensyn til disses karakter.

Hvis ikke der foreligger et af de nævnte mere objektive grundlag eller en vurdering fra PET eller andre relevante myndigheder, der giver grund til at antage, at en person har deltaget i eller har til hensigt at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, vil udenrigstjenesten som udgangspunkt yde den sædvanlige bistand i overensstemmelse med ministeriets praksis.

Det bemærkes, at borgeres anmodninger om bistand fra udenrigstjenesten ofte vil skulle håndteres hurtigt, hvilket stiller krav til en hurtig og effektiv indhentelse af oplysninger fra PET mv. for at undgå situationer, hvor der ydes bistand til en person, der senere viser sig at være omfattet af den foreslåede bestemmelse.

De børn, som er rejst med deres forældre til et konfliktområde – eller er født i konfliktområdet – vil fortsat kunne modtage bistand i overensstemmelse med Udenrigsministeriets almindelige praksis, hvor bistanden ydes ud fra en konkret, skønsmæssig vurdering af den pågældendes situation og de praktiske muligheder, herunder sikkerhedssituationen, ministeriets tilstedeværelse og omstændighederne i øvrigt. Det indebærer f.eks., at ministeriet vil kunne aflægge besøg hos de pågældende børn, hvis der er behov herfor og det er sikkerhedsmæssigt muligt.

Der er ikke noget til hinder for, at udenrigstjenesten afskærer eller begrænser bistand til personer under 18 år, hvis der er grund til at antage, at de pågældende personer 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. Det vil dog – i modsætning til voksne – ikke være tilstrækkeligt for at anse et barn for omfattet af den foreslåede bestemmelse, at barnet er indrejst eller har opholdt sig i et konfliktområde uden anerkendelsesværdigt formål eller tilladelse, hvis barnet har ledsaget sine forældre eller andre voksne. Derimod vil det være tilstrækkeligt, hvis det må antages, en person under 18 år har modtaget våbentræning e.l.

Lovændringen vil gælde for hele den personkreds, der kan ydes bistand til i medfør af udenrigstjenestelovens § 1, stk. 3, dvs. danske statsborgere, udlændinge med fast bopæl i Danmark, ikkerepræsenterede nordiske statsborgere og ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande. Det gælder uanset, om de er omfattet af de bestemmelser i straffelovens § 114 j og paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, der er anvendt som afsæt for den foreslåede bestemmelse.

2.2.3 Begrænsningen eller afskæringen af bistand fra udenrigstjenesten

I de tilfælde hvor det må antages, at en person uden tilladelse er indrejst eller har opholdt sig i et område som nævnt i straffelovens § 114 j, stk. 3, eller har deltaget i eller har til hensigt at deltage i 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, foretager Udenrigsministeriet en konkret vurdering af, hvad det bør føre til i forhold til udenrigstjenestens bistand til den pågældende.

Den omstændighed at en person findes at være omfattet af lovforslaget, inddrages således i en samlet, konkret og skønsmæssig vurdering af sagen, sammen med de øvrige relevante hensyn, jf. pkt. 2.1.2. I denne vurdering inddrager Udenrigsministeriet ligeledes de hensyn, der eventuelt taler for at yde bistand. Udenrigsministeriet vil desuden inddrage andre myndigheder, som må spille en rolle ift. den tiltænkte bistand, herunder evt. en hjemkommune.

Det bemærkes, at visse dele af udenrigstjenestens bistand ikke reguleres af udenrigstjenesteloven, men af retsgrundlag under andre ministeriers ressort. Bistanden på sådanne sagsområder – f.eks. udstedelse af pas – vil derfor ikke blive direkte påvirket af den foreslåede lovændring.

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.

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

3. Forholdet til internationale forpligtelser

Det vurderes, at lovforslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og børnekonventionen. Nedenfor følger en kort gennemgang af forholdet til de mest relevante internationale retskilder.

3.1. Wienerkonventionen af 24. april 1963 om konsulære forbindelser

Der er ikke i henhold til den folkeretlige sædvaneret eller ifølge Wienerkonventionen om konsulære forbindelser, en generel folkeretlig pligt for stater til at yde egne statsborgere eller personer med fast ophold konsulær bistand i udlandet. Wienerkonventionen om konsulære forbindelser garanterer alene stater adgang til at yde konsulær bistand.

3.2. Flygtninge- og statsløsekonventionerne

Det følger af artikel 25 i flygtningekonventionen, at i tilfælde, hvor en flygtnings udøvelse af en ret normalt ville kræve bistand fra en fremmed stats myndigheder, til hvilke han ikke kan rette henvendelse, skal de kontraherende stater, inden for hvis område han er bosat, drage omsorg for, at denne bistand ydes ham af deres egne myndigheder eller af en international myndighed. En tilsvarende artikel findes i konventionen af 28. september 1954 om statsløse personers retsstilling. Da hverken en flygtning eller en statsløs kan forvente at modtage bistand fra sit oprindelsesland, påhviler det Danmark at yde vedkommende bistand, herunder konsulær bistand. Bistanden skal svare til hvad der ydes til egne statsborgere.

Udenrigsministeriet vil således kunne afskære eller begrænse bistanden til en flygtning eller statsløs bosat i Danmark på samme måde som ved danske statsborgere.

3.3. Det nordiske samarbejde

Det følger af det nordiske samarbejde, herunder Helsingforsaftalen af 23. marts 1962, at Danmark yder konsulær eller anden bistand til ikkerepræsenterede nordiske statsborgere i tredjelande. Et andet nordisk land bistår ligeledes danske statsborgere i tredjelande, hvis Danmark ikke er repræsenteret i det pågældende land. Bistanden skal svare til hvad der ydes til egne statsborgere.

Udenrigsministeriet vil således kunne afskære eller begrænse sin bistand til en ikkerepræsenteret nordisk statsborger på samme måde som ved danske statsborgere. I det tilfælde hvor en dansk statsborger over for hvem Udenrigsministeriet har afskåret eller begrænset bistanden i medfør af den foreslåede bestemmelse, anmoder om bistand fra et andet nordisk land i et tredjeland, hvor Danmark ikke er repræsenteret, vil Danmark i korrespondancen med det nordiske land kunne indstille, at bistanden til pågældende afskæres eller begrænses samt tilkendegive, at Danmark ikke dækker eventuelle omkostninger i forbindelse med bistanden.

4. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

Lovforslaget vil potentielt kunne medføre begrænsede besparelser for det offentlige som konsekvens af begrænsningen af udenrigstjenestens bistand. Lovforslaget forventes dog ikke at medføre umiddelbare besparelse af nævneværdig karakter.

Lovforslaget vurderes ikke at have væsentlige implementeringskonsekvenser for det offentlige.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget vurderes ikke at have administrative konsekvenser for borgerne.

7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

8. Forholdet til EU-retten

Det følger af artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv (EU) 2015/637, 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. Det følger af direktivets artikel 6, at en medlemsstat anses som "ikkerepræsenteret" i et tredjeland, hvis den ikke permanent har etableret en ambassade eller et konsulat i tredjelandet, eller hvis den ikke har en ambassade, et konsulat eller en honorær konsul i tredjelandet, som kan yde konkret konsulær beskyttelse i en given sag.

Udenrigsministeriet vil således kunne afskære eller begrænse sin bistand til en ikkerepræsenteret EU-borger på samme måde som til danske statsborgere.

I det tilfælde hvor en dansk statsborger anmoder om bistand fra et andet EU-land i et tredjeland, hvor Danmark ikke er repræsenteret, vil det pågældende EU-land i første omgang skulle konsultere Danmark, jf. direktivets art. 10, stk. 2. I tilfælde hvor udenrigstjenestens bistand er blevet afskåret eller begrænset i medfør af den foreslåede bestemmelse, vil Danmark i forbindelse med konsultationen efter direktivets artikel 10, stk. 2, videregive oplysninger herom. Det bemærkes, at den forudgående konsultation kan fraviges, når der er tale om særligt hastende tilfælde, jf. direktivets artikel 10, stk. 2, 2. pkt. Det kan således ikke udelukkes, at et andet EU-land i særligt hastende tilfælde yder konsulær bistand til danske statsborgere uden forinden at konsultere danske myndigheder.

9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 20. november 2019 til den 4. december 2019 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

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 Udl ndingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), HK/Danmark, , Indvandrer dgivningen, 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), Mellemfolkeligt Samvirke, Plums Fond for fred, økologi og b redydgtighed (Tidl. Fredsfonden), Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for  stre Landsret, Red Barnet, Rejsearrang rer i Danmark, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, samtlige byretter, SOS Racisme,  ldresagen,  gteskab uden grænser, 3 F.

10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser /merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Potentielle besparelser for staten. Dog næppe umiddelbare besparelse af nævneværdig karakter. Ingen økonomiske konsekvenser for kommuner eller regioner.	Ingen.
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen.	Ingen.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen.	Ingen.
Miljømæssige konsekvenser	Ingen.	Ingen.
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget vurderes at være i overensstemmelse med EU-retten.	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsretten EU-regulering/Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til   1

Til nr. 1

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at udenrigstjenesten kan afskære eller begrænse bistand til en person, 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 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.

Udenrigsministeriets vurdering af, om der er grund til at antage, at den pågældende er indrejst eller har opholdt sig i et af de særlige konfliktområder, som justitsministeren har udpeget i medfør af straffelovens § 114 j vil kunne baseres på en række forskellige kilder, herunder oplysninger fra danske og udenlandske myndigheder. Desuden vil Udenrigsministeriet kunne inddrage oplysninger, der stammer fra den pågældende selv. 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.

I praksis vil der allerede kunne være truffet en række afgørelser, dispositioner mv. vedr. konkrete personer, der som altovervejende hovedregel vil betyde, at betingelserne i den foreslåede bestemmelse vil kunne anses for opfyldt. Det kan f.eks. være personer, der har fået sit pas inddraget eller er blevet nægtet udstedelse af pas efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, samt personer der er dømt eller varetægtsfængslet in absentia for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 (Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og 13 (Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.). Udenrigsministeriet vil efter omstændighederne også kunne inddrage udenlandske retsafgørelser eller oplysninger fra pålidelige udenlandske myndigheder.

Såfremt Udenrigsministeriet ikke på det foreliggende grundlag kan vurdere, hvorvidt en person har deltaget i eller har til hensigt at deltage i aktiviteter som beskrevet i den foreslåede bestemmelse, vil Udenrigsministeriet kunne tage kontakt til Politiets Efterretningstjeneste (PET) eller andre relevante myndigheder mhp. at indhente yderligere oplysninger.

I de tilfælde hvor det må antages, at en person uden tilladelse er indrejst eller har opholdt sig i et område som nævnt i straffelovens § 114 j, stk. 3, eller har deltaget i eller har til hensigt at deltage i 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, foretager Udenrigsministeriet en konkret vurdering af, hvad det bør føre til i forhold til ministeriets bistand til den pågældende.

Hensynet inddrages således i en samlet, konkret og skønsmæssig vurdering af sagen, sammen med de øvrige relevante hensyn. I denne vurdering inddrager Udenrigsministeriet ligeledes de hensyn, der eventuelt taler for at yde bistand.

Til § 2

Det foreslås, at lovforslaget træder i kraft ved bekendtgørelse i Lovtidende. Endvidere foreslås det, at lovforslaget kan stadfæstes straks efter dets vedtagelse.

Til § 3

Bestemmelsen fastlægger lovens territoriale gyldighed. Det foreslås, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men ved kongelig anordning kan sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Lovforlaget sammenholdt med gældende lov

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
	I lov om udenrigstjenesten, jf. lov nr. 150 af 13. april 1983, som ændret ved § 1 i lov nr. 331 af 14. maj 1997, § 1 i lov nr. 410 af 6. juni 2002, § 1 i lov nr. 753 af 2. juni 2015 og § 1 i lov nr. 316 af 25. april 2018, foretages følgende ændringer:
<p>§ 1. Udenrigstjenesten har til formål at varetage rigets mellemfolkelige anliggender.</p> <p>Stk. 2. Udenrigstjenesten forestår og koordinerer udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forbindelser til udlandet, herunder Danmarks deltagelse i samarbejdet inden for Den Europæiske Union, internationale organisationer, det internationale udviklings samarbejde samt behandlingen af folkeretlige spørgsmål.</p> <p>Stk. 3. Udenrigstjenesten yder bistand til danske statsborgere, udlændinge med fast bopæl i Danmark, ikkerepræsenterede nordiske statsborgere og ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande. Endvidere ydes bistand til danske virksomheder i deres erhvervmæssige forbindelser med udlandet.</p> <p>Stk. 4. Udenrigsministeren fastsætter nærmere regler om udenrigstjenestens bistand til ikkerepræsenterede unionsborgere, herunder om bistand til ledsagende familiemedlemmer fra tredjelande i krisesituationer og finansielle procedurer m.v.</p>	<p>1. I § 1 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke: ”Stk. 4. 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 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.”</p> <p>Stk. 4 bliver herefter stk. 5.</p>