Udskriftsdato: 14. april 2024

2008/1 LSF 209 (Gældende)

Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven (Behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, m.v.)

Ministerium: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Journalnummer: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, j.nr. 2009/4009-100

Fremsat den 28. april 2009 af integrationsministeren (Birthe Rønn Hornbech)

Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven

(Behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, m.v.)

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 808 af 8. juli 2008, som ændret ved lov nr. 431 af 1. juni 2008, lov nr. 1334 af 19. december 2008, § 40 i lov nr. 1336 af 19. december 2008, lov nr. 1397 af 27. december 2008 og lov nr. 1398 af 27. december 2008, foretages følgende ændringer:

1. I *§ 30, stk. 3,* indsættes efter »Integration«: », domstolene«.

2. Efter § 34 indsættes:

»**§ 34 a.** Udlændingeservice skal beslutte, at en udlænding, hvis opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet, jf. § 32, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og en udlænding, som har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og som gentagne gange er straffet for manglende overholdelse af et opholdspåbud, jf. § 42 a, stk. 8, jf. § 60, stk. 1, som en foranstaltning til at styrke kontrollen med overholdelsen af opholdspåbuddet, jf. § 42 a, stk. 9, i en periode på 1 måned skal registreres ved ind- og udgang af indkvarteringsstedet ved en elektronisk sender, som monteres på udlændingens person.

Stk. 2. Politiet yder bistand til gennemførelsen af monteringen af den elektroniske sender på udlændingens person. Monteringen af den elektroniske sender skal ske så skånsomt, som omstændighederne tillader det. Indgrebet kan om nødvendigt ske med den fornødne magtanvendelse.

Stk. 3. Begærer udlændingen spørgsmålet om montering af den elektroniske sender indbragt for retten, skal Udlændingeservice inden 5 søgnedage indbringe sagen for byretten på det sted, hvor indkvarteringsstedet er beliggende.

Stk. 4. Reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a finder tilsvarende anvendelse på sager indbragt for retten efter stk. 3.

Stk. 5. Har en udlænding, som har fået monteret en elektronisk sender, fået dispensation fra overholdelse af et opholdspåbud, jf. § 42 a, stk. 8, skal den elektroniske sender fjernes fra udlændingens person i den periode, dispensationen vedrører. Den elektroniske sender monteres på ny, når dispensationen fra overholdelse af opholdspåbuddet er udløbet.

Stk. 6. Medvirker udlændingen ikke til monteringen af den elektroniske sender, straffes udlændingen med bøde. Med bøde straffes også den udlænding, som efter monteringen af den elektroniske sender fjerner eller ødelægger denne.«

3. *§ 36, stk. 1,* affattes således:

»Såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning, for udvisning efter § 25, nr. 2, §§ 25 a, 25 b og 25 c, for overførsel eller tilbageførsel eller for udsendelse af en udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 a i øvrigt ikke har ret til at opholde sig her i landet, kan politiet bestemme, at den pågældende skal frihedsberøves. Politiet kan bestemme, at en udlænding skal frihedsberøves for at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1. Har udlændingen fast bopæl her i landet, kan den pågældende alene frihedsberøves for at sikre muligheden for udvisning

efter § 25. En udlænding, hvis ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 forventes eller er udtaget til behandling efter den i § 53 b, stk. 1, nævnte procedure, kan efter en konkret, individuel vurdering frihedsberøves, såfremt det er påkrævet for at fastholde udlændingens tilstedeværelse under asylsagsbehandlingen, medmindre de i § 34 nævnte foranstaltninger er tilstrækkelige.«

4. *§ 37, stk. 1,* affattes således:

»En udlænding, der er frihedsberøvet efter § 36, skal, medmindre den pågældende forinden løslades, inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse fremstilles for retten, der tager stilling til spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse. Er frihedsberøvelsen iværksat for at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1, skal spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og eventuelt fortsatte opretholdelse inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse indbringes for retten, uanset om den pågældende forinden løslades. Rettens prøvelse af en frihedsberøvelse, der er iværksat for at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1, behandles efter kapitel 7 b. Er frihedsberøvelsen efter § 36 iværksat umiddelbart i forlængelse af en anholdelse efter retsplejelovens kapitel 69, regnes fristen fra tidspunktet for anholdelsen. Fremstillingen skal ske for retten på det sted, hvor udlændingen er tilbageholdt, jf. dog 3. pkt.«

5. I *§ 37, stk. 3,* ændres to steder »3. pkt.« til: »4. pkt.«.

6. *§ 45 b* affattes således:

»§ 45 b. Til brug for behandlingen af en sag efter denne lov vurderer justitsministeren, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Denne vurdering lægges til grund ved afgørelsen af sagen.

Stk. 2. Justitsministeren kan bestemme, at de oplysninger, der er indgået i vurderingen efter stk. 1, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlænding, vurderingen angår. Justitsministeren kan endvidere bestemme, at oplysninger som nævnt i 1. pkt. af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen.«

7. Efter § 45 c indsættes:

»Kapitel 7 b

Domstolsbehandling af visse beslutninger om administrativ udvisning m.v.

§ 45 d. Reglerne i dette kapitel finder anvendelse på domstolenes behandling af sager om

1) prøvelse af en farevurdering efter § 45 b eller en afgørelse om udvisning efter § 25, nr. 1,
2) frihedsberøvelse efter § 36 af en udlænding med henblik på at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1,
3) ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, fra en udlænding, som er udvist efter § 25, nr. 1,
4) afgørelse om udsendelse efter § 31 af en udlænding, der tidligere har haft opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og som er udvist efter § 25, nr. 1, og
5) afgørelse efter § 32 b, når udlændingen er udvist efter § 25, nr. 1.

Stk. 2. Sager omfattet af dette kapitel indbringes for Københavns Byret af justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil. I afgørelsen af sagen ved byretten deltager 3 dommere. Retten kan dog bestemme, at der i behandlingen af en sag om frihedsberøvelse efter § 36, jf. stk. 1, nr. 2, alene deltager 1 dommer. Justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, kan lade personer, der er ansat i Politiets Efterretningstjeneste møde for sig i retten som rettergangsfuldmægtig.

Stk. 3. Sagens indbringelse for retten har opsættende virkning, når udlændingen opholder sig her i landet. Sagens indbringelse for retten hindrer dog ikke iværksættelse og opretholdelse af frihedsberøvelse efter § 36, jf. stk. 1, nr. 2, medmindre retten bestemmer det.

Stk. 4. §§ 37 a-e finder tilsvarende anvendelse i sager om frihedsberøvelse efter § 36, jf. stk. 1, nr. 2.

§ 45 e. Som parter i sagen anses udlændingen og den, der indbringer sagen for retten efter § 45 d, stk. 2.

Stk. 2. Retten beskikker en advokat for udlændingen. Retten beskikker endvidere en særlig advokat til at varetage udlændingens interesser og på vegne af denne udøve partsbeføjelser med hensyn til oplysninger omfattet af § 45 b, stk. 2. Om salær og godtgørelse for udlæg til advokaten og den særlige advokat gælder samme regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces, jf. retsplejelovens kapitel 31.

Stk. 3. Den særlige advokat efter stk. 2 skal underrettes om alle retsmøder i sagen og er berettiget til at deltage i disse. Den særlige advokat skal gøres bekendt med og have udleveret kopi af det materiale, som indgår i sagen for retten. Justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, kan dog bestemme, at der af sikkerhedsmæssige grunde ikke udleveres kopi til den særlige advokat. Spørgsmålet herom skal på begæring af den særlige advokat indbringes for retten af den, som efter § 45 d, stk. 2, har indbragt sagen for retten.

Stk. 4. Retten bestemmer, hvordan en udlænding, der opholder sig i udlandet, og som har indrejseforbud, jf. § 32, jf. § 25, nr. 1, får lejlighed til at udtale sig over for retten.

§ 45 f. Oplysninger omfattet af § 45 b, stk. 2, videregives til den særlige advokat beskikket efter § 45 e, stk. 2. Når sådanne oplysninger er videregivet til den særlige advokat, må vedkommende ikke drøfte sagen med udlændingen eller dennes advokat og må ikke udtale sig i retsmøder, hvor udlændingen eller dennes advokat er til stede. Udlændingen og dennes advokat kan til enhver tid give skriftlige meddelelser til den særlige advokat om sagen.

Stk. 2. Retten kan af egen drift eller efter begæring fra den særlige advokat beskikket efter § 45 e, stk. 2, beslutte, at oplysninger, der er indgået i justitsministerens vurdering efter § 45 b, stk. 1, videregives til udlændingen og dennes advokat, hvis sikkerhedsmæssige forhold ikke kan begrunde justitsministerens bestemmelse efter § 45 b, stk. 2. Afgørelsen træffes ved kendelse og efter, at den særlige advokat og den, som efter § 45 d, stk. 2, har indbragt sagen for retten, har haft lejlighed til at udtale sig. Kendelsen kan kæres af de i 2. pkt. nævnte personer. Kære af en afgørelse om, at oplysninger videregives, har opsættende virkning.

Stk. 3. Har retten truffet afgørelse efter stk. 2, 1. pkt., kan justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, bestemme, at de pågældende oplysninger ikke indgår i sagen for retten.

Stk. 4. Ingen må deltage som dommer i sagen, hvis den pågældende har truffet afgørelse efter stk. 2, 1. pkt., eller i øvrigt har haft adgang til oplysninger omfattet af en sådan afgørelse, og justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, har truffet beslutning efter stk. 3 om, at de pågældende oplysninger ikke indgår i sagen for retten.

§ 45 g. Den del af et retsmøde, der angår, eller hvor der fremlægges eller behandles oplysninger omfattet af § 45 b, stk. 2, og som ikke er omfattet af en afgørelse efter § 45 f, stk. 2, holdes for lukkede døre. I denne del af et retsmøde deltager den særlige advokat beskikket efter § 45 e, stk. 2, men ikke udlændingen og dennes advokat.

Stk. 2. Retten bestemmer, hvordan retsmøder, der efter stk. 1 helt eller delvist holdes for lukkede døre, gennemføres.

§ 45 h. Retten træffer afgørelse, efter at parterne og den særlige advokat beskikket efter § 45 e, stk. 2, har haft lejlighed til at udtale sig.

Stk. 2. Rettens afgørelse om frihedsberøvelse, jf. § 45 d, stk. 1, nr. 2, træffes ved kendelse. § 37, stk. 3-5, finder i øvrigt tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Rettens afgørelse om udvisning, opholdstilladelse og udsendelse, jf. § 45 d, stk. 1, nr. 1 og 3-5, træffes ved dom. Hvis rettens afgørelse går ud på at opretholde afgørelsen om udvisning, at nægte

opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller på, at udsendelse ikke vil være i strid med § 31, skal afgørelsen indeholde en frist for udrejse, hvorved udlændingen pålægges at udrejse straks.

Stk. 4. Til brug for rettens afgørelse efter § 45 d, stk. 1, nr. 3-5, anmoder retten Flygtningenævnet om en udtalelse, efter at parterne og den særlige advokat beskikket efter § 45 e, stk. 2, har haft lejlighed til at udtale sig.

§ 45 i. Hvis byrettens afgørelse efter § 45 d, stk. 1, nr. 3-5, går ud på at nægte opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller på at udsendelse ikke vil være i strid med § 31, anses sagen for anket til landsretten, medmindre udlændingen skriftligt over for retten eller i et retsmøde giver afkald herpå. Anke efter 1. pkt. har opsættende virkning.

§ 45 j. Justitsministeren antager et antal advokater, der kan beskikkes efter § 45 e, stk. 2. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om de pågældende advokater, herunder om vagtordninger, om vederlag for at stå til rådighed og om sikkerhedsmæssige spørgsmål.

§ 45 k. Reglerne i dette kapitel om sagens behandling i byretten gælder tilsvarende for sagens behandling i landsretten og Højesteret.

Stk. 2. Reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a samt regler i retsplejeloven, der henviser hertil, finder i øvrigt tilsvarende anvendelse.«

8. I *§ 46, stk. 2, 1. pkt.,* indsættes efter »§ 33«: », § 34 a«.

9. I *§ 46 b* indsættes efter »Flygtningenævnet«: », domstolene«.

10. Efter § 46 f indsættes:

»§ 46 g. Afgørelser efter § 25, nr. 1, træffes af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Stk. 2. En afgørelse efter stk. 1 om, at udlændingen udvises, indbringes for retten efter reglerne i kapitel 7 b, medmindre udlændingen skriftligt over for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration giver afkald herpå.

§ 46 h. Afgørelse om opholdstilladelse til en udlænding, der er udvist efter § 25, nr. 1, og som påberåber sig at være omfattet af § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og i den forbindelse afgørelse om udsendelse efter § 32 a, samt afgørelse om udsendelse efter § 31 af en udlænding, der tidligere har haft opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og som er blevet udvist efter § 25, nr. 1, træffes af retten efter reglerne i kapitel 7 b.«

11. I *§ 48 a, stk. 1, 1. pkt.,* indsættes efter »udvisning efter § 25«: », nr. 2,«.

12. *§ 48 e, stk. 3, 1. pkt.,* affattes således:

»Udlændingeservice forestår i øvrigt sagens oplysning, bortset fra de sager, der er omfattet af kapitel 7 b.«

13. I *§ 49 b* indsættes som stk. 2:

»Stk. 2. I sager om en udlænding, der er udvist efter § 25, nr. 1, undersøger justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, hvert halve år, eller når der i øvrigt er anledning dertil, om der er grundlag for at indbringe sagen for retten med henblik på en afgørelse efter § 32 b, jf. kapitel 7 b.«

14. Efter § 53 b indsættes:

»§ 53 c. Forinden retten træffer afgørelse vedrørende en ansøgning om opholdstilladelse fra eller udsendelse af en udlænding efter § 45 d, stk. 1, nr. 3-5, skal Flygtningenævnet på begæring afgive en udtalelse til brug herfor.«

§ 2

I lov om retsafgifter, jf. lovbekendtgørelse nr. 936 af 8. september 2006, som ændret senest ved § 2 i lov nr. 168 af 12. marts 2008, foretages følgende ændring:

1. I *§ 12, stk. 1,* indsættes efter nr. 6 som nyt nummer:
»7) visse beslutninger om administrativ udvisning m.v., behandlet efter udlændingelovens kapitel 7 b, og«
Nr. 7 bliver herefter nr. 8.

§ 3

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 2009.

Stk. 2. Reglerne i udlændingelovens kapitel 7 b, som affattet ved denne lovs § 1, nr. 7, finder også anvendelse ved behandlingen af sager, som før lovens ikrafttræden er anlagt ved eller indbragt for retten. En sag, som før lovens ikrafttræden er anlagt ved eller indbragt for byretten, skal ved lovens ikrafttræden henvises til fortsat behandling ved Københavns Byret, mens en sag, som før lovens ikrafttræden er anlagt ved eller henvist til landsretten, færdigbehandles af denne. Uanset udlændingelovens § 45 d, stk. 3, som affattet ved denne lovs § 1, nr. 7, har en sag anlagt ved, henvist til eller indbragt for retten før lovens ikrafttræden alene opsættende virkning, hvis dette følger af de hidtil gældende regler.

§ 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men lovens § 1 kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. *Lovforslagets baggrund og indhold*
2. *Gældende ret*
   - 2.1. *Administrativ udvisning i medfør af udlændingelovens § 25, nr. 1*
     - 2.1.1. *De særlige hensyn i udlændingelovens § 26 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8*
     - 2.1.2. *Kompetence i forhold til afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1*
     - 2.1.3. *Konsekvenser af en afgørelse om udvisning*
   - 2.2. *Udlændingelovens § 45 b*
     - 2.2.1. *Oplysningsgrundlaget*
   - 2.3. *Non-refoulement*
   - 2.4. *Kompetence og procedure i relation til afgørelser om udvisning og udsendelse*
     - 2.4.1. *Udlændingeservice*
     - 2.4.2. *Flygtningenævnet*
     - 2.4.3. *Advokathjælp og tolkning*
   - 2.5. *Domstolsprøvelse i medfør af grundlovens § 63*
   - 2.6. *Administrativ udvisning af EU-borgere*
   - 2.7. *Oplysninger om praksis i sager behandlet efter udlændingelovens § 25, nr. 1, jf. § 45 b*
   - 2.8. *Frihedsberøvelse*
     - 2.8.1. *Domstolsprøvelse af frihedsberøvelsen*
       - 2.8.1.1. *Praktisk behandling af sager vedrørende frihedsberøvelse*
       - 2.8.2.1. *Isolation*
       - 2.8.2.2. *Brev- og besøgskontrol*
       - 2.8.2.3. *Dørlukning*
       - 2.8.2.4. *Navneforbud*
   - 2.9. *Kontrolforanstaltninger og vilkår under tålt ophold*
     - 2.9.1. *Afgørelse om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted*
     - 2.9.2. *Meldepligt*
3. *Kort opsummering af indholdet af arbejdsgruppens betænkning*
4. *Forslag fra Arbejdsgruppen vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed samt regeringens bemærkninger hertil*
   - 4.1. *Arbejdsgruppens forslag til en ny model for behandling og domstolsprøvelse af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed*
     - 4.1.1. *Arbejdsgruppens anbefaling*
     - 4.1.2. *Regeringens generelle bemærkninger til arbejdsgruppens anbefaling*
     - 4.1.3. *Arbejdsgruppens forslag til model 1*
     - 4.1.4. *Regeringens bemærkninger til arbejdsgruppens forslag*

4.1.5. Forholdet til EMRK i relation til domstolsprøvelse af farevurdering og udvisning
4.1.6. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser i relation til domstolsafgørelse af udsendelsesspørgsmål
4.1.6.1. EMRK
4.1.6.2. Flygtningekonventionen
4.2. Arbejdsgruppens forslag til en ny model for frihedsberøvelse af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samt forslag til nye kontrolforanstaltninger og vilkår i forbindelse med frihedsberøvelsen
4.2.1. Arbejdsgruppens anbefaling
4.2.2. Regeringens bemærkninger til arbejdsgruppens anbefaling
4.2.3. Forholdet til EMRK i relation til domstolsprøvelse af frihedsberøvelse
4.3. Arbejdsgruppens forslag til en model for anvendelse af diplomatiske forsikringer
4.3.1. Arbejdsgruppens forslag
4.3.2. Regeringens bemærkninger til arbejdsgruppens forslag
4.4. Arbejdsgruppens forslag om anvendelse af fodlænker
4.4.1. Arbejdsgruppens forslag
4.4.2. Regeringens bemærkninger til arbejdsgruppens forslag
4.4.3. Forholdet til EMRK i relation til anvendelsen af elektroniske fodlænker som styrket kontrolforanstaltning
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
7. Miljømæssige konsekvenser
8. Administrative konsekvenser for borgerne
9. Forholdet til EU-retten
10. Hørte myndigheder m.v.
11. Sammenfattende vurdering af konsekvenserne af lovforslaget

1. Lovforslagets baggrund og indhold

Regeringen følger udviklingen i den internationale terrorisme tæt og gør sit yderste for at skabe sikkerhed og tryghed for den enkelte borger.

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

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

Hemmeligholdelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter er af afgørende betydning for Politiets Efterretningstjenestes (PET) samarbejde med andre landes efterretningstjenester og samarbejdspartnere – og dermed for effektivt at kunne bekæmpe terrorisme.

Regeringen besluttede ved vedtagelse nr. V 37 under F 16 af 10. april 2008 sammen med Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne, Ny Alliance og Pia Christmas-Møller (UFG) at nedsætte en arbejdsgruppe under Integrationsministeriet, der skulle overveje, om der er behov for nye initiativer for at sikre, at udvisningen af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan gennemføres på en effektiv

måde, og at indsatsen på dette område tilrettelægges fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt og under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser.

På den baggrund nedsatte integrationsministeren i juni 2008 Arbejdsgruppen vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Arbejdsgruppen blev sammensat af medlemmer fra Integrationsministeriet (formandskab), Justitsministeriet, Udlændingeservice, PET, Rigspolitiet, Advokatrådet, en repræsentant for domstolene samt en repræsentant udpeget af Foreningen af Udlændingeretsadvokater.

Arbejdsgruppens betænkning nr. 1505 blev den 11. marts 2009 sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik (Folketingsåret 2008/2009, alm. del – bilag 99). Arbejdsgruppens betænkning indeholder anbefalinger til, hvorledes der kan gennemføres en samlet overordnet løsning for behandlingen af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Regeringen kan overordnet set tilslutte sig arbejdsgruppens forslag, der således danner grundlag for indholdet af lovforslaget.

Lovforslaget indeholder forslag til ændringer af udlændingeloven i det omfang, dette er nødvendigt for at gennemføre arbejdsgruppens forslag.

Med lovforslaget foreslås en ny model for behandling og domstolsprøvelse af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Den foreslåede model indebærer, at justitsministeren på baggrund af en indstilling fra PET foretager en vurdering af, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, og at Integrationsministeriet herefter træffer afgørelse om udvisning af udlændingen på baggrund af justitsministerens farevurdering. Endvidere indebærer den foreslåede model en særlig adgang til domstolsprøvelse af farevurderingen og afgørelsen om udvisning, hvor bevismaterialet opdeles i lukket og åbent materiale, og hvor der bliver mulighed for i lukkede retsmøder at fremlægge det fortrolige materiale, der ligger til grund for justitsministerens farevurdering, og hvor udlændingens interesser varetages af en særlig advokat. Det er dog en forudsætning, at udlændingen har adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod den pågældende, således at den pågældende er i stand til at give effektive instruktioner til den særlige advokat. Endelig indebærer den foreslåede model, at kompetencen i disse sager flyttes fra asylmyndighederne til domstolene, for så vidt angår afgørelsen af de asylretlige spørgsmål i relation til muligheden for udsendelse. Der henvises til afsnit 4.1.

Lovforslaget indeholder derudover forslag om en ny model for frihedsberøvelse af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Det indebærer en ny bestemmelse om frihedsberøvelse, hvor det ikke er et krav, at foranstaltninger som nævnt i udlændingelovens § 34 ikke er tilstrækkelige. Der skal dog som hidtil foretages en proportionalitetsvurdering ved beslutningen om iværksættelse og opretholdelse af en frihedsberøvelse. Endvidere foreslås det, at de ovennævnte regler om domstolsprøvelse også kommer til at gælde for rettens prøvelse af en frihedsberøvelse efter udlændingeloven af en udlænding med henblik på udvisning som følge af, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed. Der henvises til afsnit 4.2.

Med lovforslaget om indførelse af en særlig domstolsbehandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, har regeringen tilstræbt at skabe en samlet overordnet løsning for domstolsbehandlingen af sådanne sager. Som det fremgår af redegørelsen nedenfor under afsnit 4.2.3., har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) i en dom af 19. februar 2009 i sagen A. m.fl. mod Storbritannien anerkendt en ordning for domstolsprøvelse af lovligheden af en frihedsberøvelse, hvor bevismaterialet opdeles i åbent og lukket materiale, og hvor der udpeges en særlig advokat for den udviste. Imidlertid er det ifølge EMD en forudsætning, at den udviste gennem det åbne materiale har adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod ham, således at han er i stand til at give effektive instruktioner til den særlige advokat. I den forbindelse bemærkes, at der

også i sager, der behandles efter de foreslåede regler, vil kunne være tilfælde, hvor domstolene vil finde, at den administrative udvisning og en eventuel frihedsberøvelse ikke vil kunne opretholdes som følge af, at de fremlagte beskyldninger i det åbne materiale er af en sådan generel karakter, at den pågældende udlænding ikke er i stand til at give effektive instruktioner til sin advokat eller den særlige advokat.

I forlængelse af arbejdsgruppens overvejelser lægges der med forslaget op til en model for anvendelse af diplomatiske forsikringer i konkrete sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, hvis regeringen beslutter dette. Der henvises til afsnit 4.3.

Lovforslaget indeholder endvidere i lyset af arbejdsgruppens overvejelser et forslag om, at udlændinge på tålt ophold, som gentagne gange er blevet straffet for overtrædelse af et påbud om at tage ophold i Center Sandholm, som en styrket kontrolforanstaltning skal have monteret elektroniske fodlænker i en begrænset periode. Dette forslag omfatter alle udlændinge på tålt ophold. Der henvises til afsnit 4.4.

Endelig indeholder lovforslaget konsekvensændringer. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1, 5, 8, 9, 11 og 12 samt til § 2.

Nedenfor følger en gennemgang af gældende ret på de relevante områder (afsnit 2), en kort opsummering af indholdet af arbejdsgruppens betænkning (afsnit 3) samt arbejdsgruppens konkrete anbefalinger og forslag og regeringens bemærkninger hertil (afsnit 4).

2. Gældende ret

Regeringen har senest i forhold til udlændinge på tålt ophold, herunder udlændinge som er administrativt udvist grundet fare for statens sikkerhed, sammen med Dansk Folkeparti gennemført lov nr. 1397 af 27. december 2008 (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted).

Arbejdsgruppen har i sin betænkning beskrevet gældende ret, for så vidt angår sager om administrativ udvisning, frihedsberøvelse og andre kontrolforanstaltninger og vilkår i forbindelse med behandlingen af sådanne sager samt kontrolforanstaltninger og vilkår for udlændinge på tålt ophold. Det følgende er således taget fra arbejdsgruppens betænkning, kapitel 4 og 5, bortset fra afsnit 2.6., 2.9.1. og 2.9.2.

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

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

Efter udlændingelovens § 25, nr. 1, kan en udlænding udvises, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, træffes på baggrund af en vurdering af, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, som tilvejebringes i overensstemmelse med § 45 b. Vurderingen efter udlændingelovens § 45 b af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, lægges af udlændingemyndighederne uprøvet til grund ved afgørelsen om udvisning, og der skal således i relation til udvisningsafgørelsen i § 25, nr. 1, ikke tages selvstændigt stilling til spørgsmålet.

Hensynet til 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). Formuleringen udelukker ikke, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning. Der skal være tale om en mere kvalificeret fare, for at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

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

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

Efter udlændingelovens § 26, stk. 2, skal en udlænding udvises efter § 25, nr. 1, medmindre de i stk. 1 nævnte forhold taler afgørende derimod.

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

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

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

2.1.2. Kompetence i forhold til afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1

Afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, træffes af Udlændingeservice med klageadgang til Integrationsministeriet, jf. udlændingelovens § 46, stk. 2.

I forbindelse med Udlændingeservices afgørelse om udvisning fastsættes udrejsefristen til straks, og påklage til ministeriet har ikke opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. Afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, kan således som udgangspunkt fuldbyrdes umiddelbart gennem udsendelse af landet.

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

2.1.3. Konsekvenser af en afgørelse om udvisning

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

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

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

Endelig medfører en afgørelse om udvisning som udgangspunkt, at udlændingen udsendes af landet, medmindre refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31 er til hinder for en udsendelse af udlændingen til et hjemland, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller til et tredjeland, hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

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

2.2. Udlændingelovens § 45 b

Ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme) blev udlændingeloven ændret på flere punkter for at optimere indsatsen mod terrorisme.

Ved loven blev muligheden for at udvise udlændinge af hensyn til statens, samfundets og befolkningens sikkerhed og sundhed udvidet. Således blev bestemmelsen i udlændingelovens § 45 b, hvorefter integrationsministeren kan vurdere, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, indsat. Samtidig blev udlændingelovens § 25 om administrativ udvisning ændret, således at udvisning fremover kan ske, hvis en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

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

Efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, 1. pkt., vurderer integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren til brug for behandlingen af en sag efter udlændingeloven, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

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

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

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

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

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

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

2.2.1. Oplysningsgrundlaget

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

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

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

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

Knyttet til spørgsmålet om, hvilke oplysninger udlændingemyndighederne har adgang til under behandlingen af udvisnings- og udsendelsessagen, er et andet spørgsmål om, hvilke oplysninger der skal fremlægges for domstolene i forbindelse med eksempelvis behandlingen af spørgsmål om frihedsberøvelse af udlændingen, mens en sag om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, behandles af udlændingemyndighederne.

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

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

2.3. Non-refoulement

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

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

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

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

Refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31, stk. 1, er absolut. Bestemmelsen finder anvendelse i forhold til alle udlændinge, uanset vedkommendes handlinger i Danmark eller i udlandet. Efter sin ordlyd finder bestemmelsen dog kun anvendelse for de personer, der opholder sig inden for landets grænser. I de tilfælde, hvor udlændingen opholder sig uden for Danmarks grænser, vil der således ikke være tale om en

situation, hvor udlændingen skal udsendes, og derfor er udlændingen i et sådant tilfælde ikke omfattet af udlændingelovens § 31, da det er selve udsendelsen, som værtslandet er forpligtet til at undlade.

Ved anvendelsen af bestemmelsen skal EMD´s praksis på området efterleves, jf. herved bemærkningerne til lov nr. 362 af 6. juni 2002, side 23.

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

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

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

I praksis har refoulementsforbuddet den betydning, at en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke kan udsendes til et hjemland, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller til et tredjeland, hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Endvidere medfører det, at udlændingen er henvist til tålt ophold her i landet.

2.4. Kompetence og procedure i relation til afgørelser om udvisning og udsendelse

2.4.1. Udlændingeservice

Udlændingeservice er en styrelse, der organisatorisk hører under Integrationsministeriet.

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

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

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

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

Herudover kan der være en række forskellige situationer afhængigt af, hvorvidt den pågældende enten har haft en opholdstilladelse efter eksempelvis udlændingelovens § 6 (EU-borger) eller § 9 (familiesammenført) eller har en verserende asylsag under behandling efter § 7, hvor Udlændingeservice som 1. instans skal udelukke den pågældende fra opholdstilladelse efter § 10, stk. 1, nr. 1.

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

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

Udlændingeservices afgørelse om, hvorvidt den pågældende udviste udlænding, der påberåber at være

omfattet af udlændingelovens § 7, kan udsendes, jf. § 32 a, jf. § 31, kan indbringes for Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 1.

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

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

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

Klageinstans for Udlændingeservices afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, af en udlænding, der tidligere har haft opholdstilladelse efter §§ 7-8, er Integrationsministeriet.

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

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

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

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

Som nævnt er der ikke opsættende virkning i forbindelse med en klage til Integrationsministeriet over Udlændingeservices afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1. Det betyder, at den pågældende ikke må genindrejse i Danmark, mens en klagesag verserer i Integrationsministeriet. Det bemærkes i den forbindelse, at en afgørelse om udvisning efter de gældende regler som det klare udgangspunkt først har retsvirkning fra forkyndelsen af afgørelsen for den pågældende udlænding, hvorfor denne først formelt mister sin eventuelle opholdstilladelse ved en sådan forkyndelse.

En udlænding, der er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, og som efter forkyndelsen er udrejst af landet, har ikke ret til at indrejse i Danmark. Den pågældende kan heller ikke påberåbe sig beskyttelsen i udlændingelovens § 31, da bestemmelsen efter sin ordlyd alene finder anvendelse på de udlændinge, der befinder sig i landet.

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

Herudover skal Udlændingeservice i medfør af udlændingelovens § 49 b hvert halve år, eller når der i øvrigt er anledning hertil, undersøge, om der er grundlag for at træffe afgørelse efter udlændingelovens

§ 32 b. Udlændingeservice skal altså mindst hvert halve år tage stilling til, om grundlaget for vurderingen efter udlændingelovens § 31, hvorefter den pågældende ikke kan udsendes, har ændret sig.

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

2.4.2. Flygtningenævnet

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

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

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

Nævnets møder er som udgangspunkt mundtlige, jf. herved udlændingelovens § 56, stk. 2. Dog kan Flygtningenævnets formand eller den, formanden bemyndiger hertil, henvise en sag til skriftlig behandling efter udlændingelovens § 56, stk. 4, i en række nærmere opregnede tilfælde.

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

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

Flygtningenævnets møder er ikke offentlige.

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

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

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

Herefter voterer nævnets medlemmer. Nævnets votering er fortrolig. Nævnets afgørelse træffes ved stemmeflerhed. Som udgangspunkt forkyndes afgørelsen for udlændingen under nævnsmødet. Formanden

giver i den forbindelse en redegørelse for baggrunden for den trufne beslutning. Afgørelsen udleveres på skrift til udlændingen, advokaten og repræsentanten for Udlændingeservice.

2.4.3. Advokathjælp og tolkning

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

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

Udlændingen og dennes advokat har ret til at gøre sig bekendt med det materiale, der indgår i nævnets behandling, og til at udtale sig herom, jf. udlændingelovens § 55, stk. 3. Dog kan dette fraviges, hvis hensynet til statens sikkerhed eller dens forhold til fremmede magter eller hensynet til tredjemand undtagelsesvis gør det påkrævet, jf. udlændingelovens § 55, stk. 4.

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

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

2.5. Domstolsprøvelse i medfør af grundlovens § 63

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

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

Der er derimod intet til hinder for at indbringe afgørelsen om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, der jo træffes af Udlændingeservice med klageadgang til Integrationsministeriet, for domstolene i medfør af den almindelige prøvelsesadgang efter grundlovens § 63.

Endvidere kan afgørelsen om, at en udlænding vurderes som en fare for statens sikkerhed efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, indbringes for domstolene i medfør af den almindelige prøvelsesadgang efter grundlovens § 63.

2.6. Administrativ udvisning af EU-borgere

Afgørelser om administrativ udvisning af EU-borgere efter udlændingelovens § 25, nr. 1, jf. § 45 b-proceduren, følger som udgangspunkt de samme regler, som gælder for andre udlændinge.

Der skal dog i forbindelse med den vurdering efter udlændingelovens § 26, der skal foretages i forhold til afgørelsen efter § 25, nr. 1, tages særligt hensyn til EU-rettens almindelige princip om fri bevægelighed, når der er tale om udvisning af EU-borgere. I den forbindelse skal der foretages en konkret afvejning af på den ene side hensynet til EU-borgerens ret til fri bevægelighed og på den anden side hensynet til statens sikkerhed.

EF-domstolen har løbende foretaget en præcisering af, hvornår der kan ske udvisning af EU-borge-

re. Det følger af domstolens afgørelser, at udvisning af en EU-borger kun er berettiget, såfremt den pågældendes tilstedeværelse eller adfærd udgør en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod grundlæggende samfundshensyn.

Medlemsstaterne kan udvise en EU-borger, hvis udvisningsbeslutningen er begrundet i f.eks. hensynet til den offentlige sikkerhed.

Ved afgørelsen om udvisning skal reglerne i artiklerne 28 og 31 i direktiv 2004/38/EF iagttages.

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

2.7. Oplysninger om praksis i sager behandlet efter udlændingelovens § 25, nr. 1, jf. § 45 b

På grund af den følsomme karakter, som sager efter udlændingelovens § 25, nr. 1, har, og de hensyn, som ligger til grund for den ordning, der er etableret i § 45 b, stk. 1, offentliggøres der almindeligvis ikke nærmere oplysninger om disse sager.

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

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

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

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

Der har i den offentlige debat om ordningen navnlig været sat fokus på det forhold, at udlændingen – og dennes eventuelle advokat – har været afskåret fra at blive gjort bekendt med det materiale fra PET, der danner grundlaget for justitsministerens indstilling om og integrationsministerens vurdering af, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, ligesom der har været fokus på, at de udlændingemyndigheder, der efterfølgende skal tage stilling til spørgsmålet om udvisning og mulig udsendelse, ligeledes ikke har adgang til det fortrolige materiale.

Det kan i den forbindelse nævnes, at Flygtningenævnet i en konkret sag om en udlænding, der var anset som en fare for statens sikkerhed, jf. § 45 b-proceduren, udtalte:

»Flygtningenævnet lægger til grund, at klageren må anses for en fare for statens sikkerhed. Staten er i denne forbindelse den danske stat. Flygtningenævnet er imidlertid ikke bekendt med, om klageren også udgør en sikkerhedsrisiko for andre lande, herunder Irak. Hertil kommer, at Flygtningenævnet ikke er bekendt med om og i givet fald hvilke lande, myndigheder med videre, der har givet oplysninger, der har ført til afgørelsen om, at klageren udgør en sikkerhedsrisiko, herunder i hvilket omfang de irakiske myndigheder eller andre grupperinger er delagtiggjort i disse. Flygtningenævnet kan dog lægge til grund, at i hvert fald [et tredjelands] myndigheder er bekendt med klagerens sag.

På denne baggrund finder Flygtningenævnet, at det ikke med den fornødne sikkerhed kan afvises, at klageren ved en udsendelse til Irak vil være i risiko for dødsstraf eller at blive underkastet tortur med videre, jf. udlændingelovens § 31, stk. 1. Det skal i den forbindelse bemærkes, at den nævnte bestemmelse i udlændingeloven er udformet med udgangspunkt i en række internationale forpligtelser,

herunder artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Selv om klageren må anses for en fare for statens sikkerhed, kan dette ikke medføre, at beskyttelsen i udlændingelovens § 31, stk. 1, kan sættes ud af kraft.«

Der er således konkrete eksempler på, at den gældende ordning indebærer en risiko for, at en udlænding kommer på tålt ophold alene som følge af, at PET´s fortrolige materiale ikke kan fremlægges. Tilsvarende er mulighederne for frihedsberøvelse af udlændinge under behandlingen af disse sager mere begrænsede, end de ville være, hvis materialet kunne fremlægges.

2.8. Frihedsberøvelse

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

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

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

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

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

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

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

Det er imidlertid efter fast praksis på baggrund af Danmarks internationale forpligtelser, ikke mindst EMRK, en forudsætning for iværksættelse – og opretholdelse – af en frihedsberøvelse af en udlænding i udsendelsesposition, at der er reel udsigt til, at en udsendelse kan effektueres inden for en overskuelig fremtid.

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

Der er således som udgangspunkt ikke hjemmel til at frihedsberøve en udlænding på tålt ophold i situationer, hvor der ikke er reel udsigt til, at en udsendelse kan effektueres inden for en overskuelig fremtid.

En undtagelse hertil er dog den situation, hvor en udlænding en eller flere gange ikke efterkommer

politiets bestemmelse om meldepligt efter udlændingelovens § 34, stk. 3, jf. herved § 36, stk. 7, hvis det er nødvendigt for at afgøre, om der er opstået mulighed for udsendelse, jf. § 32 b.

2.8.1. Domstolsprøvelse af frihedsberøvelsen

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

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

I forbindelse med fremstillingen beskikker retten en advokat for udlændingen. Der anvendes »almindelige« advokater og således ikke advokater fra den særlige kreds af advokater, der kan anvendes i sager vedrørende overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, jf. retsplejelovens § 784.

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

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

Det er »frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse«, der er genstand for domstolskontrol efter udlændingelovens § 37. Der er i udlændingelovens § 37 givet nærmere bestemmelser om domstolskontrollen, og ifølge § 37, stk. 6, finder retsplejelovens kapitel 43 a om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse »i øvrigt anvendelse«, det vil sige bl.a. retsplejelovens § 471, hvorefter retten drager omsorg for sagens oplysning.

Domstolsprøvelsen angår kun frihedsberøvelsen – ikke spørgsmålet om, hvorvidt udvisning bør ske.

I to konkrete sager vedrørende tunesiske statsborgere havde integrationsministeren i medfør af udlændingelovens § 45 b, stk. 2, bestemt, at de oplysninger, der havde ført til vurderingen af, at de pågældende personer måtte anses for en fare for statens sikkerhed, af sikkerhedsmæssige grunde ikke måtte videregives til de pågældende selv eller til de udlændingemyndigheder, der skulle træffe afgørelse i sagen om udvisning efter § 25, nr. 1.

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

Den 2. juli 2008 afsagde Højesteret kendelse i de to sager (UFR 2008 side 2394 og side 2406). Højesteret udtalte i sine enslydende kendelser, at byrettens og landsrettens prøvelse af frihedsberøvelserne i de to sager ikke havde levet op til de krav, der måtte stilles til domstolskontrollen i sager af den pågældende karakter. Højesteret ophævede på den baggrund byrettens og landsrettens afgørelser og hjemviste sagerne til fornyet behandling ved byretten med henblik på, at den fornødne domstolskontrol kunne ske. Selv om beslutningen om frihedsberøvelse skete for at sikre gennemførelsen af udvisningsafgørelsen, som

igen er baseret på afgørelsen om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, og selv om gyldigheden af disse afgørelser ikke kan prøves under en sag om frihedsberøvelse i henhold til § 37, fandt Højesteret, at en kontrol af frihedsberøvelsens lovlighed skulle indebære en vis prøvelse af det faktuelle grundlag for afgørelsen om, at udlændingen måtte anses for en fare for statens sikkerhed. Højesteret fandt endvidere, at der måtte kræves en rimelig sandsynliggørelse af, at der havde været et sådant faktuelt grundlag for farevurderingen, at frihedsberøvelsen ikke kunne anses for uhjemlet eller ubegrundet, jf. herved også EMRK artikel 5, stk. 4. Denne sandsynliggørelse må ske ved, at myndighederne for retten fremlægger de i så henseende fornødne oplysninger med passende adgang til kontradiktion.

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

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

I oktober 2008 udrejste den ene tunesiske statsborger frivilligt.

Den 19. november 2008 afsagde Højesteret på ny kendelse i de to sager (UFR 2009 side 420 og side 426).

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

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

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

Højesteret henviste i kendelsen af 19. november 2008 til sin tidligere kendelse af 2. juli 2008, hvorved Højesteret fandt, at der skulle fremlægges sådanne oplysninger om det faktuelle grundlag for farevurderingen, at der er mulighed for en vis prøvelse som beskrevet. Da der ikke var fremlagt oplysninger om grundlaget for efterretningstjenestens vurdering, hvorefter den pågældende udlænding havde haft en tæt forbindelse til den (nu udrejste) anden udlænding og en mere overordnet rolle i planerne om at dræbe tegneren bag en af Muhammed-tegningerne, og da der ikke var anført noget om, hvorledes de øvrige oplysninger om den pågældende udlænding var tilvejebragt, fandt Højesteret, at oplysningerne om den pågældendes aktiviteter og om en forbindelse mellem den pågældende og den anden udlænding ikke var tilstrækkeligt belyst. Der havde som følge heraf ikke i fornødent omfang været mulighed for kontradiktion og for at foretage en prøvelse af det faktuelle grundlag for afgørelsen om, at den pågældende måtte anses for en fare for statens sikkerhed.

2.8.1.1. Praktisk behandling af sager vedrørende frihedsberøvelse

Erfaringsgrundlaget med anvendelse af frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 af udlændinge, der er administrativt udvist i medfør af udlændingelovens § 25, nr. 1, er meget begrænset, idet sådanne frihedsberøvelser kun har været anvendt af Rigspolitiet i fire tilfælde (alle i 2007 og 2008).

2.8.2.1. Isolation

Udlændingelovens § 37 c omhandler frihedsberøvelse i isolation.

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

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

2.8.2.2. Brev- og besøgskontrol

Udlændingelovens § 37 d omhandler besøgskontrol og § 37 e omhandler brevkontrol.

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

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

Rigspolitiet har iværksat besøgskontrol i de fire sager, hvor frihedsberøvelse har været anvendt over for udlændinge, der er udvist i medfør af udlændingelovens § 25, nr. 1.

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

2.8.2.3. Dørlukning

Ved en domstolsprøvelse af en administrativ frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 foregår behandlingen i den civile retsplejes former, jf. retsplejelovens kapitel 43 a. Hjemlen til dørlukning skal derfor findes i retsplejelovens § 29.

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

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

Denne afgørelse blev af Rigspolitiet kæret til landsretten. Rigspolitiet henviste i et kæreskrift til landsretten til sagens karakter og de særlige hensyn, der ligger bagved bestemmelsen i udlændingelovens § 45 b. Der blev endvidere henvist til, at grundlaget for vurderingen af, at udlændingen er til fare for

statens sikkerhed, bl.a. var tilvejebragt i samarbejde med udenlandske efterretningstjenester, og at disse myndigheders efterforskning vil kunne blive betydeligt vanskeliggjort, hvis det kom til offentlighedens kendskab, at Danmark nu havde tilvejebragt et tilstrækkeligt grundlag til, at integrationsministeren havde vurderet, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Kæremålet blev imidlertid afvist under henvisning til, at Rigspolitiet ikke havde redegjort nærmere for de forhold, der dannede baggrund for begæringen.

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

2.8.2.4. Navneforbud

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

2.9. Kontrolforanstaltninger og vilkår under tålt ophold

2.9.1. Afgørelse om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted

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

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

Udlændingeservices afgørelse om indkvarteringssted kan ikke påklages til Integrationsministeriet, jf. udlændingelovens § 46, stk. 2. Der er almindelig adgang til domstolsprøvelse efter grundlovens § 63.

Udlændingelovens § 42 a, stk. 8, om indkvartering blev senest ændret ved lov nr. 1397 af 27. december 2008, og loven trådte i kraft den 31. december 2008. Ved lovændringen blev der endvidere indsat et stk. 9 i § 42 a.

Udlændinge på tålt ophold pålægges som udgangspunkt at tage ophold i Center Sandholm.

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

Det forudsættes, at Udlændingeservice kun undlader at træffe afgørelse om, at en udlænding på tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det i det konkrete tilfælde findes at være helt ubetænkeligt. Da det er et afgørende hensyn bag bestemmelsen at sikre myndighedernes kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted, skal det indgå i vurderingen, om der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne. Det skal endvidere indgå i vurderingen, om der er fare for, at den pågældende vil begå kriminalitet. Det vil således kun undtagelsesvist komme på tale, at Udlændingeservice ikke træffer afgørelse om, at den pågældende udlænding skal tage ophold i Center Sandholm.

Pligten til at tage ophold i Center Sandholm betyder, at udlændingen får sit opholds- og overnatningssted på centret – altså med andre ord, at udlændingen ikke uden tilladelse må overnatte andre steder. Udlændingen vil ikke være forpligtet til at være på sit værelse eller på centret om aftenen eller om natten. Den pågældende vil også i aften- eller nattetimerne uden tilladelse kunne færdes uden for centret, for eksempel ved at besøge venner, bekendte eller lignende uden at skulle være hjemme på et

bestemt tidspunkt. Afgørende er, at udlændingen vender tilbage til centret og har centret som det sted, hvor vedkommende overnatter.

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

Proportionalitetsprincippet indebærer, at de pågældende personer på tålt ophold – uanset påbud om opholdspligt – i det daglige vil skulle have en bevægelsesfrihed i et sådant omfang, at der ikke pålægges uproportionale restriktioner med hensyn til de pågældendes ret til at færdes uden for Center Sandholm.

Proportionalitetsprincippet og artikel 8 om retten til respekt for familielivet i EMRK indebærer endvidere, at opholdspligten ikke vil være til hinder for, at den pågældende udlænding vil kunne besøge sin familie.

Udlændingeservice kan således efter ansøgning herom give tilladelse til overnatning uden for Center Sandholm. Der skal altid foretages en konkret og individuel vurdering af, om en ansøgning om tilladelse til overnatning uden for Center Sandholm kan imødekommes.

Som eksempler på, hvad der skal gives dispensation til, kan nævnes; jævnlige weekendbesøg hos familie, andre besøg med overnatning hos familie, så længe det kan lægges til grund, at den pågældende bevarer sit opholds- og overnatningssted på Center Sandholm samt overnatning ude som følge af sygdom eller andre uopsættelige forhold.

Også for udlændinge på tålt ophold, som ikke har familie i Danmark, skal der som følge af retten til respekt for privatlivet efter artikel 8 i EMRK være mulighed for at få dispensation til at overnatte hos venner i forbindelse med højtider, fødselsdage m.v.

Dispensation skal gives straks med henblik på at sikre, at formålet med dispensationen ikke forspildes.

Udlændingeservice skal sikre, at det i fornødent omfang kontrolleres, at udlændinge på tålt ophold overholder et pålagt påbud om at tage ophold i Center Sandholm, jf. herved udlændingelovens § 42 a, stk. 9.

Ved lov nr. 1397 af 27. december 2008 skete der samtidig en forhøjelse af den tidligere gældende strafferamme i tilfælde, hvor en udlænding ikke efterkommer et påbud om at tage ophold i Center Sandholm, og hvor der foreligger skærpende omstændigheder, fra indtil 4 måneders fængsel til indtil 1 års fængsel, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1.

2.9.2. Meldepligt

Udlændingelovens § 34, stk. 3, om meldepligt hos politiet til udlændinge på tålt ophold, blev ændret ved lov nr. 1397 af 27. december 2008.

Efter bestemmelsen skal politiet, medmindre særlige grunde taler derimod, bestemme, at en udlænding på tålt ophold skal give møde hos politiet på bestemte tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted.

Politiets afgørelser om meldepligt kan påklages til Integrationsministeriet, jf. udlændingelovens § 48. Der er almindelig adgang til domstolsprøvelse, jf. grundlovens § 63.

Politiet skal som udgangspunkt pålægge de udlændinge på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8, daglig meldepligt hos politiet i centret. Udlændingen skal give personligt møde hos politiet.

For så vidt angår de udlændinge på tålt ophold, hvor Udlændingeservice har undladt at træffe afgørelse om indkvartering i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8, forudsættes det, at politiet som udgangspunkt pålægger de pågældende daglig meldepligt hos det lokale politi efter politiets nærmere bestemmelse. Udlændingen skal give personligt møde hos politiet.

Politiet vil i begge tilfælde kun kunne undlade at pålægge meldepligt dagligt, hvis det vil være upropor-

tionalt i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, eller hvis der foreligger særlige grunde, f.eks. sygdom.

Proportionalitetsprincippet indebærer, at de pågældende – uanset påbud om meldepligt – i det daglige vil skulle have en bevægelsesfrihed i et sådant omfang, at der ikke pålægges uproportionale restriktioner med hensyn til de pågældendes ret til at færdes uden for Center Sandholm. F.eks. vil meldepligten ikke kunne pålægges kl. 12 midt på dagen eller på skiftende tidspunkter alle ugens dage, medmindre den pågældende selv er interesseret heri. Derimod vil meldepligten f.eks. kunne pålægges hver morgen, eksempelvis kl. 9.

Har en person på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, fået mulighed for at besøge sin familie i en anden landsdel, skal meldepligten administreres således, at meldepligten overføres til det lokale politi i den by, hvor personen på tålt ophold er på besøg.

3. Kort opsummering af indholdet af arbejdsgruppens betænkning

Betænkningen fra regeringens arbejdsgruppe om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, omhandler i korte træk behovet for nye initiativer, der kan sikre, at udvisningen af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan gennemføres på en effektiv måde, samtidig med at indsatsen tilrettelægges fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt og under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Den nedsatte arbejdsgruppe har haft til opgave at tage stilling til en række spørgsmål, der falder i tre hovedgrupper:

– at overveje, hvorledes der kan sikres en effektiv gennemførelse af udvisninger af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samtidig med at der sikres en uvildig kontrol af beslutninger om udvisning, f.eks. ved automatisk domstolsprøvelse eller indbringelse for et uafhængigt nævn.
– at overveje muligheden for at anvende såkaldte diplomatiske forsikringer. Formålet med en diplomatisk forsikring er, at flere af de udlændinge, der udvises, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, rent faktisk også kan udsendes af Danmark – som alternativ til at opholde sig i Danmark på tålt ophold.
– at overveje, om de gældende regler for frihedsberøvelse af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, er tilstrækkelige, og om der er mulighed for opstramning af de vilkår om meldepligt m.v., der fastsættes, når udviste udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke kan udsendes af Danmark, men forbliver her i landet på tålt ophold.

Det bemærkes, at udvalgets repræsentant udpeget af Foreningen af Udlændingeretsadvokater har meddelt, at Foreningen af Udlændingeretsadvokater ikke har kunnet tiltræde arbejdsgruppens anbefalinger.

De i det følgende anførte betragtninger og konklusioner fra arbejdsgruppen skal således ses som afgivet af den øvrige arbejdsgruppe i enighed.

Arbejdsgruppen anbefaler i betænkningen to mulige løsningsmodeller (model 1 og 4). Begge løsningsmodeller skaber mulighed for en særlig lempelig adgang til domstolsbehandling af beslutningen om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, samt beslutningen om udvisning.

I begge modeller har én minister – justitsministeren – ansvaret for den farevurdering, der foretages, uden at udlændingen gøres bekendt med PET´s fortrolige materiale.

I model 1 træffes afgørelsen om udvisning – på baggrund af farevurderingen – af Integrationsministeriet, mens det i model 4 er domstolene, der som første instans træffer afgørelsen om udvisning.

Model 1 minder mest om den gældende ordning. I model 1 foretages farevurderingen – i modsætning til i dag – alene af justitsministeren, og der er hermed administrativt gjort endeligt op med, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Herefter træffer Integrationsministeriet som første og eneste instans afgørelse om administrativ udvisning.

De to modeller indeholder begge mulighed for, at det fortrolige materiale, der ligger til grund for farevurderingen, som udgangspunkt kan fremlægges for domstolene. Arbejdsgruppen finder i relation til den nærmere udmøntning af udlændingens mulighed for kontradiktion i forhold til dette materiale, at der bør etableres en ordning med særlige advokater, og at der ved domstolsprøvelsen således skal arbejdes med såvel lukket som åbent bevismateriale.

Arbejdsgruppen peger således på en løsning, hvor udlændingen har sin egen advokat, med hvem udlændingen har det særlige fortrolige klient-advokat forhold, og hvor der derudover er tilknyttet en særlig advokat, der blandt andet har til opgave at deltage i behandlingen af, hvilket bevismateriale der i forbindelse med domstolsprøvelsen af farevurderingen skal være henholdsvist lukket og åbent materiale. Ordningen henter inspiration fra Storbritannien, hvor der i flere år har været arbejdet med særlige advokater i forbindelse med sager om statens sikkerhed.

Domstolene vil i begge modeller – såfremt udvisningen opretholdes – skulle tage stilling til, om udlændingen kan udsendes af Danmark. Kompetencen til at træffe endelig afgørelse om spørgsmålet om mulig udsendelse (non-refoulement) har hidtil alene været tillagt Flygtningenævnet. Til brug for denne afgørelse kan domstolen i de to modeller indhente en udtalelse fra Flygtningenævnet.

For begge modellers vedkommende består modifikationen i forhold til det gældende system i:

– at der tilvejebringes en udtrykkelig hjemmel til en særlig lempelig adgang til domstolsprøvelse af den administrative udvisning
– at det fortrolige materiale kan fremlægges for domstolene
– at de administrative led begrænses mest muligt
– at kompetencen flyttes fra Flygtningenævnet til domstolene, for så vidt angår afgørelsen af spørgsmålet om mulighed for udsendelse

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

Der er i betænkningen beskrevet visse erfaringer med anvendelsen af diplomatiske aftaler i nogle andre vestlige lande, herunder navnlig Canada og Storbritannien.

Det har i praksis vist sig vanskeligt at indgå og anvende sådanne aftaler. Det er endvidere en vigtig forudsætning for arbejdet med diplomatiske forsikringer, at der afsættes de nødvendige ressourcer, herunder økonomiske midler til blandt andet opbygning og vedligeholdelse af monitoreringssystemer.

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

I forlængelse af Højesterets afgørelser i de såkaldte tunesersager har arbejdsgruppen skitseret en ny model for prøvelse af frihedsberøvelsen i sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Modellen indebærer, at domstolsprøvelsen af frihedsberøvelsen på samme måde som ved domstolsprøvelsen af farevurderingen og udvisningsafgørelsen kan foregå med (lukket) fremlæggelse af de relevante fortrolige oplysninger og med tilstedeværelse af en særlig advokat m.v.

Arbejdsgruppen finder, at der kan være behov for et supplement til de eksisterende indgreb og vilkår, således at det ud fra formålet om at sikre den effektive udsendelse af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, i endnu højere grad end i dag søges hindret, at udlændingen gennem kontakt til medierne skaber sig et grundlag for, at den pågældende ikke vil kunne udsendes på grund af reglerne om risiko for forfølgelse efter tilbagesendelse.

Arbejdsgruppen peger således på muligheden for, at der indføres en hjemmel, som giver politiet som udsendelsesmyndighed mulighed for efter en konkret vurdering at begrænse den pågældendes udlændings

kontakt udadtil. Af samme grunde kan der være anledning til under retsmøder i sagen at anvende navneforbud, referatforbud eller lukkede døre.

Arbejdsgruppen har fundet, at de gældende regler for kontrolforanstaltninger og vilkår kan suppleres inden for rammerne af den gældende kompetence- og klagesystem. Der er i enkelte landes regulering af sager om personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, gjort erfaringer med anvendelsen af elektronisk monitorering (fodlænker).

Arbejdsgruppen har peget på, at der kan være anledning til nærmere at overveje tre forskellige muligheder for at anvende fodlænker i sager om udlændinge, der er udvist som følge af, at de må anses for en fare for statens sikkerhed.

Dette kan ske 1) i forbindelse med afsoning af en dom for manglende overholdelse af meldepligt eller manglende efterlevelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, 2) som sanktion pålagt udenretligt (med mulighed for efterfølgende domstolsprøvelse) i forbindelse med grove brud på meldepligt eller manglende efterlevelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, og 3) som kontrol af bevægelsesfriheden (»tilhold«).

4. Forslag fra Arbejdsgruppen vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed samt regeringens bemærkninger hertil

4.1. Arbejdsgruppens forslag til en ny model for behandling og domstolsprøvelse af sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed

4.1.1. Arbejdsgruppens anbefaling

Arbejdsgruppen har beskrevet fire modeller for, hvordan sager om udvisning m.v. af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan behandles. To af modellerne – kaldet model 1 og 4 i betænkningen – er i væsentlig grad orienteret mod muligheden for domstolsprøvelse af sager om udvisning af udlændinge af hensyn til statens sikkerhed. Her er der i forskellig grad sat fokus på, at de administrative afgørelser, der træffes, i en hurtig og smidig proces skal kunne efterprøves af domstolene. De to andre modeller – kaldet model 2 og 3 i betænkningen – er til forskel herfra koncentreret om etableringen af et særligt forum – et sagkyndigt domstolslignende nævn, hvor sådanne sager kan behandles.

Modellerne har til formål at sikre, at der som led i domstolsbehandlingen af sager om administrativ udvisning m.v. af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, i højere grad end i dag kan fremlægges det fortrolige materiale, der har dannet grundlag for vurderingen af, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen peger på model 1 og 4, som dem, arbejdsgruppen vil anbefale. Med de to modeller er der efter arbejdsgruppens opfattelse skabt mulighed for en domstolsprøvelse, der både giver mulighed for fremlæggelse af det fortrolige materiale for domstolene, sikrer den enkelte udlænding en rimelig mulighed for kontradiktion via en ordning med en særlig advokat, der har indsigt i det fortrolige materiale, der fremlægges for retten, sikrer såvel statens som udlændingens ønske om en hurtig proces og involverer færrest mulige arbejdsgange, personer og myndigheder i forhold til den fornødne sikkerhed for, at det fortrolige materiale forbliver fortroligt. Model 1 er den model, der minder mest om den gældende ordning. Der henvises i øvrigt til afsnit 4.1.3. nedenfor, der indeholder en nærmere beskrivelse af arbejdsgruppens overvejelser om den foreslåede ordning.

4.1.2. Regeringens generelle bemærkninger til arbejdsgruppens anbefaling

Regeringen kan tilslutte sig arbejdsgruppens overvejelser om en særlig model for domstolsbehandling af sager om administrativ udvisning m.v. af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, således at der som udgangspunkt bliver mulighed for at fremlægge det fortrolige materiale, der har dannet

grundlag for vurderingen af, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, for retten som led i domstolsprøvelsen. En ordning med beskikkelse af en særlig advokat, der på vegne af udlændingen får kendskab til og kan udtale sig om det fortrolige materiale, der fremlægges for retten, sikrer endvidere, at udlændingens interesser også varetages i relation til dette materiale, uden at de sikkerhedsmæssige grunde, som gør, at oplysningerne ikke kan videregives til udlændingen, tilsidesættes.

Arbejdsgruppens model 1 indebærer færrest ændringer i forhold til den eksisterende ordning for behandling af disse sager. Efter denne model er det således fortsat udlændingemyndighederne, der i første række tager stilling til udvisningsspørgsmålet, som herefter kan indbringes for domstolene. I arbejdsgruppens model 4 er det alene farevurderingen, der foretages administrativt, mens selve udvisningsafgørelsen henhører under domstolene.

Regeringen finder på denne baggrund, at en særlig model for domstolsprøvelse bør udformes med udgangspunkt i arbejdsgruppens forslag til model 1. Med hensyn til de enkelte elementer i den foreslåede model henvises til afsnit. 4.1.3. nedenfor.

4.1.3. Arbejdsgruppens forslag til model 1

Den følgende gennemgang af model 1 er taget fra arbejdsgruppens betænkning, kapitel 8, afsnit 8.2.1.1., side 206 ff., samt kapitel 11, afsnit 11.6.1., side 297.

Arbejdsgruppen foreslår en minimalistisk præget model, der tager sit udgangspunkt i den gældende ordning efter udlændingelovens § 45 b, men som modificeres og videreudvikles med fokus på øget retssikkerhed og øget gennemskuelighed i forhold til domstolsprøvelse med adgang til mest muligt af det materiale, der danner grundlag for justitsministerens indstilling om og integrationsministerens vurdering af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. § 45 b, stk. 1, samt med fokus på muligheden for en hurtig og effektiv sagsbehandling og umiddelbar adgang til domstolsprøvelse samtidig med, at der gøres brug af færrest mulige administrative led.

Modifikationen ligger i det væsentlige i det forhold, at der tilvejebringes en udtrykkelig hjemmel til en særlig lempelig adgang til domstolsprøvelse af den administrative udvisning. Der tænkes her på en procedure som den, der i dag findes i udlændingelovens § 52, hvorefter udlændingemyndighederne efter udlændingens anmodning står for selve indbringelsen af sagen, der desuden tænkes kørt i et særligt hurtigt spor ved domstolen, hvilket er i fuld overensstemmelse med behovet for en hurtig prøvelse af en så indgribende beslutning.

I øvrigt ligger modifikationen af modellen i relation til fremlæggelse af PET´s materiale for domstolene og i relation til begrænsningen af de administrative led.

Forelæggelse af sagen:

Politiets Efterretningstjeneste forelægger for justitsministeren sager om udlændinge, der efter efterretningstjenestens opfattelse må anses for en fare for statens sikkerhed.

Afgørelse:

Justitsministeren træffer herefter afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed. Afgørelsen træffes i en særlig procedure, hvor udlændingen ikke har adgang til de af PET´s oplysninger, der ud fra efterretningsmæssige hensyn er fortrolige.

Integrationsministeriet træffer herefter – efter indstilling fra justitsministeren – administrativt afgørelse om udvisning af udlændingen, jf. udlændingelovens § 25, nr. 1.

Denne kompetence ligger i dag hos Udlændingeservice med klageadgang til Integrationsministeriet. Den administrative afgørelse om udvisning træffes dog i denne model af én instans; Integrationsministeriet.

Denne ordning afviger således fra det almindelige forvaltningsretlige to-instans-princip. En tilsvarende

ordning er allerede kendt i udlændingeloven for så vidt angår behandlingen af sager om humanitær opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 9 b, stk. 1, og kan i dette tilfælde begrundes med, at man derved sikrer, at det fortrolige materiale fremlægges for færrest mulige myndigheder, og at der hurtigt kan træffes en endelig administrativ afgørelse om udvisning, der herefter er underlagt en let adgang til domstolsprøvelse, hvor domstolene også har adgang til det fortrolige materiale.

Afgørelsen om udvisning træffes administrativt med hjemmel i udlændingelovens § 25, nr. 1.

Ved afgørelsen om udvisning lægger Integrationsministeriet justitsministerens farevurdering uprøvet til grund. Integrationsministeriets afgørelse er således primært en vurdering af, om hensynene i udlændingelovens § 26 er til hinder for at træffe afgørelse om udvisning.

Ved vurderingen efter udlændingelovens § 26 skal der blandt andet tages hensyn til udlændingens tilknytning til det danske samfund og herboende personer, herunder udlændingens eventuelle familie. Der skal også tages hensyn til udlændingens mulige fortsatte tilknytning til hjemlandet og til risikoen for, at udlændingen uden for de i udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

En afgørelse om udvisning skal i øvrigt – som tilfældet også er i den gældende ordning – helt generelt vurderes i forhold til respekten for Danmarks internationale forpligtelser, herunder artikel 8 i EMRK om respekten for familielivet.

Integrationsministeriet kan – såfremt det må anses for nødvendigt for at kunne træffe afgørelse efter udlændingelovens § 25, nr. 1, jf. § 26 – anmode Udlændingeservice om at få tilsendt akterne i udlændingens nuværende udlændingesag samt anmode Udlændingeservice om at foretage en aktuel afhøring af udlændingen om dennes personlige forhold i relation til de i udlændingelovens § 26 nævnte hensyn.

Hverken Integrationsministeriet eller Udlændingeservice vil ved denne model skulle have adgang til PET´s fortrolige materiale, hvilket svarer til den gældende ordning, hvis integrationsministeren har truffet afgørelse efter udlændingelovens § 45 b, stk. 2, 2. pkt., om, at de oplysninger, der har ført til vurderingen af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen.

Prøvelse af afgørelsen:

Såvel justitsministerens afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed, som Integrationsministeriets afgørelse om, at en udlænding udvises, kan indbringes for domstolene, jf. grundlovens § 63.

Der kan her vælges to former for indbringelse; enten at integrationsministerens afgørelser indbringes af myndighederne på begæring af udlændingen, eller at udlændingen selv indbringer sagen.

Der bør i begge tilfælde af hensyn til en mulig effektiv gennemførelse af udvisningsbeslutningen indføres en søgsmålsfrist, ligesom der i forhold til det førstnævnte tilfælde bør være en frist for, hvor længe myndighederne må være om at indbringe sagen.

Uanset hvilken af de to indbringelsesmuligheder, der vælges, tilvejebringes der en udtrykkelig hjemmel til en særlig lempelig mulighed for domstolsprøvelse af farevurderingen og af den administrative udvisning. Der tænkes her på en procedure, som på en række punkter minder om den, der i dag findes i udlændingelovens § 52.

Efter udlændingelovens § 52 kan visse endelige administrative afgørelser indbringes for domstolene ved, at parten inden for en frist på 14 dage anmoder Udlændingeservice om en sådan indbringelse.

Det er udlændingemyndighederne, der står for den væsentlige del af sagens forberedelse i relation til domstolene, jf. princippet i udlændingelovens § 52, stk. 2, herunder at sagens akter hurtigst muligt sendes til domstolene med henblik på rettens stillingtagen til, om sagens indbringelse for domstolene

skal tillægges opsættende virkning i relation til udrejsefrist og mulig faktisk udsendelse, jf. princippet i udlændingelovens § 52, stk. 6.

Det er retten, der står for sagens oplysning, og udlændingemyndighederne er under sagen fortsat underlagt officialmaksimen, dvs. at myndighederne altid skal søge at nå frem til den materielt rigtige afgørelse, uanset om det betyder, at udlændingen måtte få medhold ved retten.

Retten afgør sager efter udlændingelovens § 52 ved kendelse, og der er normalt tale om, at domstolene begrænser prøvelsen i sagen til en legalitetsprøvelse af udlændingemyndighedernes afgørelse. De sager, der har kunnet indbringes efter § 52, har traditionelt ikke krævet særlig ny bevisførelse ved retten.

Der er efter arbejdsgruppens opfattelse flere elementer i den gældende § 52-prøvelse, der med fordel kan anvendes i en særlig lempelig adgang til domstolsprøvelse af sager om statens sikkerhed.

Der vil ved en særlig lempelig adgang til domstolsprøvelse af sager om statens sikkerhed kunne ske en materiel behandling i to retsinstanser med fuld prøvelse af sagen, herunder af PET´s fortrolige materiale, der ligger til grund for justitsministerens farevurdering. Dette materiale vil som det klare udgangspunkt i sin helhed også foreligge for den domstol, der efterprøver farevurderingen og afgørelsen om udvisning.

Domstolen vil skulle kunne efterprøve såvel justitsministerens beslutning om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, som Integrationsministeriets afgørelse om udvisning.

Der er et klart ønske om en hurtig proces, hvilket kan ske ved, at det pålægges udlændingemyndighederne at stå for sagens forberedelse i et særligt domstolsspor. Herudover er der behov for, at domstolene hurtigt kan tage stilling til, om sagen skal tillægges opsættende virkning i forhold til udrejsefristen.

Domstolsprøvelse af administrative afgørelser efter udlændingeloven sker efter de gældende regler efter to regelsæt: Den helt generelle prøvelsesmulighed efter grundlovens § 63 og den specifikke lempelige prøvelsesmulighed for visse sagstyper efter udlændingelovens § 52.

Før domstolsreformen startede sager efter grundlovens § 63 i landsretten, mens § 52-sagerne startede i byretten. Efter gennemførelsen af domstolsreformen starter alle sager om prøvelse af udlændingemyndighedernes afgørelser som udgangspunkt i byretten.

Opholder udlændingen sig i Danmark på tidspunktet for Integrationsministeriets afgørelse om udvisning, vil udlændingen, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, herefter have ulovligt ophold og skal derfor udrejse af landet, jf. § 30, stk. 1. Såfremt afgørelsen om udvisning måtte blive indbragt for domstolene, vil domstolene skulle tage stilling til, om indbringelsen bør tillægges opsættende virkning med hensyn til udlændingens udrejsefrist.

Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2.

Domstolen vil – såfremt udvisningen opretholdes – skulle tage stilling til, om udlændingen kan udsendes af Danmark.

Kompetencen til at træffe afgørelse om spørgsmålet om mulig udsendelse (refoulement) har hidtil været tillagt asylmyndighederne, dvs. Udlændingeservice med klageadgang til Flygtningenævnet.

I de tilfælde, hvor udlændingen inden beslutningen om udvisning havde opholdstilladelse som flygtning, eller hvor udlændingen nægter at udrejse og påberåber sig at være i risiko for asylrelevant forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet, tager asylmyndighederne således efter de gældende regler stilling til, om udlændingen må udsendes, jf. udlændingelovens § 31.

De beskyttelseshensyn, der ligger bag bestemmelsen i udlændingelovens § 31, sikrer respekten for Danmarks internationale forpligtelser, herunder det absolutte refoulementsforbud i EMRK artikel 3 og refoulementsforbuddet i flygtningekonventionens artikel 33.

I sager om udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, viser de hidtidige – om end begrænsede – erfaringer, at det er et selvstændigt spørgsmål, om udlændingen på grund af de forhold,

der har ført til, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, eller på grund af den medieopmærksomhed, som disse sager efter omstændighederne får, bliver profileret i forhold til hjemlandets myndigheder i en sådan grad, at udlændingen ikke kan udsendes.

I model 1 tænkes denne ordning ændret, således at afgørelsen om udsendelse af en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og som følge heraf er udvist, træffes af domstolene ud fra et ønske om at skabe en mere enstrenget behandling.

Til brug for en sådan afgørelse vil domstolene skulle kunne inddrage Flygtningenævnets viden og ekspertise.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at Flygtningenævnet hidtil har haft enekompetence i sager om udlændingelovens § 31, og at Flygtningenævnet har en betydelig erfaring med behandlingen af denne type sager. Arbejdsgruppen er desuden opmærksom på, at Flygtningenævnet helt generelt er et nævn, der træffer endelige administrative afgørelser, og at Flygtningenævnet ikke i øvrigt har til opgave at skulle afgive særlige fagkyndige udtalelser. Det bemærkes i den forbindelse, at Flygtningenævnet tidligere, jf. den dagældende udlændingelovs § 57, stk. 1, skulle afgive udtalelser til anklagemyndigheden, forinden der under en straffesag blev nedlagt påstand om udvisning af en udlænding, der havde opholdstilladelse som flygtning.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør domstolene skriftligt kunne anmode Flygtningenævnet om en udtalelse.

Retten skal i en sådan skriftlig anmodning præcist angive temaet for høringen af Flygtningenævnet. Partsprocessen sker ved domstolens behandling af sagen, og Flygtningenævnet afgiver til brug herfor en sagkyndig udtalelse i en proces, hvorfor udlændingen ikke har partsrettigheder direkte i forhold til Flygtningenævnet. Arbejdsgruppen forudsætter, at der udarbejdes en mere generel vejledning om, hvordan kommunikationen mellem domstolene og Flygtningenævnet skal tilrettelægges i denne type sager.

Det er retten, der har ansvaret for oplysningen af sagen, herunder udarbejdelse af høringstemaer m.v. Flygtningenævnet skal være i stand til at afgive udtalelse uden selv at skulle foretage høringer m.v. Alle asylrelevante oplysninger, herunder ansøgerens asylforklaring, bør således foreligge for nævnet sammen med udførlige processkrifter fra sagens parter, hvor disse forholder sig til sagens asylrelevante oplysninger. Det bør sikres, at retten forinden tillige har hørt Udlændingeservice om styrelsens praksis og baggrundsmateriale i forhold til det omhandlede land.

Den skriftlige høring fra retten skal således omfatte alle relevante akter i sagen, herunder en eventuel tidligere asylsag, og eventuelt være vedlagt en udtalelse fra PET om sagens eventuelle forgreninger til udlandet, herunder til udlændingens hjemland. I de tilfælde, hvor udlændingen ikke tidligere har søgt om asyl, vil retten inden høring af Flygtningenævnet skulle foranstalte en indenretlig afhøring af den pågældende om dennes eventuelle asylrelevante forhold. Det må i alle sager forudsættes, at rettens høring af Flygtningenævnet indeholder en aktuel redegørelse for de forhold, som udlændingen måtte anse for asylrelevante.

Det forudsættes, at Flygtningenævnet – der alene skal behandle sagen på skriftligt grundlag – ikke skal forholde sig til troværdigheden af et påberåbt asylmotiv, men at denne vurdering foretages af retten. Der kan i den forbindelse henvises til den tidligere ordning, hvorefter nævnet afgav udtalelser til brug for anklagemyndigheden i sager om udvisning ved dom, jf. udlændingelovens dagældende § 57, stk. 1.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det hensigtsmæssigt, at der ved Flygtningenævnets behandling af denne type sager medvirker formanden eller en næstformand, en advokat og et medlem, der gør tjeneste i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations departement, jf. princippet i udlændingelovens § 53, stk. 6.

Flygtningenævnet har i forbindelse med afgivelsen af sin udtalelse ikke adgang til det fortrolige materiale, der er fremlagt for retten.

Flygtningenævnets udtalelse skal indeholde følgende elementer:

– En omtale af den generelle asylretlige praksis i forhold til det konkrete relevante udsendelsesland
– En omtale af det relevante baggrundsmateriale
– Den asylretlige relevans af sagens oplysninger, hvori det blandt andet vil indgå, om udlændingen, jf. den ovennævnte udtalelse fra PET, har tilknytning til en organisation eller lignende i hjemlandet

Flygtningenævnet vil i det tilfælde, hvor der skal afgives en særlig sagkyndig udtalelse om de konkrete asylrelevante forhold, skulle vurdere, om udlændingens oprindelige asylgrundlag eller eventuelt senere indtrådte og fortsat aktuelle asylgrundlag – eller i tilfælde, hvor udlændingen ikke tidligere har haft asyl, de nu påberåbte asylrelevante forhold – har en sådan karakter, at dette i sig selv betyder, at udlændingen ved en tilbagevenden vil være i risiko for overgreb, jf. udlændingelovens § 31. I den forbindelse skal det vurderes, om det på baggrund af de generelle forhold i udlændingens hjemland må antages, at udlændingen vil risikere overgreb omfattet af udlændingelovens § 31 blandt andet af den grund, at udlændingen i Danmark må anses for en fare for statens sikkerhed, hvis dette måtte være kommet myndighederne i hjemlandet til kundskab, eksempelvis gennem presseomtale af sagen i Danmark.

Det bemærkes, at der vil være tale om en generel vurdering, der vil kunne vanskeliggøres af, at nævnet ikke kender baggrunden for sikkerhedsvurderingen, da Flygtningenævnet ikke har adgang til det fortrolige materiale.

Flygtningenævnet vil formentligt skulle tage en række forbehold i relation til sin udtalelse, herunder blandt andet at udtalelsen er afgivet ud fra de for Flygtningenævnet foreliggende oplysninger.

Den beskrevne model betyder herudover, at Flygtningenævnet vil skulle afgive udtalelse såvel i sager, hvor udlændingen allerede har fået behandlet en ansøgning om asyl i Danmark, som i sager, hvor udlændingen ikke tidligere har ansøgt om asyl.

Arbejdsgruppen har i øvrigt overvejet, om det burde være Udlændingeservice eller Flygtningenævnet, der skulle afgive udtalelsen til domstolene. Henset til sagernes ganske særlige karakter bør det imidlertid være Flygtningenævnet, der som øverste asylmyndighed afgiver udtalelsen.

Retten vil – på baggrund af det af PET fremlagte materiale om baggrunden for sikkerhedsvurderingen, den ovenfor nævnte udtalelse fra Flygtningenævnet og sagens oplysninger i øvrigt – kunne foretage en vurdering af, om en udsendelse af udlændingen vil være i strid med udlændingelovens § 31, jf. herved EMRK artikel 3, flygtningekonventionens artikel 33 eller Danmarks internationale forpligtelser i øvrigt. De forbehold, som Flygtningenævnet eventuelt har måttet tage i forbindelse med sin udtalelse, må således forventes at kunne afklares af retten, når det fulde materiale foreligger.

Det er endvidere relevant at overveje, hvor domstolsprøvelsen af sådanne sager mest hensigtsmæssigt bør indledes; byret eller landsret.

Det er efter arbejdsgruppens opfattelse mest hensigtsmæssigt, at sådanne sager – i overensstemmelse med principperne i domstolsreformen, der medførte, at en række typer af retssager, der før startede i landsretten, nu indledes i byretten, samtidig med at byretterne blev styrket i struktur og størrelse – anlægges ved byretten, og at retten sættes med tre dommere. Det vil af hensyn til spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse af det almindelige administrative retspersonale, der skal behandle de konkrete sager, og henset til det forventede begrænsede antal sager og ønsket om den fornødne erfaringsopbygning m.v. være hensigtsmæssigt, at sagerne behandles i en fast retskreds.

Ved at lade behandlingen af sådanne sager starte i byretten opnås det, at sagerne, der indeholder såvel betydelige elementer af bevisvurdering som efter omstændighederne behov for afhøring og vidneførsel, kan behandles i to instanser, hvor dette er praktisk muligt og sædvanligt. Dette giver en høj grad af retssikkerhed for den enkelte.

Muligheden for prøvelse af mere principielle spørgsmål ved Højesteret opretholdes gennem muligheden for at søge Procesbevillingsnævnet om tredjeinstansbevilling, men Højesteret friholdes fra at skulle afsætte ressourcer til generelt at behandle de almindelige sager om administrativ udvisning, hvilket også er i overensstemmelse med tankerne bag domstolsreformen.

Det bør – henset til sagernes alvorlige karakter – sikres, at der ved statens førelse af disse sager ved domstolene er tilknyttet de nødvendige kompetencer samt kendskab til sagens faktiske omstændigheder til statens repræsentation.

Der er således tale om, at det – udover den implicerede minister i § 45 b-proceduren – kun er retten og efter omstændighederne en særlig sikkerhedsgodkendt advokat eller lignende partsrepræsentant for den pågældende udlænding, der bliver gjort bekendt med det særligt følsomme materiale fra PET, og at det er en og samme domstol, der vurderer alle aspekter af sagen; frihedsberøvelse, sikkerhedsvurdering, udvisning og udsendelse.

Såfremt retten ved sin prøvelse af sagen måtte nå frem til, at justitsministerens afgørelse om farevurdering og/eller Integrationsministeriets afgørelse om udvisning ikke opretholdes, har det den konsekvens, at udlændingen ikke længere er afskåret fra at få ret til ophold i Danmark. Såfremt udlændingen inden sagen havde opholdstilladelse i Danmark, får udlændingen denne opholdstilladelse igen. Såfremt udlændingen ikke tidligere havde opholdstilladelse, er udlændingen ikke længere udelukket fra at kunne få opholdstilladelse, jf. bestemmelsen om udelukkelse i udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1.

Om sikkerhedsgodkendelse af aktører og om mulig fremlæggelse af PET´s materiale

Der skal ved denne model ske forelæggelse af (mest muligt af) PET´s fortrolige materiale, det materiale, som har dannet grundlaget for justitsministerens afgørelse om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Der bør udarbejdes særlige procedurer for sikkerhedsgodkendelse af det implicerede administrative retspersonale, herunder tages stilling til, om der skal oprettes særlige retsafdelinger til behandling af disse sager.

I relation til adgangen til fremlæggelse af konkret bevismateriale for advokater for den person, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan det overvejes at indføre brugen af særligt godkendte advokater. Sådanne særlige advokater kan yde repræsentation i relation til fremlæggelsen af de fortrolige oplysninger, der ligger til grund for justitsministerens afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed. Inspirationen til sådanne regler kan eksempelvis hentes i den britiske ordning vedrørende SIAC eller i de gældende regler om særlige godkendte forsvarere i retsplejelovens § 784, stk. 2.

SIAC er den britiske appelinstans i forhold til bl.a. efterprøvelse af den britiske indenrigsministers afgørelse om, at en person skal udvises af hensyn til den nationale sikkerhed. SIAC blev oprettet for at skabe rammerne for en lukket procedure, således at de oplysninger, der ikke kan offentliggøres, alligevel kan indgå i vurderingen af en afgørelse om, at en udlænding anses for en national sikkerhedsrisiko. SIAC opererer således med åbne og lukkede møder, afhængigt af hvilket materiale der fremlægges, ligesom der i forbindelse med de lukkede møder er udpeget en særligt godkendt advokat.

Sagens behandling ved domstolene kan således – med inspiration fra den britiske SIAC-model – tænkes opdelt i åbne og lukkede møder afhængigt af, hvilket materiale der fremlægges. Der udpeges en række særligt godkendte advokater, der alle er sikkerhedsgodkendte. I de sager, hvor en del af sagens materiale består af lukket materiale, får den til sagen udpegede særligt godkendte advokat adgang til de fortrolige og lukkede oplysninger, der ligger til grund for afgørelsen om udvisning. Herefter må den særligt godkendte advokat ikke konferere med den udviste. Den særligt godkendte advokat har herudover mulighed for at gøre indsigelse mod materialet, herunder at søge at få lukket materiale overført til det åbne materiale. Den udviste og dennes egen advokat har imidlertid ikke adgang til lukket materiale.

I henhold til retsplejelovens § 729 c kan retten – efter anmodning fra politiet – bestemme, at forsvareren ikke skal have adgang til materiale, selv om det er tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår. En sådan afgørelse kan træffes, hvis det er påkrævet af hensyn til fremmede magter, til statens sikkerhed, til sagens opklaring, til tredjemands liv eller helbred, til efterforskningen af en anden verserende sag vedrørende alvorlig kriminalitet eller til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder. Rettens afgørelse efter § 729 c træffes ved kendelse, og begrænsningen i aktindsigt kan ske tidsbegrænset eller indtil videre. Inden retten træffer afgørelse, skal der beskikkes en advokat, der skal være en anden end pågældendes forsvarer. Den pågældende advokat beskikkes fra den særlige kreds af advokater, der i henhold til retsplejelovens § 784, stk. 2, kan beskikkes i sager om indgreb i meddelelseshemmeligheden. Advokaten skal have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer afgørelse. Advokaten skal endvidere underrettes om alle retsmøder i en sådan sag. Undtages materiale fra forsvarerens aktindsigt, kan anklagemyndigheden ikke benytte det som bevis under domsforhandlingen i straffesagen mod den tiltalte. Ønsker anklagemyndigheden således at benytte materialet som bevis, skal forsvareren have aktindsigt i det.

Arbejdsgruppen har desuden overvejet anvendelsen af særligt godkendte, tavshedspålagte advokater. En sådan advokat ville i givet fald dels skulle have adgang til PET´s fortrolige materiale, dels have et normalt advokat-klient fortrolighedsforhold med den person, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen finder en sådan ordning principielt uhensigtsmæssig, idet ordningen vil bryde med det grundlæggende beskyttede, fulde tillidsforhold mellem advokaten og klienten. Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at en ordning med »særligt godkendte advokater«, jf. ovenfor, på fornøden måde sikrer en kontradiktionsmulighed, og at det samtidig sikres, at den udviste har en egen advokat, med hvem den pågældende kan drøfte sagen i fortrolighed.

Der skal, såfremt der indføres en ordning med særligt godkendte advokater, tages selvstændig stilling til, om sådanne advokaters identitet generelt skal være offentligt kendt, eller om der er behov for hemmeligholdelse heraf.

Det kan tale for en ordning med hemmeligholdelse, at sådanne særligt godkendte advokater grundet deres indsigt i og kendskab til PET´s fortrolige oplysninger, kan have et behov for beskyttelse af deres identitet i relation til personer, der måtte ønske at få kendskab til denne information. Det bemærkes, at antallet af særligt godkendte advokater, henset til det begrænsede antal sager af denne karakter, næppe vil blive stort.

Det taler omvendt for en ordning med offentlighed om advokaternes identitet, at der også her sker en opretholdelse af princippet om det frie advokatvalg, dog alene blandt den gruppe af advokater, der er særligt godkendte advokater, ligesom ordningen set fra den almindelige offentligheds side får et mindre lukket præg. Det bemærkes, at ordningen i Storbritannien er etableret med offentligt kendte særlige advokater, og at princippet om det frie advokatvalg også gælder i eksempelvis sager ved Flygtningenævnet, uanset at sager om asyl indeholder oplysninger af meget personlig karakter om den implicerede udlænding.

I relation til muligheden for at opdele en sags bevismateriale i såkaldt »lukket« og »åbent« materiale er der behov for at tage stilling til betydningen af, at den særligt godkendte advokat søger at få dele af det lukkede materiale overført til det åbne materiale.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der – under hensyntagen til PET´s behov for at kunne udøve en effektiv efterretningsindsats – skabes en ordning, hvor PET, efter at den særligt godkendte advokat har begæret lukket materiale overført til åbent materiale, får mulighed for over for retten at argumentere for, at materialet fortsat skal være lukket.

Såfremt retten herefter ved kendelse måtte beslutte, at materialet bør overføres fra det lukkede til det åbne materiale, og denne beslutning i givet fald opretholdes af kæreinstansen, bør der skabes mulighed

for, at PET i yderste konsekvens må indstille til justitsministeren, at sagen opgives videreført. Dette indebærer i givet fald, at farevurderingen ophæves, ligesom integrationsministerens afgørelser om udvisning bortfalder. PET vil dog også kunne beslutte, at det pågældende materiale alligevel ikke medtages i den videre førelse af sagen, såfremt PET vurderer, at sagen kan videreføres uden de pågældende oplysninger. Dette kan rejse habilitetsspørgsmål, som skal behandles af domstolene i de konkrete tilfælde.

Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at de nye regler om domstolens behandling af disse sager mest hensigtsmæssigt indsættes som et nyt selvstændigt kapitel i udlændingeloven.

4.1.4. Regeringens bemærkninger til arbejdsgruppens forslag

Regeringen kan som nævnt ovenfor overordnet tilslutte sig arbejdsgruppens forslag (model 1) til en ny model for behandling og domstolsprøvelse af sager om administrativ udvisning m.v. af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Lovforslaget tager således udgangspunkt i den gældende ordning efter udlændingelovens § 45 b, men således at det fremover vil være justitsministeren, der på baggrund af en indstilling fra PET vurderer, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Integrationsministeriet træffer herefter afgørelse om udvisning af udlændingen efter udlændingelovens § 25, nr. 1.

Der foreslås endvidere indsat et nyt kapitel i udlændingeloven (kapitel 7 b) om domstolsbehandling af visse beslutninger om administrativ udvisning, herunder om prøvelse af farevurderingen og afgørelsen om udvisning. Sager om frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 af en udlænding med henblik på udvisning efter § 25, nr. 1, skal også behandles efter det foreslåede kapitel 7 b, jf. afsnit 4.2. nedenfor.

Farevurderingen (og dermed de fortrolige oplysninger) danner grundlag for frihedsberøvelsen og udvisningsafgørelsen, og det er derfor hensigten så vidt muligt at sikre en samlet domstolsbehandling heraf. I den forbindelse foreslås det endvidere, at alle sager, hvor udlændingen er frihedsberøvet med henblik på udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, skal indbringes for retten, uanset om den pågældende er løsladt inden for 3 døgn.

Regeringen finder, at indbringelse af disse sager for domstolene skal ske ved det offentliges foranstaltning, og at sagens indbringelse skal have opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, når udlændingen opholder sig her i landet. Hensynet er at sikre overholdelse af EMRK artikel 13, flygtningekonventionens artikel 32 og refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31. Sagens indbringelse for retten bør dog ikke have opsættende virkning for så vidt angår iværksættelse og opretholdelse af en frihedsberøvelse.

De foreslåede regler om domstolsbehandling i kapitel 7 b fastlægger de civilprocessuelle rammer for behandlingen af disse sager, herunder for prøvelsen efter grundlovens § 63 f.eks. af afgørelsen om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1 (og i tilknytning hertil vurderingen af, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed).

Forslaget indebærer endvidere, at det fortrolige materiale, der ligger til grund for farevurderingen, men som af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan fremlægges for udlændingen og dennes advokat, fremlægges for retten i lukkede retsmøder, således at retten får det bedst mulige bedømmelsesgrundlag af sagen. Der beskikkes endvidere en særlig advokat for udlændingen, der har adgang til det samme fortrolige materiale som retten, og som har til opgave at varetage udlændingens interesser i relation til det fortrolige materiale under domstolsbehandlingen, og herunder f.eks. kan fremsætte begæring over for retten om, at de fremlagte fortrolige oplysninger helt eller delvist videregives til udlændingen under domstolsbehandlingen.

De oplysninger, der har dannet grundlag for justitsministerens farevurdering, vil som det klare udgangspunkt blive fremlagt for retten. Der kan dog i denne vurdering være indgået oplysninger af en sådan særlig karakter, at de af hensyn til statens sikkerhed, herunder PET's virksomhed, ikke kan videregives til andre og heller ikke som led i den særlige domstolsbehandling efter reglerne i det foreslåede kapitel

7 b. Hvis sådanne oplysninger ikke fremlægges for retten og den særlige advokat, vil oplysningerne ikke indgå i grundlaget for rettens afgørelse i sagen.

Indtil det fortrolige materiale er fremlagt for den særlige advokat, kan den pågældende drøfte sagen med udlændingen og dennes advokat med henblik på, at deres synspunkter kan indgå i den særlige advokats videre arbejde med sagen. Når den særlige advokat har fået kendskab til det fortrolige materiale, foreslås det, at han eller hun ikke længere kan drøfte sagen med udlændingen og dennes advokat. I modsat fald kunne der være en risiko for, at den særlige advokat ved f.eks. at stille supplerende spørgsmål til udlændingen uforvarende kan komme til at afsløre kendskab til oplysninger, som af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen. Det bemærkes, at udlændingen og dennes advokat også efter, at den særlige advokat har fået kendskab til det fortrolige materiale, løbende kan give skriftlige meddelelser til den særlige advokat om sagen m.v.

Med den foreslåede model vil udlændingen og dennes advokat således have kendskab til, hvem der er beskikket som særlig advokat i sagen.

Vurderingen af, om udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse af en udlænding udvist efter § 25, nr. 1, og en eventuel afgørelse om asylansøgning fra en udlænding, der er udvist efter § 25, nr. 1, vil blandt andet kunne bero på en vurdering af de fortrolige oplysninger, der ligger til grund for justitsministerens farevurdering. Med henblik på at sikre, at disse oplysninger så vidt muligt også indgår i sager om udsendelse af og asylansøgning fra en sådan udlænding, foreslås det, at kompetencen til at træffe afgørelse i disse sager flyttes fra asylmyndighederne til domstolene, og at sagen behandles efter de foreslåede regler i kapitel 7 b, der giver mulighed for at fremlægge de nævnte fortrolige oplysninger for retten. Til brug for en sådan afgørelse skal domstolene inddrage Flygtningenævnets viden og ekspertise på dette område ved at anmode nævnet om en udtalelse (uden forelæggelse af de fortrolige oplysninger).

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 7.

4.1.5. Forholdet til EMRK i relation til domstolsprøvelse af farevurdering og udvisning

EMD har i en række sager udtalt sig nærmere om de krav, som EMRK stiller til en domstolsprøvelse af en administrativ udvisning og i den forbindelse prøvelsen af selve den bagvedliggende farevurdering. De konventionsbestemmelser, der er relevante, er EMRK artikel 8 (om retten til respekt for privat- og familielivet), EMRK artikel 13 (om adgang til effektive retsmidler) og artikel 1 i 7. tillægsprotokol (om proceduremæssig sikring vedrørende udvisning af udlændinge).

EMD udtalte i sagen Al-Nashif mod Bulgarien, dom af 20. juni 2002, vedrørende spørgsmålet om domstolsprøvelse af en administrativ udvisning i sådanne sager, at der skal være en eller anden form for kontradiktorisk procedure for en uafhængig myndighed, der er kompetent til at prøve begrundelsen for beslutningen og de relevante beviser, om nødvendigt med processuelle begrænsninger på grund af oplysningernes fortrolige karakter. I samme dom udtalte domstolen vedrørende fortolkningen af EMRK artikel 13, at garantien for et effektivt retsmiddel efter denne bestemmelse kræver, at det kompetente uafhængige klageorgan oplyses om de bagvedliggende årsager til udvisningen, også selv om de ikke er offentligt tilgængelige. I tilknytning hertil fremhævede domstolen, at klageorganet skal være kompetent til at afvise administrationens beslutning om, at der er en trussel mod statens sikkerhed, hvis denne beslutning findes vilkårlig eller urimelig. Der skal være en form for kontradiktorisk procedure, om nødvendigt gennem en særlig repræsentant, der er sikkerhedsgodkendt. Endvidere må det undersøges, om udvisningen griber ind i den pågældendes ret til familieliv og i givet fald, om der er foretaget en rimelig afvejning. EMD har gentaget disse betragtninger i de efterfølgende domme om administrativ udvisning af udlændinge, der anses for en fare for statens sikkerhed, senest i C.G. m.fl. mod Bulgarien, dom af 24. april 2008.

EMD´s domme om fortolkningen af artikel 1 i 7. tillægsprotokol i sager om udvisning af sådanne

udlændinge har ikke medført yderligere krav til domstolsprøvelsen af den administrative udvisningsbeslutning, end hvad der allerede følger af domstolens praksis efter EMRK artikel 8 og 13.

Efter lovforslaget vil den foreslåede domstolskontrol med Integrationsministeriets afgørelse om udvisning kunne medføre, at udvisningen ophæves, f.eks. fordi farevurderingen ikke findes tilstrækkeligt begrundet, eller – selv om farevurderingen findes begrundet – fordi udvisningen ikke i tilstrækkelig grad respekterer den pågældendes ret til et familieliv efter EMRK artikel 8. Den processuelle begrænsning, der ligger i, at udlændingens interesser vil blive varetaget gennem en særlig advokat, herunder gennem dennes adgang til sagens lukkede materiale og under lukkede retsmøder, er nødvendiggjort af den fortrolige karakter af PET's materiale. Det er Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning herved lever op til kravet efter EMRK artikel 8 og 13 om »en form for kontradiktorisk procedure, om nødvendigt gennem en særlig repræsentant, der er sikkerhedsgodkendt«, således som fastslået af EMD i den førnævnte praksis om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Det er på den baggrund Integrationsministeriets opfattelse, at forslaget om at indføre en ordning med styrket domstolsprøvelse af såvel justitsministerens vurdering af, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, som Integrationsministeriets afgørelse om udvisning vil være forenelig med EMRK artikel 8 og artikel 13 samt artikel 1 i 7. tillægsprotokol.

4.1.6. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser i relation til domstolsafgørelse af udsendelsesspørgsmål

4.1.6.1. EMRK

Efter EMRK artikel 3 må ingen underkastes tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Forbuddet er absolut og gælder også i sager om udlændinge, der udvises under henvisning til den nationale sikkerhed i udvisningsstaten og den internationale kamp mod terrorisme, jf. bl.a. EMD´s dom i sagen Chahal mod Storbritannien. Det tillægges således ikke betydning, hvilke handlinger udlændingen har foretaget.

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

På samme måde som artikel 3 er også artikel 1 i 6. tillægsprotokol om afskaffelse af dødsstraf i fredstid blevet tillagt eksterritorial virkning. Det betyder, at Danmark, der har tiltrådt 6. tillægsprotokol, vil kunne ifalde ansvar, hvis en person udsendes til en stat, hvor den pågældende allerede er idømt dødsstraf eller risikerer at blive idømt dødsstraf.

Som omtalt i afsnit 4.1. ovenfor foreslås det, at det fremover skal være domstolene – i stedet for Flygtningenævnet – som i sager vedrørende udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, skal træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, eller om dette ikke er muligt efter udlændingelovens § 31, der gennemfører refoulementsforbuddet i EMRK artikel 3 og artikel 1 i 6. tillægsprotokol. EMRK er ikke til hinder for, at sådanne afgørelser, der hidtil er truffet af Flygtningenævnet, fremover træffes af domstolene efter en høring af Flygtningenævnet om den konkrete sag. EMRK stiller således ikke krav om, at sådanne afgørelser skal træffes af en administrativ myndighed eller lignende i første instans. På den baggrund er det Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning vedrørende domstolenes afgørelse af, om den udviste udlænding kan udsendes, er i overensstemmelse med EMRK.

4.1.6.2. Flygtningekonventionen

Efter artikel 32 i flygtningekonventionen af 28. juli 1951 må de kontraherende stater ikke udvise en flygtning, der lovligt befinder sig på deres område, undtagen af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. En sådan flygtning må alene udvises på grundlag af en afgørelse, truffet i overensstemmelse med gældende lov. Medmindre tvingende hensyn til statens egen sikkerhed tilsiger andet, skal der gives flygtningen adgang til at fremlægge bevisligheder for at rense sig og til dette formål at appellere til og lade give møde for vedkommende myndighed eller en eller flere af vedkommende myndighed udpegede personer.

Som omtalt i afsnit 4.1. ovenfor foreslås det, at en afgørelse truffet af Integrationsministeriet om udvisning grundet hensyn til statens sikkerhed vil blive indbragt for domstolene til prøvelse, og at en sådan indbringelse har opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, når udlændingen opholder sig her i landet. I forhold til en udlænding, der hidtil har haft opholdstilladelse som flygtning, og som opholder sig her i landet, vil domstolene tage stilling til, om refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse af udlændingen.

På den baggrund er det Integrationsministeriets vurdering, at den foreslåede ordning er i overensstemmelse med procesgarantien i flygtningekonventionens artikel 32.

4.2. Arbejdsgruppens forslag til en ny model for frihedsberøvelse af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samt forslag til nye kontrolforanstaltninger og vilkår i forbindelse med frihedsberøvelsen

4.2.1. Arbejdsgruppens anbefaling

Den følgende gennemgang af en ny model for frihedsberøvelse er taget fra arbejdsgruppens betænkning, kapitel 9, afsnit 9.2.2., side 238 ff., samt kapitel 11, afsnit 11.6.2., side 297 f.

Der må altid kræves en rimelig sandsynliggørelse af, at der har været et sådant faktuelt grundlag for den sikkerhedsvurdering, der har ført til beslutningen om, at en udlænding må anses for en fare for staten sikkerhed, at frihedsberøvelse af den pågældende efter udlændingelovens § 36 ikke kan anses for uhjemlet eller ubegrundet, jf. herved også EMRK artikel 5, stk. 4.

Jo længere en frihedsberøvelse ønskes opretholdt, jo stærkere krav stilles der til årsagen til frihedsberøvelsen i forhold til proportionalitetsafvejningen.

Det må – også på baggrund af Højesterets kendelser i de to sager vedrørende tunesiske statsborgere – vurderes, om de krav, der stilles til den rimelige sandsynliggørelse af det faktuelle grundlag for sikkerhedsvurderingen, i fuldt fornøden grad er opfyldt i det gældende system.

En ny model, hvor også sager af denne karakter behandles i et eller flere særlige fora, hvor der kan ske fremlæggelse af hele eller større dele af det fortrolige materiale, der har dannet grundlag for sikkerhedsvurderingen, vil under alle omstændigheder skabe et menneskeretligt mere sikkert grundlag og give bedre muligheder end i dag for at benytte sig af frihedsberøvelse i sager, hvor det er relevant.

Arbejdsgruppen har opstillet en model for prøvelse af beslutninger om frihedsberøvelse af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, i den periode, hvor myndighederne vurderer, om den pågældende skal udvises og udsendes. Den opstillede model giver mulighed for at opfylde de krav, der stilles til den rimelige sandsynliggørelse af det faktuelle grundlag for sikkerhedsvurderingen, og til vurderingen af proportionalitet.

Afgørelse i 1. instans:

Justitsministeren træffer på baggrund af forelæggelse af sagen fra PET afgørelse om, at en person må anses for en fare for statens sikkerhed.

Integrationsministeriet træffer herefter som eneste administrative instans afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 25.

Såfremt afgørelsen vedrører en udlænding, der opholder sig i Danmark, sendes justitsministerens/Integrationsministeriets afgørelse til politiet med henblik på forkyndelse for den pågældende.

På baggrund af materialet og afgørelsen om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, foretager den konkrete politimyndighed med kendskab til det relevante fortrolige materiale en vurdering af, om iværksættelse af en frihedsberøvelse af udlændingen er et proportionalt indgreb, jf. udlændingelovens § 36.

Såfremt politiet vurderer, at der er det fornødne grundlag for frihedsberøvelse, forkyndes og effektueres denne afgørelse samtidig med forkyndelsen af justitsministerens afgørelse om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Prøvelse af afgørelse:

For at sikre et så enstrenget system som muligt – af hensyn til overskueligheden af systemet, til den løbende praksisdannelse og til sikring af fortroligheden omkring PET´s oplysninger – bør prøvelsen af afgørelser om frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, altid ske ved samme instans.

Der vil således ikke længere være forskellige prøvelsesmuligheder alt efter, om frihedsberøvelsen opretholdes i mere eller mindre end 3 døgn. Erfaringsmæssigt vil denne type sager typisk ikke kunne afsluttes og udrejse/udsendelse effektueres inden for 3 døgn, hvorfor der i realiteten ikke bliver tale om en ændring af den gældende retstilstand i forhold til, at der ikke længere kan klages til Integrationsministeriet i visse sager.

En afgørelse om frihedsberøvelse skal fortsat, såfremt frihedsberøvelsen ikke bringes til ophør inden for 3 døgn, prøves inden for en frist på 3 døgn efter dens iværksættelse. Hvis frihedsberøvelsen er bragt til ophør inden for 3 døgn, vil udlændingen selv kunne indbringe spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed.

Prøvelsen heraf placeres ved domstolene.

Herved opnås den mindst mulige udbredelse af PET´s oplysninger, og at oplysningerne i denne type sager alene videregives til myndigheder, der i forvejen har den fornødne sikkerhedsgodkendelse til at modtage og behandle sådanne oplysninger.

Ved at placere kompetencen til prøvelse af politiets afgørelser om frihedsberøvelse, jf. udlændingelovens § 36, af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og som har en sag om udvisning og mulig udsendelse under behandling, ved samme instans som den, der skal tage stilling til spørgsmålet om udvisning og udsendelse, skal man være opmærksom på mulige habilitetsspørgsmål.

Det bør – henset til sagernes alvorlige karakter – sikres, at der ved statens førelse af disse sager er tilknyttet de nødvendige kompetencer samt kendskab til sagens faktiske omstændigheder til statens repræsentation.

Om sikkerhedsgodkendelse af aktører og om mulig fremlæggelse af PET´s materiale:

Ved modellen må der gøres op med, om og i givet fald i hvilken grad der skal arbejdes med særlig sikkerhedsgodkendelse af de implicerede personer i sagen. Der skal således tages stilling til, i hvilken grad de af prøvelsesinstansens medlemmer, der ikke er dommere, og andet personale ved instansen samt de implicerede advokater er særligt sikkerhedsgodkendte.

Prøvelsen af frihedsberøvelsen tænkes – på samme måde som prøvelsen af blandt andet spørgsmålet om udvisning og udsendelse – med inspiration fra den britiske SIAC-model opdelt i åbne og lukkede møder afhængigt af, hvilket materiale der fremlægges. Der udpeges en række »særlige advokater«, der

alle er sikkerhedsgodkendte. I de sager, hvor en del af sagens materiale består af lukket materiale, får den til sagen særligt godkendte advokat adgang til de fortrolige og lukkede oplysninger, der ligger til grund for afgørelsen om farevurderingen. Herefter må den særligt godkendte advokat ikke konferere med udlændingen. Den særligt godkendte advokat har herudover mulighed for at gøre indsigelse mod materialet, herunder at søge at få lukket materiale overført til det åbne materiale. Udlændingen og dennes egen advokat har imidlertid ikke adgang til lukket materiale.

Der skal også i relation til regler om frihedsberøvelse, såfremt der indføres et system med »særligt godkendte advokater«, tages selvstændig stilling til, om sådanne advokaters identitet generelt skal være offentligt kendt, eller om der er behov for hemmeligholdelse heraf.

Der er desuden behov for i relation til muligheden for at opdele en sags materiale i såkaldt lukket og åbent materiale at tage stilling til betydningen af, at den særligt godkendte advokat søger at få dele af det lukkede materiale overført til det åbne materiale.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der – under hensyntagen til PET´s behov for at kunne udøve en effektiv efterretningsindsats – skabes en model, hvor PET, efter at den særlige advokat har begæret lukket materiale overført til åbent materiale, får mulighed for over for prøvelsesinstansen at argumentere for, at materialet fortsat skal være lukket.

Såfremt prøvelsesinstansen herefter måtte beslutte, at materialet bør overføres fra det lukkede til det åbne materiale, bør der skabes mulighed for, at PET indstiller til justitsministeren, at sagen opgives videreført. Dette indebærer i givet fald, at farevurderingen ophæves.

Der er således i modellen tale om, at det kun er politiet, prøvelsesinstanserne og efter omstændighederne en særlig sikkerhedsgodkendt advokat eller lignende partsrepræsentant for den pågældende, der bliver gjort bekendt med det særligt følsomme materiale fra PET, og at det er en og samme prøvelsesinstans, der vurderer alle aspekter af sagen; sikkerhedsvurdering, udvisning, udsendelse og frihedsberøvelse under sagsbehandlingen.

En række indgreb og vilkår relaterer sig til spørgsmålet om frihedsberøvelse, herunder spørgsmål om anvendelsen af isolation og brev- og besøgskontrol.

Disse indgreb og vilkår er efter arbejdsgruppens opfattelse fortsat egnede til anvendelse i forbindelse med den ovennævnte model.

Arbejdsgruppen finder imidlertid – også henset til de hidtidige konkrete erfaringer med sager om staten sikkerhed – at der kan være behov for et supplement til de gældende indgreb og vilkår.

Det er et selvstændigt formål med reglerne om mulighed for indgreb og vilkår under en sag om statens sikkerhed, at det sker med henblik på at sikre muligheden for udvisning og udsendelse af den pågældende udlænding.

Det kan udgøre et vigtigt selvstændigt moment i den forbindelse, hvis udlændingen – efter at den pågældende har fået at vide, at pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed – gennem interviews og offentlig omtale af sin person søger at skabe sig et grundlag for, at den pågældende ikke vil kunne udsendes på grund af princippet om non-refoulement.

Der er derfor grund til at overveje, om der i sager af denne karakter – hvor statens ønske om at kunne effektuere en udvisning er særligt stærkt – bør indføres en hjemmel, der udtrykkeligt og direkte møntet på disse sager giver politiet som udsendelsesmyndighed, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2, mulighed for efter en konkret vurdering at begrænse den pågældende udlændings kommunikation udadtil.

Det må klart forudsættes, at sagen mod den pågældende og de relevante bestræbelser på udsendelse fremmes mest muligt, idet det dog bemærkes, at hvis udlændingen ikke medvirker til udsendelse, kan dette komme pågældende til skade i relation til den mulige tidsmæssige udstrækning af opretholdelsen af tiltag, der forhindrer udlændingen i gennem medierne at skabe sig et asylgrundlag.

Tiltag efter den nævnte nye udtrykkelige hjemmel skal altid anvendes proportionalt i forhold til den enkelte sag og med respekt for muligheden af at anvende de allerede eksisterende tiltag.

Et iværksat tiltag skal løbende revurderes i forhold til sagens udvikling og i forhold til proportionaliteten, og tiltag skal ophøre straks, såfremt grundlaget herfor ikke længere er til stede.

Tiltag skal altid respektere Danmarks internationale forpligtelser og grundlovens frihedsrettigheder.

Med henblik på at undgå, at den pågældende kan forhindre sin udsendelse på grund af princippet om non-refoulement, herunder at den pågældende gennem interviews og offentlig omtale af sin person kan skabe sig et asylgrundlag, kan det overvejes at supplere bestemmelserne i udlændingelovens §§ 37 c, d og e, således at det er muligt under frihedsberøvelsen at afskære eller begrænse udlændingens adgang til besøg og anden kontakt, der kan medvirke til at forhindre udsendelsen. Af samme grunde kan der være anledning til under retsmøder i sagen, herunder under hovedforhandlingen, at anvende navneforbud, referatforbud eller lukkede døre. Dette ændrer ikke ved udlændingens almindelige løbende adgang til kontakt med dennes advokat.

Beslutningen herom skal – som tilfældet er i dag med beslutninger efter bestemmelserne i §§ 37 c, d og e – kunne efterprøves ved domstolene.

Det bemærkes, at der er knyttet varetagelsen af helt særlige formål til de respektive indgreb, der således alene må anvendes til opfyldelse af disse formål og alene må anvendes i det omfang, at indgrebene er proportionale med forfølgelsen af det relevante formål.

Der er efter arbejdsgruppens opfattelse ikke behov for yderligere supplerende indgreb eller vilkår under behandlingen af en sag om statens sikkerhed, hverken i den eksisterende form eller efter den ovennævnte nye model.

Det bemærkes dog, at frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 efter de gældende regler alene må anvendes, såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Dette gælder også i sager om personer, der er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed. Foranstaltningerne efter udlændingelovens § 34 vil dog som altovervejende hovedregel ikke kunne udgøre de fornødne foranstaltninger i sager af denne karakter.

Der kan derfor overvejes, om det gældende krav om, at frihedsberøvelse kun må anvendes, når de i udlændingelovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, bør fraviges i sager, hvor udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. En sådan ordning kræver imidlertid en lovændring, jf. Højesterets kendelse af 2. december 1987, gengivet i UfR1988.111H. I en sådan mulig ny ordning vil der således være adgang til om nødvendigt og under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser at anvende frihedsberøvelse i disse sager, uden at politiet i almindelighed forinden skal vurdere – og under en domstolsprøvelse af frihedsberøvelsen argumentere for – at de mindre indgribende foranstaltninger efter udlændingelovens § 34 ikke ville være tilstrækkelige.

Afgørelser om frihedsberøvelse efter § 36 vil fortsat skulle leve op til proportionalitetsprincippet, men det synes ikke relevant i sager af denne karakter alene at anvende § 34-foranstaltninger, hvorfor det er unødigt, at politiet skal overveje, om § 34-foranstaltningerne er tilstrækkelige.

Det bemærkes, at der ved proportionalitetsafvejningen må sondres mellem iværksættelse og opretholdelse af frihedsberøvelse.

Proportionalitetsbetingelsen skal således løbende være opfyldt, og det vil efter omstændighederne med tiden kunne blive vanskeligere at begrunde en fortsat opretholdelse af en frihedsberøvelse, end det var at begrunde iværksættelsen heraf.

Arbejdsgruppen anbefaler, at den opstillede model for behandlingen af sager om frihedsberøvelse tages i anvendelse. Modellen imødekommer efter arbejdsgruppens opfattelse de kritikpunkter, der har været i forhold til den hidtidige ordning, ligesom modellen tager højde for de kendelser, som Højesteret har afsagt i de to tunesersager.

Modellen vil – i sammenhæng med etableringen af en ny model for behandlingen af sager om farevurderingen – hurtigt kunne implementeres, og ordningen vil betyde en større grad af retssikkerhed for den enkelte og give større generel legitimitet til ordningen med frihedsberøvelse. Modellen vil desuden bidrage til en hurtig og effektiv behandling af denne type sager.

Arbejdsgruppen finder i relation til behovet for supplerende indgreb og vilkår under behandlingen af en sag om udvisning af en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, at det kan overvejes at indføre en hjemmel, der udtrykkeligt og direkte møntet på sådanne sager giver politiet som udsendelsesmyndighed, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2, mulighed for at gøre brug af yderligere tiltag med henblik på at begrænse udlændingens kontakt udadtil.

Arbejdsgruppen foreslår – med henblik på at undgå, at udlændingen kan forhindre sin udsendelse på grund af reglerne om non-refoulement, herunder at pågældende gennem interviews og offentlig omtale af sin person kan skabe sig et asylgrundlag – at bestemmelserne i udlændingelovens §§ 37 c, d og e, kan suppleres med nye bestemmelser i udlændingeloven, således at det er muligt under frihedsberøvelsen at afskære eller begrænse udlændingens adgang til besøg og anden kontakt, der kan medvirke til at forhindre udsendelsen. Af samme grunde kan der være anledning til under retsmøder i sagen, herunder under hovedforhandlingen, at anvende navneforbud, referatforbud eller lukkede døre.

Arbejdsgruppen anbefaler i øvrigt, at der i disse sager ikke bør være det i dag gældende krav om, at frihedsberøvelse kun må anvendes, når de i udlændingelovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Dette ændrer ikke ved, at der altid skal anlægges proportionalitetsbetragtninger ved spørgsmål om iværksættelse og opretholdelse af en frihedsberøvelse.

4.2.2. Regeringens bemærkninger til arbejdsgruppens anbefaling

Regeringen kan tilslutte sig arbejdsgruppens anbefaling af en ny model for frihedsberøvelse af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Regeringen foreslår derfor, at udlændingelovens regler om frihedsberøvelse ændres i overensstemmelse med arbejdsgruppens forslag.

Den foreslåede model indebærer en ny bestemmelse om frihedsberøvelse af disse udlændinge, hvorefter frihedsberøvelse som udgangspunkt er den foranstaltning, der er relevant under en sag om administrativ udvisning af en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Regeringen foreslår derfor, at det ikke længere er en forudsætning for frihedsberøvelse af udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, at der foretages en vurdering af, om de i § 34 nævnte foranstaltninger er tilstrækkelige til at sikre muligheden for udvisning.

Der skal dog som hidtil foretages en proportionalitetsvurdering ved beslutningen om iværksættelse og opretholdelse af en frihedsberøvelse, ligesom det fortsat er en forudsætning for iværksættelse og opretholdelse af en frihedsberøvelse, at der er reel udsigt til, at en udsendelse kan effektueres inden for en overskuelig fremtid. Når disse betingelser ikke længere er til stede, f.eks. fordi udlændingen får tålt ophold her i landet, skal frihedsberøvelsen ophøre.

Politiet kan som hidtil iværksætte frihedsberøvelse, når der foreligger en vurdering af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, med henblik på udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 3.

Forslaget indebærer endvidere, at der indføres særlige regler om domstolsbehandling af frihedsberøvelsen i disse sager, hvor det fortrolige materiale, som ligger til grund for farevurderingen kan fremlægges i lukkede retsmøder med deltagelse af en særlig advokat, der repræsenterer udlændingen.

Dette vil efter regeringens opfattelse bidrage til, at der i disse sager som led i prøvelsen af frihedsberøvelsens lovlighed vil kunne ske den rimelige sandsynliggørelse af det faktuelle grundlag for farevurderingen m.v., som er omtalt i afgørelserne fra Højesteret, jf. afsnit 2.8.1.

Forslaget indebærer desuden, at det i disse sager altid er domstolene, der skal tage stilling til frihedsberøvelsens lovlighed, uanset om frihedsberøvelsen varer mere eller mindre end 3 døgn.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 4 og 7.

Regeringen kan endelig tilslutte sig arbejdsgruppens vurdering af, at statens ønske om at kunne effektuere en udvisning er særligt stærkt i de sager, hvor en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

Regeringen finder således, at det i disse sager er helt afgørende, at udlændingen ikke har adgang til at påvirke muligheden for udvisning og udsendelse af den pågældende.

Regering finder i lighed med arbejdsgruppen, at der kan være behov for under sagen at afskære eller begrænse udlændingens kontakt udadtil, hvis der består en risiko for, at den pågældende via denne kontakt skaber sig et asylgrundlag, således at den pågældende ikke vil kunne udsendes.

Regeringen finder derfor, at reglerne i udlændingelovens §§ 37 a-e skal finde anvendelse i sager om frihedsberøvelse af udlændinge, som må anses for en fare for statens sikkerhed.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 7.

4.2.3. Forholdet til EMRK i relation til domstolsprøvelse af frihedsberøvelse

Ifølge EMRK artikel 5, stk. 4, har enhver, der berøves friheden ved anholdelse eller anden tilbageholdelse, ret til at indbringe sagen for en domstol, for at denne hurtigt kan træffe afgørelse om lovligheden af frihedsberøvelsen, og beordre den pågældende løsladt, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig.

Spørgsmålet om, hvorvidt en ordning for domstolsprøvelse af lovligheden af en frihedsberøvelse, hvor bevismaterialet opdeles i åbent og lukket materiale, og hvor der udpeges en særlig advokat for den udviste, er forenelig med kravet om en effektiv domstolskontrol af en frihedsberøvelses lovlighed efter EMRK artikel 5, stk. 4, har været behandlet i EMD´s dom af 19. februar 2009 (storkammerafgørelse) i sagen A. m.fl. mod Storbritannien. Sagen vedrørte 11 udlændinge, der var blevet frihedsberøvet som følge af en lov indført i Storbritannien i 2001, der gav adgang til udvidet frihedsberøvelse af udenlandske statsborgere mistænkt for at være internationale terrorister, hvis disse ikke kunne udvises på grund af risiko for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i hjemlandet. Klagerne gjorde under sagen blandt andet gældende, at det var i strid med konventionens artikel 5, stk. 4, at de ved prøvelsen af deres sag – som foregik efter den britiske SIAC-model, jf. afsnit 4.1.3. – kun i begrænset omfang havde kendskab til beskyldningerne imod dem.

I dommen anerkendte EMD, at det af hensyn til statens sikkerhed kan være nødvendigt at begrænse adgangen til oplysninger og dermed adgangen til kontradiktion under en retssag om prøvelse af lovligheden af en frihedsberøvelse af en udlænding, der ved en administrativ afgørelse er udvist, fordi vedkommende anses for en fare for statens sikkerhed.

EMD fastslog endvidere, at kravet om en effektiv domstolskontrol af en frihedsberøvelses lovlighed efter EMRK artikel 5, stk. 4, kan opfyldes ved en procesform, hvor bevismaterialet opdeles i lukket og åbent materiale, og hvor der udpeges en særlig advokat for den frihedsberøvede. Det kræver dog, at den frihedsberøvede har adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod ham, således at han er i stand til at give effektive instruktioner til den særlige advokat.

EMD fremkom i den forbindelse med nogle generelle betragtninger om, hvornår den frihedsberøvede kan siges at have adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod ham. Domstolen udtalte, at hvis beviserne i vid udstrækning er fremlagt, og det åbne materiale spiller den afgørende rolle i afgørelsen, kan det ikke siges, at den frihedsberøvede er nægtet muligheden for effektivt at anfægte beskyldningerne imod ham. Det samme gør sig ifølge Domstolen gældende i sager, hvor alt eller næsten alt bevismateriale godt nok ikke er fremlagt, men hvor beskyldningerne i det åbne materiale er tilstrækkeligt specifikke til, at den frihedsberøvede kan udstyre sin advokat eller den særlige advokat med information til at imødegå det, uden at der er behov for at kende detaljer i eller kilder til materialet. Hvis det åbne

materiale derimod i det væsentlige består af generelle påstande, og afgørelsen om, at den frihedsberøvede udgør en sikkerhedsrisiko, alene eller afgørende er baseret på lukket materiale, vil betingelserne i EMRK artikel 5, stk. 4, ifølge Domstolen ikke være opfyldt.

I den konkrete sag fandt EMD, at der i forhold til fire af klagerne forelå en krænkelse af artikel 5, stk. 4, idet de ikke – ud fra det åbne materiale, som havde været fremlagt i sagerne mod dem – havde haft mulighed for effektivt at anfægte beskyldningerne imod dem. I forhold til fem af klagerne indeholdt det åbne materiale detaljerede beskyldninger om blandt andet indkøb af særligt telekommunikationsudstyr, besiddelse af særlige dokumenter knyttet til navngivne terrormistænkte og møder med navngivne terrormistænkte på bestemte datoer og steder. EMD fandt, at beskyldningerne havde været tilstrækkeligt detaljerede til, at klagerne effektivt kunne anfægte dem, og der forelå derfor ikke en krænkelse af artikel 5, stk. 4.

Lovforslaget vedrørende prøvelsen af frihedsberøvelsen ligner på en række punkter den britiske SIAC-model, som dommen A. m.fl. mod Storbritannien omhandler, og som EMD principielt har godkendt. Den foreslåede ordning om domstolsprøvelse af frihedsberøvelse af udviste udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, må derfor efter Integrationsministeriets opfattelse principielt anses for at være i overensstemmelse med EMRK artikel 5, stk. 4.

Som nærmere omtalt ovenfor vil det dog være en forudsætning, at den frihedsberøvede gennem det åbne materiale har adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod ham, således at han er i stand til at give effektive instruktioner til den særlige advokat. Den foreslåede ordning vil derfor skulle administreres på en sådan måde, at denne forudsætning er opfyldt.

4.3. Arbejdsgruppens forslag til en model for anvendelse af diplomatiske forsikringer

4.3.1. Arbejdsgruppens forslag

Den følgende gennemgang af muligheden for at anvende diplomatiske forsikringer er taget fra arbejdsgruppens betænkning, kapitel 10, side 266 ff.

Arbejdsgruppen har undersøgt og vurderet muligheden for at anvende diplomatiske forsikringer, herunder de krav, der i givet fald må stilles til sådanne.

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

Der er visse erfaringer med anvendelsen af diplomatiske aftaler i nogle af de andre vestlige lande, herunder navnlig Canada og Storbritannien. Disse viser ligeledes, at der er tale om et snævert råderum.

Følgende forudsætninger og krav skal være opfyldt:

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

Generelle udenrigspolitiske hensyn må også indgå i overvejelserne, herunder om Danmark har en generel udenrigspolitisk interesse i at indgå en sådan type aftale med en given stat. I forlængelse heraf vil

det omvendt også spille ind, om de lande, vi gerne vil udvise til, har en interesse i at indgå sådanne aftaler med Danmark. Det bemærkes, at det ikke kan udelukkes, at visse lande vil stille krav om urelaterede modydelser for at modtage disse typisk uønskede personer.

Endelig bør det indgå med vægt i overvejelserne, at der ikke fra dansk side bør træffes foranstaltninger, som kan medvirke til at svække indsatsen mod tortur, eller som kan opfattes på denne måde.

Der er fra forskellig side udtrykt skepsis over for anvendelsen af diplomatiske forsikringer. Både FN's tidligere Højkommissær for Menneskerettigheder, Louise Arbour, og FN's særlige rapportør vedrørende tortur, Manfred Nowak, samt flere menneskerettighedsorganisationer har givet udtryk for den opfattelse, at diplomatiske forsikringer er ineffektive og alene tjener til omgåelse af tortur- og refoulementsforbuddene, ikke som forsøg på at beskytte den udviste mod tortur.

De har peget på, at man i stedet bør fokusere på tiltag til generelt at modvirke tortur i modtagerlandene. Danmark fører allerede en meget aktiv international anti-torturpolitik. For så vidt angår mere målrettede indsatser i modtagerlandene kunne der tages udgangspunkt i det sæt forslag til foranstaltninger til gennemførelse af EU's retningslinjer mod tortur, som Rådet vedtog i april 2008, jf. dok 8481/1/08 REV 1. Heri opfordres EU landenes repræsentationer til at udarbejde landestrategier for arbejdet mod tortur.

For et land som Danmark, der indtager en ledende rolle i den internationale bekæmpelse af tortur, er det vigtigt ikke at give indtryk af at »gå lige til grænsen« med risiko for at overskride den eller at sætte sin troværdighed over styr. Beskyttelsen af menneskerettighederne bør ske med en betydelig sikkerhedsmargen.

Indgåelse af en udvisningsaftale med diplomatiske forsikringer vil typisk forudsætte langvarige og vanskelige diplomatiske forhandlinger. Danmark har i forvejen erfaring med indgåelse af tilbagetagelsesaftaler, som kan være særdeles ressourcekrævende og langvarige. Overvejelser og de første kontakter om tilbagetagelsesaftalen med Nordirak blev således indledt i 2004 og er endnu ikke afsluttet. Aftaler om diplomatiske forsikringer må antages at være endnu mere følsomme. Erfaringer fra andre lande har vist, at der kan gå fra seks måneder til tre år eller endnu længere, før en aftale om diplomatiske forsikringer kan indgås.

Arbejdsgruppen bemærker i relation til Danmarks muligheder for indgåelsen af generelle aftaler, at Danmark gennem en årrække på asylområdet med succes har forhandlet og indgået tilbagetagelsesaftaler med en række lande, ligesom Rigspolitiets Udlændingeafdeling har en mangeårig praktisk erfaring med tilbagesendelse af afviste asylansøgere.

Såfremt det besluttes, at Danmark skal søge at indgå sådanne generelle aftaler om diplomatiske forsikringer, kunne forhandlingerne om indgåelse af sådanne aftaler i givet fald gennemføres i et samarbejde mellem Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Integrationsministeriet på samme måde som for så vidt angår tilbagetagelsesaftalerne.

Herudover bør Integrationsministeriets Udsendelsesenhed, der deltager i forhandlinger om og efterfølgende administrerer tilbagetagelsesaftaler, og Rigspolitiets Udlændingeafdeling i givet fald inddrages i arbejdet, således at den erfaring og de kontakter, som disse myndigheder har, kan udnyttes.

Danmark vil efter omstændighederne også kunne søge samarbejdspartnere blandt andre vestlige lande med henblik på at kunne lægge større diplomatisk pres på det land, der ønskes indgået en aftale med. Det er imidlertid usikkert, om et sådan diplomatisk pres vil kunne opretholdes, og om det vil have effekt over længere tid ud over selve indgåelsen af aftalen.

Men det må efter arbejdsgruppens opfattelse antages, at etableringen af et system bestående af en række generelle aftaler med potentielle modtagerlande vil tage lang tid og koste mange ressourcer at oprette, ligesom det – såfremt man ønsker at arbejde med konkrete aftaler – vil udgøre et selvstændigt moment

ved vurderingen af anvendeligheden heraf, at også indgåelse af individuelle konkrete aftaler vil kunne være tidskrævende.

Udpegning eller oprettelse af en effektiv uafhængig monitorering vil også kunne indebære vanskeligheder. En række anerkendte internationale menneskerettighedsorganisationer afviser at deltage i gennemførelsen af diplomatiske forsikringer, og det kan være særdeles vanskeligt at oprette en bæredygtig effektiv og uafhængig national institution udefra. Under alle omstændigheder vil det være udgiftskrævende. Beslutningen om at indlede forhandlinger om og indgå en aftale med diplomatisk forsikring bør træffes af regeringen, efter at domstolene har konstateret, at forbuddet mod tortur hindrer udvisning. Sagen bør forelægges den kompetente myndighed eller domstol på ny, når aftalen om diplomatiske forsikringer er indgået med henblik på en uafhængig vurdering af, om forholdene nu muliggør en udvisning.

4.3.2. Regeringens bemærkninger til arbejdsgruppens forslag

Regeringen konstaterer, at arbejdsgruppen har beskrevet en model for anvendelse af diplomatiske forsikringer, som kan anvendes i konkrete sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, hvis regeringen beslutter dette.

I konkrete sager vil det derfor i givet fald være muligt at forelægge en indgået aftale om en diplomatisk forsikring for retten til brug for en (fornyet) vurdering af, hvorvidt udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse af udlændingen.

Bliver en aftale om diplomatisk forsikring først indgået, efter at en udlænding har fået tålt ophold, vil justitsministeren, eller den, ministeren bemyndiger hertil, kunne indbringe sagen for retten på ny med henblik på en vurdering af, om den diplomatiske forsikring giver anledning til at ændre afgørelsen om udsendelse.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 7 og nr. 13.

4.4. Arbejdsgruppens forslag om anvendelse af fodlænker

4.4.1. Arbejdsgruppens forslag

Den følgende gennemgang af forslag om anvendelse af fodlænker er taget fra arbejdsgruppens betænkning, kapitel 9, afsnit 9.3.2., side 249 ff.

Arbejdsgruppen har overvejet, om de gældende regler vedrørende udlændingeretlige kontrolforanstaltninger og vilkår kan suppleres inden for rammerne af den gældende kompetence- og klagesystem.

Der er i enkelte landes regulering af sager om personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, gjort erfaringer med anvendelsen af elektronisk monitorering (fodlænker), og der kunne derfor gøres erfaringer med anvendelsen fodlænker i sager om statens sikkerhed.

Arbejdsgruppen skal i tilknytning hertil pege på muligheden for at give myndighederne (henholdsvis politiet og Udlændingeservice) adgang til administrativt (udenretligt) at skærpe foranstaltningerne ved manglende overholdelse af påbud om meldepligt og/eller at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, således at den pågældende udlænding udstyres med fodlænke. Dette vil dels rent fysisk gøre udlændingen mere opmærksom på påbuddet, dels udgøre en markering af, at manglende overholdelse af påbuddet har konsekvenser.

En ordning af den beskrevne karakter, hvor en udlænding ved en administrativ beslutning udstyres med elektronisk fodlænke, vil forudsætte, at den pågældende udlænding enten samtykker heri eller har adgang til at kræve beslutningen prøvet ved domstolene. Prøvelsen vil – ligesom ved andre udenretlige sanktioner (bødeforelæg m.v.) – i givet fald skulle finde sted under straffeprocessuelle former under iagttagelse af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Arbejdsgruppen er samtidig opmærksom på, at almindelige proportionalitetshensyn vil føre til, at en

sådan ordning må antages alene at kunne anvendes over for udlændinge, der gentagne gange ikke har overholdt meldepligten eller ikke har efterlevet påbud om at tage ophold på bestemt indkvarteringssted.

4.4.2. Regeringens bemærkninger til arbejdsgruppens forslag

På baggrund af arbejdsgruppens overvejelser om anvendelse af elektroniske fodlænker som udlændingeretlig foranstaltning, foreslår regeringen, at det skal være muligt at anvende elektroniske fodlænker (en elektronisk sender) i en periode på 1 måned i forhold til udlændinge på tålt ophold som en foranstaltning til at styrke kontrollen i forhold til overholdelse af et opholdspåbud, hvis udlændingen gentagne gange er dømt for overtrædelse af påbuddet. Det er forudsat, at der med gentagne gange menes mindst fire gange.

Ordningen vil finde anvendelse i forhold til alle udlændinge på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, og altså ikke alene udlændinge, som er udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed.

Der vil blive etableret alternativ indkvartering i tilknytning til Center Sandholm i den periode, hvor udlændingen har monteret en elektronisk sender på sin person.

Udlændingen kan begære spørgsmålet om monteringen af den elektroniske sender indbragt for retten til efterfølgende prøvelse.

Den elektroniske sender skal fjernes i de perioder, hvor udlændingen får dispensation fra overholdelse af opholdspåbuddet.

Den elektroniske sender registrerer, når udlændingen går ind og ud af indkvarteringsstedet. Når den elektroniske sender efter 1 måned afmonteres, eller hvis der over 1 uge i den periode, udlændingen har senderen monteret, ikke registreres aktivitet, vil der blive udskrevet en oversigt over udlændingens ind- og udgange af indkvarteringsstedet, hvorefter Udlændingeservice på baggrund af oversigten samt øvrige foreliggende oplysninger skal foretage en kontrol af, om udlændingen har overholdt opholdspåbuddet. Er dette ikke tilfældet, skal Udlændingeservice anmelde sagen til politiet, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1.

Forslaget skal forebygge nye overtrædelser af et pålagt opholdspåbud.

Regeringen foreslår derfor, at udlændingelovens regler ændres i overensstemmelse med forslaget. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 2.

4.4.3. Forholdet til EMRK i relation til anvendelsen af elektroniske fodlænker som styrket kontrolforanstaltning

Montering af en elektronisk sender på en person må anses for at udgøre et indgreb i retten til privatliv efter EMRK artikel 8, stk. 1. For at være foreneligt med konventionen skal indgrebet opfylde betingelserne i artikel 8, stk. 2, om at være foreskrevet ved lov, varetage et anerkendelsesværdigt hensyn, f.eks. forebygge forbrydelser, og opfylde proportionalitetskravet.

Ordningen er begrundet i hensynet til at forebygge nye overtrædelser af opholdspåbuddet, og ordningen skal finde anvendelse, når den pågældende udlænding mindst fire gange er straffet for manglende overholdelse af et påbud om at tage ophold i Center Sandholm.

For så vidt angår proportionalitetskravet er formålet med ordningen dels rent fysisk at gøre udlændingen mere opmærksom på påbuddet, dels at udgøre en markering af, at gentagne domme for overtrædelse af påbuddet har konsekvenser. I forhold til proportionalitetskravet bemærkes endvidere, at den elektroniske sender alene påmonteres i en afgrænset periode på 1 måned, og at senderen desuden skal fjernes på de tidspunkter, hvor den pågældende har fået dispensation fra opholdspåbuddet til f.eks. at tage på weekendbesøg hos venner og familie. Derudover registrerer senderen alene, hvornår den pågældende ankommer til og forlader indkvarteringsstedet. Efter 1 måned, eller hvis der over 1 uge i den periode, udlændingen har senderen monteret, ikke registreres aktivitet, vil der således blive udskrevet en oversigt

over udlændingens ind- og udgange af indkvarteringsstedet med henblik på Udlændingeservices kontrol af, om udlændingen har overholdt opholdspåbuddet.

Det er på den baggrund Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning med anvendelse af elektronisk fodlænke ikke er mere indgribende end nødvendigt og derfor er i overensstemmelse med EMRK.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner

De økonomiske konsekvenser forbundet med domstolenes vurdering af om en udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed skønnes umiddelbart at kunne afholdes inden for de eksisterende rammer på Justitsministeriets område.

Justitsministeriet og Integrationsministeriet vil blive pålagt nye administrative opgaver i forbindelse med udmøntningen af de administrative konsekvenser af § 34 a. Det forventes, at løsningen af disse opgaver ligeledes vil kunne afholdes inden for de respektive ministeriers eksisterende rammer.

Implementering af den af arbejdsgruppen beskrevne model for anvendelse af diplomatiske forsikringer, som kan anvendes i konkrete sager om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, forventes isoleret set ikke at medføre merudgifter. En efterfølgende beslutning om et styrket arbejde med indgåelse af diplomatiske forsikringer på baggrund af en eller flere konkrete sager kan indebære et øget ressourceforbrug i Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet, der ikke er opgjort på nuværende tidspunkt.

Det er vanskeligt at vurdere antallet af personer, der påbydes at bære elektroniske sendere. De økonomiske konsekvenser i forbindelse med tilvejebringelse af særlig indkvartering i tilknytning til Center Sandholm, herunder transport m.v. skønnes foreløbigt at udgøre 8,5 mio. kr. årligt, heraf 1,0 mio. kr. lønsum, for 6-8 personer. Udgiftsskønnet konsolideres nærmere. Dertil kommer udgifter på op til 1,1 mio. kr. i 2010 og 0,5 mio. kr. i efterfølgende år til indkøb og drift af en ordning med elektroniske sendere, der vil kunne konstatere om et opholdspåbud, jf. § 34 a. og bemærkningerne til denne, overholdes. Inkluderet i dette skøn er vedligeholdelse, licensafgifter og overvågning af signaler fra de elektroniske sendere. Der forventes anskaffet op til 10 elektroniske sendere. Udgifterne til disse opgaver i 2009 finansieres ved omprioritering inden for Integrationsministeriets eksisterende rammer. Udgifterne i perioden 2010-13 indarbejdes på FFL10.

Politiet vil skulle forestå påsætning og aftagning af elektroniske sendere. De økonomiske konsekvenser forbundet med denne opgave afholdes inden for de eksisterende rammer på Justitsministeriets område.

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

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

8. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

9. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter. Hvis der bliver tale om udvisning af en EU-borger, vil artikel 28 og 31 i direktiv 38/2004/EF finde anvendelse.

10. Hørte myndigheder m.v.

Lovforslaget har været sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Allerød Kommune, Amnesty International, Beredskabsstyrelsen, Børnerådet, byretterne, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Industri, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Almindelige Danske Lægeforening, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Det Centrale Handicapråd, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Frederiksberg Kommune, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Færøernes Landsstyre, Grønlands Landsstyre, HK/Danmark, Håndværksrådet, Institut for Menneskerettigheder, KL, Københavns Kommune, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landbrugsraadet, Landsorganisationen i Danmark, Ledernes Hovedorganisation, Mellemfolkeligt Samvirke, Politiforbundet i Danmark, Red Barnet, Rehabiliterings- og Forskningscenteret for Torturofre, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, UNHCR, Ægteskab uden grænser, Vestre Landsret og Østre Landsret.

11. Sammenfattende vurdering af konsekvenserne af lovforslaget

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige	Ingen	Lovforslaget skønnes at medføre merudgifter på Justitsministeriets og Integrationsministeriets områder til bl.a. etablering af særlig indkvartering, indkøb og drift af elektroniske sendere på i alt op til 9,6 mio. kr. i 2010 og op til 9,0 mio. kr. årligt herefter. En efterfølgende beslutning om et styrket arbejde med indgåelse af diplomatiske forsikringer på baggrund af en eller flere konkrete sager kan indebære et øget ressourceforbrug i Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet, der ikke er opgjort på nuværende tidspunkt.
Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen

Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Forslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter. Hvis der bliver tale om udvisning af en EU-borger, vil artikel 28 og 31 i direktiv 2004/38/EF finde anvendelse.	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 7.

Ændringen medfører, at også domstolene uden udlændingens samtykke skal videregive akter, der er indgået i en sag om opholdstilladelse, til politiet, når der er meddelt afslag på opholdstilladelse, eller når udlændingen frafalder ansøgningen herom.

Omfattet af bestemmelsen er alene de akter, der ikke har været undtaget efter den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6.

Til nr. 2

Efter den foreslåede bestemmelse i § 34 a skal en udlænding på tålt ophold, som gentagne gange er straffet for manglende overholdelse af et opholdspåbud, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8, jf. § 60, stk. 1, have monteret en elektronisk sender i 1 måned som en foranstaltning til at styrke kontrollen med overholdelsen af opholdspåbuddet, jf. § 42 a, stk. 9.

Bestemmelsen finder anvendelse i forhold til alle udlændinge på tålt ophold og altså ikke alene udlændinge, som er udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed. Det er endvidere en betingelse, at udlændingen af Udlændingeservice er blevet pålagt at tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8.

Det er alene grove brud på opholdspåbuddet, der skal medføre montering af en elektronisk sender. Det vil derfor alene være udlændinge på tålt ophold, som mindst fire gange er straffet efter udlændingelovens § 60, stk. 1, for ikke at efterkomme et påbud om at tage ophold i Center Sandholm, som vil være omfattet af bestemmelsen. Det er uden betydning, om udlændingen er straffet med bøde eller frihedsstraf efter udlændingelovens § 60, stk. 1.

Det er Udlændingeservice, som efter udlændingelovens § 42 a, stk. 9, skal sikre, at det i fornødent omfang kontrolleres, at et opholdspåbud overholdes.

Det forudsættes, at politiet giver Udlændingeservice meddelelse hver gang en udlænding på tålt ophold idømmes en straf, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1, for manglende overholdelse af et opholdspåbud.

Når udlændingen fire gange er blevet straffet for manglende overholdelse af et påbud om at tage ophold i Center Sandholm, og efter afsoningen af en eventuel straf, skal Udlændingeservice beslutte, at der skal monteres en elektronisk sender på udlændingens person.

Dette vil dog alene kunne gælde i situationer, hvor udlændingen rent faktisk frivilligt efterkommer påbuddet om at tage ophold i Center Sandholm, idet det ikke er muligt fysisk at gennemtvinge overholdelse af opholdspåbuddet. Efterkommer udlændingen derfor fortsat ikke påbuddet om tage ophold i Center Sandholm, når udlændingen er blevet straffet fire gange, skal Udlændingeservice i stedet på ny anmelde

sagen til politiet, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1. I dette tilfælde kan Udlændingeservice således ikke beslutte, at der skal monteres en elektronisk sender på udlændingens person.

Udlændingen gøres ved politiets forkyndelse bekendt med beslutningen fra Udlændingeservice om, at der skal monteres en elektronisk sender på den pågældendes person. Udlændingen skal samtidig gøres opmærksom på, at den pågældende kan straffes for ikke at medvirke til monteringen af den elektroniske sender, jf. forslaget til § 34 a, stk. 6.

Medvirker udlændingen ikke frivilligt til at få monteret den elektroniske sender, bistår politiet ved monteringen af den elektroniske sender på udlændingens person om fornødent ved brug af den fornødne magtanvendelse. Indgrebet skal altid ske så skånsomt, som omstændighederne tillader det.

Udlændingen kan efter forslaget til § 34 a, stk. 3, efterfølgende begære spørgsmålet om montering af den elektroniske sender indbragt for retten til prøvelse. Efter forslaget skal Udlændingeservice inden fem søgnedage indbringe sagen for retten på det sted, hvor Center Sandholm er beliggende, dvs. Hillerød Ret. Ved søgnedage forstås hverdage og lørdage. Reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a finder i øvrigt anvendelse på prøvelsen, jf. forslaget til § 34 a, stk. 4. Det indebærer blandt andet, at indbringelse af sagen for retten ikke har opsættende virkning, medmindre retten bestemmer dette, jf. retsplejelovens § 469, stk. 3.

Forslaget til § 34 a, stk. 5, indebærer, at hvis en udlænding har fået monteret en elektronisk sender, skal denne fjernes i de perioder, hvor der er givet dispensation fra opholdspåbuddet, eksempelvis når der gives tilladelse til weekendbesøg hos pågældendes familie. Efter udløbet af dispensationen fra overholdelse af opholdspåbuddet skal den elektroniske sender monteres igen om fornødent med bistand ved brug af tvang.

Den elektroniske sender skal være påmonteret i 1 måned, og perioder, hvor senderen har været fjernet af myndighederne, fradrages ikke i beregningen. Har retten tillagt indbringelsen af sagen opsættende virkning, skal den elektroniske sender fjernes. Godkender retten indgrebet, skal den elektroniske sender igen monteres på udlændingens person om fornødent med bistand ved brug af tvang. Fristen på 1 måneder regnes i denne situation fra det tidspunkt, hvor udlændingen efter rettens godkendelse af indgrebet på ny får monteret den elektroniske sender med fradrag for den periode, hvor udlændingen forud for rettens beslutning om at tillægge sagens indbringelse opsættende virkning har haft monteret den elektroniske sender.

Hvis det i løbet af den periode, hvor udlændingen har monteret en elektronisk sender, konstateres af Udlændingeservice, at udlændingen ikke efterkommer påbuddet om at tage ophold i Center Sandholm, hvorefter sagen anmeldes til politiet, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1, skal senderen fjernes.

Fjerner eller ødelægger udlændingen den monterede elektroniske sender i løbet af perioden, straffes udlændingen med bøde, jf. forslaget til § 34 a, stk. 6.

Den elektroniske sender registrerer, når udlændingen går ind og ud af indkvarteringsstedet. En udlænding, der har fået monteret en elektronisk sender, er således ikke frihedsberøvet.

Når den elektroniske sender efter 1 måned afmonteres, vil der blive udskrevet en elektronisk oversigt over udlændingens ind- og udgange af indkvarteringsstedet, hvorefter Udlændingeservice på baggrund af udskriften og øvrige oplysninger i sagen skal foretage en kontrol af, om udlændingen har overholdt opholdspåbuddet. Tilsvarende gælder, hvis der over 1 uge i den periode, udlændingen har senderen monteret, ikke registreres aktivitet. Er dette ikke tilfældet, skal Udlændingeservice anmelde sagen til politiet, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1.

Hvis udlændingen efter at have haft monteret den elektroniske sender igen bliver straffet for overtrædelse af opholdspåbuddet, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1, finder den foreslåede ordning anvendelse, således at udlændingen herefter på ny skal have monteret en elektronisk sender i 1 måned. Dette indebærer, at når udlændingen er blevet straffet mere end 4 gange for overtrædelse af opholdspåbuddet, finder

den foreslåede ordning anvendelse efter hver ny straf for overtrædelse af opholdspåbuddet, dvs. efter 5. gangs straf, 6. gangs straf osv.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.4.

Til nr. 3

Efter den foreslåede affattelse af § 36, stk. 1, er det ikke længere en forudsætning for frihedsberøvelse af udlændinge med henblik på udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, at der foretages en vurdering af, om de i § 34 nævnte foranstaltninger er tilstrækkelige til at sikre muligheden for udvisning.

Det indebærer, at frihedsberøvelse som udgangspunkt er den foranstaltning, der skal anvendes under en sag om administrativ udvisning af en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Der skal dog som hidtil foretages en proportionalitetsvurdering ved beslutningen om iværksættelse og opretholdelse af en frihedsberøvelse, ligesom det fortsat er en forudsætning for iværksættelse og opretholdelse af en frihedsberøvelse, at der er reel udsigt til, at en udsendelse kan effektueres inden for en overskuelig fremtid. Når disse betingelser ikke længere er til stede, f.eks. fordi udlændingen får tålt ophold her i landet, skal frihedsberøvelsen ophøre. Den foreslåede ordning indebærer, at hvis frihedsberøvelse må anses for uproportional, kan udlændingen ikke frihedsberøves eller må løslades, men de mindre indgribende foranstaltninger, som er nævnt i udlændingelovens § 34, kan ikke anvendes.

Politiet kan som hidtil iværksætte frihedsberøvelse, når der foreligger en vurdering af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, med henblik på at sikre muligheden for udvisning af den pågældende efter udlændingelovens § 25, nr. 1.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.2.

Til nr. 4

Den foreslåede affattelse af § 37, stk. 1, indebærer, at der ikke længere vil være forskellige prøvelsesmuligheder for politiets afgørelse om frihedsberøvelse i de sager, hvor frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 er iværksat for at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1.

Efter de gældende regler indbringes afgørelsen om frihedsberøvelse for retten, hvis den varer mere end 3 døgn, jf. udlændingelovens § 37, stk. 1, 1. pkt., mens en frihedsberøvelse, som ophører inden 3 døgn, kan påklages til Integrationsministeriet, jf. herved § 48, 6. pkt.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at en frihedsberøvelse efter den foreslåede § 36, jf. lovforslagets § 1, nr. 3, som er iværksat for at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1, altid skal indbringes for retten til prøvelse, uanset hvor længe frihedsberøvelsen har varet. Retten tager stilling til frihedsberøvelsens lovlighed, og – hvis udlændingen stadig er frihedsberøvet på tidspunktet for prøvelsen – til frihedsberøvelsens fortsatte opretholdelse.

Sagen skal indbringes for retten inden 3 døgn fra frihedsberøvelsens iværksættelse. Sagen indbringes ved justitsministerens (eller den, ministeren bemyndiger hertil) foranstaltning. Er udlændingen på det tidspunkt fortsat frihedsberøvet, skal udlændingen fremstilles for retten. Der henvises til den foreslåede bestemmelse i § 45 d, jf. lovforslagets § 1, nr. 7, og bemærkningerne hertil.

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse, at rettens prøvelse af en frihedsberøvelse, der er iværksat for at sikre muligheden for udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, behandles i henhold til bestemmelserne herom i det foreslåede kapitel 7 b, jf. lovforslagets § 1, nr. 7.

Til nr. 5

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 3.

Til nr. 6

Den foreslåede bestemmelse i § 45 b viderefører den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 45 b om vurdering af, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Det foreslås dog, at det fremover bliver justitsministeren (og ikke som i dag integrationsministeren efter indstilling fra justitsministeren), der foretager vurderingen af, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. forslagets stk. 1, og som kan beslutte, at de oplysninger, der er indgået i vurderingen af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den pågældende udlænding eller den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen, jf. forslagets stk. 2. En beslutning herom indebærer, at den pågældendes partsrepræsentant, herunder advokat, heller ikke kan få indsigt i oplysningerne.

En beslutning efter det foreslåede stk. 2 om at oplysninger, der ligger til grund for farevurderingen, ikke kan videregives til udlændingen, finder også anvendelse i forbindelse med en domstolsbehandling efter de foreslåede regler i udlændingelovens kapitel 7 b.

Med hensyn til fremlæggelse for retten af de fortrolige oplysninger, der ligger til grund for farevurderingen, i forbindelse med domstolsbehandlingen af f.eks. frihedsberøvelsen og udvisningsafgørelsen, henvises i øvrigt til bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 45 f, jf. lovforslagets § 1, nr. 7.

Der henvises endvidere til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.1.

Til nr. 7

Der foreslås et nyt kapitel 7 b om domstolsbehandling af visse beslutninger om administrativ udvisning m.v. Kapitlet angår domstolsbehandling af sager om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, af en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, og af en række andre afgørelser vedrørende en udlænding med henblik på udvisning efter § 25, nr. 1, herunder om frihedsberøvelse med henblik på at sikre muligheden for udvisning af den pågældende, jf. den foreslåede bestemmelse i § 36, jf. lovforslagets § 1, nr. 3. Det foreslåede kapitel 7 b fastlægger således blandt andet særlige processuelle regler for domstolsprøvelsen efter grundlovens § 63 i relation til sager om udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, f.eks. i relation til Integrationsministeriets afgørelse om udvisning (og i tilknytning hertil justitsministerens farevurdering).

Udlændingelovens § 37 og retsplejelovens kapitel 43 a indeholder i dag regler om domstolsprøvelse af en frihedsberøvelse efter § 36 for at sikre muligheden for at gennemføre en udvisning, herunder en udvisning efter § 25, nr. 1, fordi den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed. Sager om domstolsprøvelse af andre afgørelser efter udlændingeloven vedrørende en udlænding, der udvises efter udlændingelovens § 25, nr. 1, behandles efter de almindelige regler i retsplejeloven om behandlingen af civile sager.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at der i udlændingeloven indsættes et særligt kapitel om domstolsbehandling af sager om administrativ udvisning m.v. af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Formålet hermed er først og fremmest at give mulighed for, at der som led i domstolsbehandlingen af sager om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, kan fremlægges oplysninger for retten, som af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen og dennes advokat. Samtidig beskikkes der efter lovforslaget en særlig advokat for udlændingen, der har adgang også til det fortrolige materiale, og som har til opgave at varetage udlændingens interesser i relation til dette materiale under domstolsbehandlingen. De fortrolige oplysninger vil f.eks. kunne fremlægges for retten og den særlige advokat i form af skriftlige redegørelser fra PET.

En udlænding, der er udvist, har ikke ret til at opholde sig her i landet og skal udrejse, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1. Hvis den pågældende ikke udrejser frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen. Efter udlændingelovens § 31 må en udlænding ikke tvangsmæssigt udsendes til et land, hvor den pågældende

risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

På samme måde som i relation til prøvelse af spørgsmålet om farevurdering og udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, vil asylretlige spørgsmål i sagen om opholdstilladelse og udsendelse ofte blandt andet kunne bero på en vurdering af de oplysninger, der er indgået i vurderingen af, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, men som ikke kan videregives til udlændingen, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6. Sager om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, til en udlænding, der er udvist efter § 25, nr. 1, eller om udsendelse af en sådan udlænding, som har haft flygtningestatus, behandles efter lovforslaget derfor også efter de særlige regler i det foreslåede kapitel 7 b. Lovforslaget indebærer således, at disse sager fremover behandles af domstolene og ikke som i dag af asylmyndighederne; Udlændingeservice og Flygtningenævnet.

I det omfang det foreslåede kapitel 7 b i udlændingeloven ikke indeholder særlige regler herom, behandles sagerne efter reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse og i øvrigt efter de almindelige regler i retsplejeloven om behandling af civile sager, jf. forslaget til § 45 k.

Til § 45 d

Den foreslåede bestemmelse i § 45 d indeholder regler om, hvilke sager der skal behandles efter det foreslåede kapitel 7 b.

Efter forslaget til stk. 1, nr. 1, behandles efter det foreslåede kapitel 7 b sager om Integrationsministeriets afgørelse om udvisning af en udlænding, fordi den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 25, nr. 1. Som led i prøvelsen af Integrationsministeriets afgørelse om udvisning vil retten også kunne tage stilling til justitsministerens vurdering af, at den pågældende udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 6.

Det foreslåede kapitel 7 b fastlægger således blandt andet særlige processuelle regler for domstolsprøvelsen efter grundlovens § 63 i relation til sager om udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, f.eks. i relation til Integrationsministeriets afgørelse om udvisning (og i tilknytning hertil justitsministerens farevurdering).

De foreslåede regler i kapitel 7 b finder også anvendelse ved en særskilt prøvelse af justitsministerens farevurdering, hvis Integrationsministeriet efter en vurdering af hensynene i udlændingelovens § 26 undlader at træffe afgørelse om udvisning af den pågældende. En sådan sag indbringes i givet fald for retten af justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, jf. forslaget til stk. 2, hvis udlændingen fremsætter begæring herom, jf. også bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 46 g, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 10.

Efter forslaget til stk. 1, nr. 2, behandles efter kapitel 7 b også sager om prøvelse af en frihedsberøvelse efter den foreslåede bestemmelse i § 36, jf. lovforslagets § 1, nr. 3, for at sikre muligheden for udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1. Dette vil efter lovforslaget også gælde ved frihedsberøvelse af en udlænding med henblik på at sikre muligheden for udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, selvom den pågældende løslades inden 3 døgn, jf. den foreslåede bestemmelse i § 37, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 4, og bemærkningerne hertil. Alle sager, hvor der sker frihedsberøvelse af en udlænding med henblik på at sikre muligheden for udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, vil således blive indbragt for retten.

I de tilfælde, hvor både farevurdering, udvisning og frihedsberøvelse af udlændingen skal prøves af retten, vil det afhænge af en konkret vurdering i den enkelte sag, herunder omfanget og karakteren af de oplysninger, som skal fremlægges i sagen, om retten kan tage stilling til udvisningsafgørelsen i

forbindelse med, at der tages stilling til spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed, eller om retten indledningsvis må tage stilling til frihedsberøvelsen og dens fortsatte opretholdelse og herefter efterfølgende tage endelig stilling til selve udvisningsafgørelsen m.v.

Det bemærkes i den forbindelse, at der som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.2.1., ikke i forbindelse med en prøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed sker en egentlig prøvelse af gyldigheden af udvisningsafgørelsen (og den farevurdering, der ligger til grund herfor). Højesteret har dog udtalt, at der i en sag om frihedsberøvelsens lovlighed må kræves en rimelig sandsynliggørelse af, at der har været et sådant faktuelt grundlag for farevurderingen, at frihedsberøvelsen ikke kan anses for uhjemlet eller ubegrundet. Denne sandsynliggørelse må ske ved, at myndighederne for retten fremlægger de i så henseende fornødne oplysninger med passende adgang for udlændingen til at udtale sig herom (kontradiktion), jf. bl.a. Højesterets kendelser gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, side 2394 og side 2406. Der henvises desuden til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.2.3. om den menneskeretlige vurdering af, hvilke oplysninger der skal fremlægges for den frihedsberøvede udlænding.

Hensynet til, at udlændingen får rimelig mulighed for at udtale sig om det materiale, der fremlægges som grundlag for farevurderingen og udvisningsafgørelsen, må forventes i en række tilfælde at føre til, at retten ikke allerede i forbindelse med den indledende stillingtagen til frihedsberøvelsens lovlighed og opretholdelse også vil kunne tage stilling til selve farevurderingen og udvisningsafgørelsen. Afhængigt af de oplysninger, der foreligger i den enkelte sag, vil der også kunne opstå spørgsmål om rettens stillingtagen til, hvorvidt (dele af) det fortrolige materiale, som ligger til grund for farevurderingen, bør videregives til udlændingen og dennes advokat som led i domstolsbehandlingen, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 f. Dette spørgsmål vil normalt skulle afgøres efter en særskilt proces om, hvilket materiale der kan videregives til udlændingen.

Hertil kommer, at den proportionalitetsvurdering, som også indgår i prøvelsen af frihedsberøvelsens lovlighed, må antages blandt andet at afhænge af frihedsberøvelsens varighed på det givne tidspunkt og således f.eks. vil afhænge af, om der er tale om en frihedsberøvelse i sagens indledende faser eller om opretholdelse af en langvarig frihedsberøvelse.

Retten vil således efter en vurdering af de fremlagte oplysninger indledningsvis kunne bestemme, at frihedsberøvelsen opretholdes, mens prøvelsen af farevurderingen og udvisningsafgørelsen forberedes og efterfølgende behandles ved retten.

Denne afgørelse om frihedsberøvelsens opretholdelse vil således i almindelighed være truffet på det foreliggende grundlag, som indledningsvis fremlægges for retten (og udlændingen, dennes advokat og den særlige advokat), mens der som anført ovenfor ikke i forbindelse hermed sker en egentlig prøvelse af farevurderingen og udvisningsafgørelsen. Dette sker først efter en senere særskilt bevisførelse og procedure om dette spørgsmål. En dommer, der har deltaget i afgørelsen om frihedsberøvelsens opretholdelse, må således i almindelighed antages også at kunne medvirke ved den senere afgørelse af spørgsmålet om udvisning m.v., medmindre frihedsberøvelsens opretholdelse i en konkret situation måtte være begrundet på en sådan måde, at der som følge heraf foreligger omstændigheder, som er egnede til at rejse tvivl om dommerens fuldstændige upartiskhed i relation til den senere prøvelse af udvisningsafgørelsen m.v., jf. retsplejelovens § 61.

Efter forslaget til stk. 1, nr. 3, træffer retten afgørelse i sager, hvor en udlænding, som ikke tidligere har haft opholdstilladelse som flygtning, og som er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, søger om asyl, jf. § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2. Retten skal først tage stilling til, om udlændingen er omfattet af udlændingelovens § 7, som § 8, stk. 1 og 2, henviser til. Finder retten, at udlændingen ikke er omfattet af udlændingelovens § 7, skal retten efter § 32 a samtidig træffe afgørelse om, hvorvidt § 31 er til hinder for udsendelse. Er udlændingen ikke omfattet af udlændingelovens § 7, og er § 31 ikke til hinder for udsendelse, skal retten give afslag på ansøgningen om opholdstilladelse. Samtidig skal retten fastsætte

udrejsefristen til straks, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 h, stk. 3. Byrettens afgørelse herom anses som udgangspunkt for indbragt for landsretten, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 i.

Finder retten, at udlændingen er omfattet af udlændingelovens § 7, medfører § 10, stk. 1, nr. 1, at udlændingen ikke kan gives opholdstilladelse. Også i denne situation skal retten derfor efter udlændingelovens § 32 a træffe afgørelse om, hvorvidt § 31 er til hinder for udsendelse. Finder retten, at udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse, får udlændingen tålt ophold, dvs. en afgørelse om, at udlændingen gives afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, jf. § 10, stk. 1, nr. 1, at udlændingen derfor pålægges at udrejse straks, men at tvangsmæssig udsendelse ikke kan ske til et land, hvor udlændingen er i risiko for overgreb, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, jf. § 31.

Efter forslaget til stk. 1, nr. 4, træffer retten afgørelse om udsendelse, jf. udlændingelovens § 31, af en udlænding, der tidligere har haft opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2. Når en udlænding med opholdstilladelse bliver udvist, bortfalder opholdstilladelsen, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, og udlændingen meddeles indrejseforbud for bestandig, jf. § 32, stk. 4. Når udlændingen hidtil har haft flygtningestatus, skal der i den forbindelse tages stilling til, om udlændingen kan udsendes. Finder retten, at udlændingelovens § 31 ikke er til hinder for udsendelse, skal retten fastsætte udrejsefristen til straks, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 h, stk. 3. Byrettens afgørelse herom anses som udgangspunkt for indbragt for landsretten, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 i.

Finder retten, at udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse, får udlændingen tålt ophold.

Spørgsmål om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller udsendelse, jf. § 31, vil typisk foreligge til afgørelse samtidig med prøvelsen af spørgsmålet om farevurdering, udvisning og frihedsberøvelse, enten fordi den udviste udlænding hidtil har haft opholdstilladelse som flygtning, eller fordi udlændingen søger asyl i forbindelse med udvisningen. Det er retten, som efter en konkret vurdering i den enkelte sag beslutter, hvordan domstolsbehandlingen mest hensigtsmæssigt tilrettelægges.

De foreslåede bestemmelser i kapitel 7 b vil også finde anvendelse, hvis spørgsmålet om asyl eller udsendelse særskilt skal behandles ved domstolene, f.eks. fordi udlændingen måtte frafalde domstolsprøvelse af selve udvisningsafgørelsen. Søger udlændingen først asyl, efter at domstolene har prøvet spørgsmålet om farevurdering og udvisning, skal domstolene også træffe afgørelse i sagen efter reglerne i kapitel 7 b.

Tilsvarende gælder, hvis udlændingen søger om genoptagelse af sin asylsag eller af en afgørelse om udsendelse, afgjort af domstolene. I disse sager må retten indledningsvis tage stilling til, om anmodningen om genoptagelse giver anledning til at tillægge sagen opsættende virkning med henvisning til udrejsefristen. Er udlændingens udrejsefrist overskredet, bør retten ikke give anmodningen om genoptagelse opsættende virkning, medmindre ganske særlige grunde taler derfor, jf. herved udlændingelovens § 33, stk. 7.

Endvidere finder de foreslåede bestemmelser i kapitel 7 b anvendelse, hvis en udlænding, som udvises efter udlændingelovens § 25, nr. 1, tidligere af asylmyndighederne har fået afslag på asyl eller på, at § 31 er til hinder for udsendelse, og udlændingen på ny søger asyl eller påberåber sig, at udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse, jf. lovforslagets § 3 og bemærkningerne hertil.

De foreslåede bestemmelser i stk. 1, nr. 3 og 4, indebærer således, at domstolene fremover i alle sager, der indbringes for domstolene, om udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, vil skulle tage stilling til asylretlige spørgsmål og således i disse tilfælde bliver asylmyndighed i stedet for Udlændingeservice og Flygtningenævnet.

Retten vil i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller behandlingen af spørgsmålet om udsendelse efter § 31 af en udlænding, der hidtil har haft opholdstilladelse som flygtning, skulle træffe afgørelse på baggrund af en konkret og

individuel vurdering af den enkelte udlændings asylmotiv sammenholdt med den baggrundsviden om generelle forhold i hjemlandet og eventuelt konkrete forhold af betydning for sagen, som tilvejebringes til brug for rettens afgørelse.

Retten skal til brug for denne vurdering drage omsorg for sagens oplysning, jf. herved den foreslåede bestemmelse i § 45 k, hvorefter retsplejelovens kapitel 43 a i øvrigt finder tilsvarende anvendelse ved behandlingen af disse sager.

Til brug for sagens behandling skal retten være i besiddelse af så mange asylrelevante oplysninger som muligt, og retten kan anmode det offentliges repræsentant i sagen om at foretage de relevante sagsskridt og indhente oplysninger m.v., jf. nedenfor. Det offentliges repræsentant i sagen kan anmode Udlændingeservice om at fremskaffe oplysningerne m.v., f.eks. at sørge for, at udlændingen udfylder asylskema.

Når en asylansøgning indbringes for retten, skal retten anmode Rigspolitiets Udlændingeafdeling om – i de tilfælde, hvor der ikke allerede er modtaget en asylansøgning hos politiet – at foretage de indledende sagsskridt med oprettelse af den pågældende udlænding som asylansøger i Udlændingeregisteret (UR) og fastlæggelse af (i det omfang det er muligt) den pågældende udlændings identitet, nationalitet samt rejserute. Rigspolitiet afhører i den forbindelse udlændingen og opdaterer de nødvendige oplysninger i UR. Som fast led i identitetsafklaringen tager Rigspolitiet endvidere fingeraftryk af udlændingen og kontrollerer i EURODAC, hvorvidt den pågældende er kendt af andre EU-lande. Rigspolitiet sender sagens akter til retten til brug for rettens behandling af asylansøgningen.

Retten vil udover asylregistreringsafhøringen skulle foranstalte, at den på gældende efterfølgende af Udlændingeservice registreres som asylansøger, jf. udlændingelovens § 48 e, stk. 1, samt at udlændingen som i andre asylsager udfylder et familieoplysningsskema samt et asylskema. Asylskemaet bør foreligge på udlændingens modersmål eller på et andet sprog, som udlændingen behersker tilfredsstillende, og skal efter besvarelse oversættes til dansk.

I de tilfælde, hvor den pågældende udlænding er analfabet eller af andre grunde har vanskeligheder ved at udfylde et asylansøgningsskema, kan udfyldelse undlades.

Er den pågældende en uledsaget udlænding under 18 år, skal der, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, udpeges en repræsentant til varetagelse af den mindreåriges interesser, jf. herved udlændingelovens § 56 a, stk. 1. Retten skal således anmode Udlændingeservice om at iværksætte procedurer efter udlændingelovens § 56 a, stk. 1. Den personlige repræsentant bør indkaldes som bisidder og orienteres om sagen på lige fod med advokaten. Den personlige repræsentant indkaldes ikke til møder, hvor fortroligt materiale behandles af retten, jf. herved den foreslåede bestemmelse i § 45 f og bemærkningerne hertil.

Den pågældende udlænding skal have lejlighed til at afgive sin forklaring for retten, hvor udlændingens asylmotiv på baggrund af de foreliggende oplysninger om udlændingens konkrete forhold (blandt andet fra asylregistreringsskema og asylskema) sammenholdt med de generelle forhold i udlændingens hjemland (eller første asylland) uddybes.

Retten skal i den forbindelse vurdere, om udlændingens eventuelle tidligere asylsagsakter bør indhentes fra Udlændingeservice. Det vil herudover også kunne være relevant at indhente øvrige sagsakter, herunder akter i forbindelse med f.eks. ansøgninger om familiesammenføring eller humanitær opholdstilladelse, fra Udlændingeservice eller Integrationsministeriet, ligesom indhentelse med samtykke af nære familiemedlemmers eventuelle udlændingesagsakter kan være relevant.

Retten kan til brug for sagens oplysning træffe bestemmelse om yderligere afhøringer af udlændingen samt om tilvejebringelse af andre bevismidler, herunder afhøring af eventuelle vidner.

Til brug for sagen skal der tilvejebringes de fornødne baggrundsoplysninger, herunder om forholdene i den pågældendes hjemland (eller første asylland).

Til brug herfor foreslås det i § 45 h, stk. 4, at retten skal anmode Flygtningenævnet om en udtalelse om sagen.

Anmodningen skal være skriftlig, og retten skal heri angive temaet for høringen af Flygtningenævnet.

Høringen skal omfatte alle asylrelevante oplysninger, herunder ansøgerens asylforklaringer som afgivet over for retten. Det indebærer, at også de akter, som måtte være indhentet fra Udlændingeservice og Integrationsministeriet, skal indgå i det materiale, der sendes til Flygtningenævnet. Materialet til Flygtningenævnet bør også indeholde en udtalelse fra Udlændingeservice om styrelsens praksis og baggrundsmateriale i forhold til det omhandlede land.

Retten skal herudover vurdere, om det vil være nødvendigt at indhente en udtalelse fra PET om sagens eventuelle forgreninger til udlandet, herunder til udlændingens hjemland (eller første asylland), som ligeledes sendes til Flygtningenævnet.

I de tilfælde, hvor den pågældende udlænding ikke tidligere har søgt om asyl, bør den pågældende således have haft lejlighed til at afgive en forklaring om sit asylmotiv for retten, jf. ovenfor.

Inden høringen af Flygtningenævnet skal parterne og den særlige advokat have haft lejlighed til at udtale sig, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 h, stk. 4. Parterne og den særlige advokat skal også efterfølgende have lejlighed til at udtale sig om Flygtningenævnets udtalelse.

Det bemærkes, at partsprocessen sker ved rettens behandling af sagen, og Flygtningenævnet afgiver således til brug herfor en sagkyndig udtalelse i en proces, hvor udlændingen ikke har partsrettigheder direkte i forhold til Flygtningenævnet.

Flygtningenævnets udtalelse er ikke bindende for retten.

Retten vurderer, om sagen er forsvarligt oplyst, inden der træffes afgørelse om asylspørgsmålet, og kan afskære yderligere undersøgelse og bevisførelse, som må anses for unødvendig.

Retten kan også bestemme, at der skal indhentes yderligere oplysninger, f.eks. foretagelse af ægthedsvurderinger og kriminaltekniske erklæringer vedrørende dokumenter, foranstalte sprogtest eller torturundersøgelser samt iværksætte høringer via Udenrigsministeriet eller andre myndigheder om generelle eller konkrete forhold i eksempelvis udlændingens hjemland eller andre lande m.v.

Efter udlændingelovens § 40 skal en udlænding meddele de oplysninger, der er nødvendige til bedømmelse af, om den pågældende kan gives opholdstilladelse eller opholder sig lovligt her i landet. Det påhviler således udlændingen at sandsynliggøre, at betingelserne for at blive meddelt asyl eller at undgå udsendelse er til stede. Retten bør derfor i de indledende afhøringer af udlændingen vejlede om oplysningspligten efter udlændingelovens § 40 samt om vigtigheden af, at den pågældende fremkommer med alle oplysninger.

Rettens afgørelse af asylspørgsmålet træffes på grundlag af en helhedsvurdering af udlændingens forklaring og personlige fremtræden sammenholdt med sagens øvrige oplysninger, herunder de indhentede baggrundsoplysninger og asylpraksis samt Flygtningenævnets udtalelse. I den forbindelse vil også indgå, om udlændingens forklaring fremstår som sammenhængende og konsistent. Retten skal også forholde sig til troværdigheden af et påberåbt asylmotiv. Det vil således særligt være aktuelt i de tilfælde, hvor udlændingens forklaring til sagen er præget af divergenser, skiftende forklaringer, udbygninger eller undladelser. Retten bør endvidere i tilfælde af tvivl om udlændingens troværdighed vurdere, i hvilket omfang det asylretlige princip om »benefit of the doubt« (enhver rimelig tvivl om, hvorvidt udlændingen på baggrund af sin forklaring og de øvrige foreliggende oplysninger må antages at være forfulgt i hjemlandet af de grunde, der er nævnt i flygtningekonventionens artikel 1 A, skal komme udlændingen til gode) skal finde anvendelse.

Der henvises i øvrigt til FN's Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus.

Retten vil kunne foretage den asylretlige vurdering sideløbende med eller efter prøvelsen af spørgsmålet

om frihedsberøvelse, farevurdering og udvisning og vil således kunne være i besiddelse af fortrolige oplysninger, som udlændingen og dennes advokat ikke har indsigt i, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, men som kan indeholde oplysninger af asylretlig relevans.

I de tilfælde må retten sikre, at disse oplysninger inddrages i sagen, selvom den særlige advokat ikke måtte påberåbe sig disse oplysninger, som kan have betydning for vurderingen af de asyl- og udsendelsesrelaterede forhold.

Hvis retten træffer endelig afgørelse om afslag på ansøgning om asyl eller endelig afgørelse om, at udlændingelovens § 31 ikke er til hinder for udsendelse, sendes sagen til Rigspolitiet med henblik på effektuering af udsendelse af den pågældende til det land, hvortil retten har bestemt, at udsendelse kan ske.

Retten skal i alle sager orientere Rigspolitiet om asylsagens udfald med henblik på den fornødne opdatering i Udlændingeregisteret og Schengeninformationssystemet.

Endvidere skal retten i de sager, hvor en udlænding hidtil har haft opholdstilladelse, og hvor udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, opretholdes, orientere Udlændingeservice om den afgørelse, der er truffet, med henblik på at Udlændingeservice til den relevante kommune kan videregive oplysninger om, at udlændingens opholdstilladelse er bortfaldet, jf. herved udlændingelovens § 44 a, stk. 1, nr. 3.

Hvis en udlænding, der er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, og som har fået afslag på asyl af retten, måtte søge om opholdstilladelse på andet grundlag, herunder humanitær opholdstilladelse efter § 9 b, vil udlændingen få afslag på en sådan ansøgning med henvisning til § 10, stk. 1, nr. 1.

Såfremt der er indgået en konkret eller generel aftale om en diplomatisk forsikring med den pågældende udlændings hjemland eller et relevant tredjeland, skal retten også inddrage denne i afgørelsen af, om udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse. I sådanne sager vil retten normalt skulle indhente en udtalelse fra Udenrigsministeriet til brug for rettens vurdering af betydningen af den diplomatiske forsikring. Retten bør endvidere vurdere, hvorvidt en sådan udtalelse tillige skal indgå i det materiale, der sendes til brug for Flygtningenævnets afgivelse af udtalelse.

Efter forslaget til stk. 1, nr. 5, behandles efter det foreslåede kapitel 7 b også sager efter udlændingelovens § 32 b i forhold til udlændinge, der er blevet udvist efter § 25, nr. 1, og som har fået tålt ophold. Det gælder også, hvis udlændingen har fået tålt ophold som følge af en afgørelse truffet af asylmyndighederne, Udlændingeservice og Flygtningenævnet. Efter udlændingelovens § 32 b skal en afgørelse om, at § 31 er til hinder for udsendelse, ændres, hvis det grundlag, der er angivet i afgørelsen, ikke længere er til stede.

Bliver en aftale om en diplomatisk forsikring først indgået, efter at retten har truffet afgørelse om, at udlændingelovens § 31 anses for at være til hinder for udsendelse af en udlænding, kan justitsministeren, eller den ministeren bemyndiger hertil, således indbringe sagen på ny for retten med henblik på en vurdering af, om den diplomatiske forsikring giver anledning til at ændre afgørelsen om udsendelse. Dette gælder også, hvis den diplomatiske forsikring angår en sag, hvor en udlænding, der er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, opholder sig her i landet på tålt ophold som følge af en beslutning truffet af Udlændingeservice eller Flygtningenævnet, jf. den foreslåede bestemmelse i § 46 g, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 13. Også i disse sager kan der være behov for, at retten indhenter en udtalelse fra Flygtningenævnet, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 h, stk. 4.

Indgås der en aftale om en diplomatisk forsikring i en asylsag, som ikke vedrører en udlænding, der er udvist af hensyn til statens sikkerhed, vil det som hidtil være Udlændingeservice og Flygtningenævnet, som skal vurdere, hvorvidt en sådan aftale kan føre til udsendelse af den pågældende.

Efter forslaget til stk. 2 indbringes de nævnte sager omfattet af det foreslåede kapitel 7 b for Københavns Byret. Sagen indbringes for retten af det offentlige, dvs. af justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, jf. herved den foreslåede bestemmelse i § 45 b, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, hvorefter

justitsministeren vurderer, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, og således er den, der har kendskab til de fortrolige oplysninger i sagen, der har ført til denne vurdering. Efter den foreslåede bestemmelse i § 46 g, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 10, kan udlændingen skriftligt over for Integrationsministeriet give afkald på, at en afgørelse om, at udlændingen er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, indbringes for retten.

Det følger af retsplejelovens § 469, stk. 2, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 k, at sagen skal indbringes for retten inden 5 søgnedage efter f.eks. udvisningsafgørelsen, dog skal frihedsberøvelse indbringes inden 3 døgn fra frihedsberøvelsens iværksættelse, jf. herved den foreslåede bestemmelse i § 37, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 4.

Som følge af sagernes særlige karakter foreslås det, at der i sagens afgørelse ved byretten deltager 3 dommere. Bestemmelsen indebærer, at der ved hovedforhandlingen i byretten deltager 3 dommere (»sagens afgørelse«), mens en enkelt dommer uden for hovedforhandlingen som udgangspunkt kan handle på rettens vegne, jf. retsplejelovens § 12, stk. 2.

Hvis udlændingen er frihedsberøvet, skal der mindst hver 4. uge tages stilling til frihedsberøvelsens opretholdelse, jf. udlændingelovens § 37, stk. 3. På denne baggrund foreslås det i 2. pkt., at retten kan bestemme, at der ved behandlingen af en sag om frihedsberøvelse af udlændingen alene deltager 1 dommer. Dette vil f.eks. kunne være relevant, hvis der i et retsmøde skal tages stilling til spørgsmålet om fortsat frihedsberøvelse af udlændingen, men uden at der opstår spørgsmål om at fremlægge nye oplysninger i relation til farevurderingen og udvisningsafgørelsen.

Det foreslås endelig, at den, der indbringer sagen for retten (justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil), og som er en part i sagen, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 e, stk. 1 – ud over de almindelige regler om rettergangsfuldmægtige, jf. retsplejelovens § 260 – helt eller delvist kan lade personer, der er ansat i Politiets Efterretningstjeneste, møde for sig i retten som rettergangsfuldmægtig. Den foreslåede bestemmelse skal ses i lyset af, at der under sagen vil skulle fremlægges fortrolige oplysninger fra PET, som har dannet grundlag for farevurderingen, og bestemmelsen supplerer i øvrigt retsplejelovens § 260, stk. 1, nr. 4, hvorefter personer, der er ansat hos en part, kan møde som rettergangsfuldmægtig. Det forudsættes, at det i givet fald vil være en juridisk medarbejder fra PET, som møder i retten.

Efter forslaget til stk. 3 har sagens indbringelse for retten opsættende virkning, når udlændingen opholder sig her i landet, medmindre der er tale om indbringelse af en afgørelse om frihedsberøvelse efter den foreslåede bestemmelse i § 36, jf. lovforslagets § 1, nr. 3. Det svarer til, hvad der i dag gælder efter retsplejelovens § 469, stk. 3, om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse (dvs. at sagens indbringelse som udgangspunkt ikke hindrer frihedsberøvelsens iværksættelse og opretholdelse). Opsættende virkning medfører, at udlændingens udrejsefrist udsættes, således at udlændingen ikke skal udrejse og ikke kan udsendes tvangsmæssigt. Havde udlændingen inden udvisningen en opholdstilladelse betyder opsættende virkning endvidere, at udlændingen bevarer sin opholdstilladelse under sagens behandling for retten. Opholder udlændingen sig i udlandet på tidspunktet for udvisningen efter udlændingelovens § 25, nr. 1, har indbringelsen for retten ikke opsættende virkning. Det indebærer, at udlændingen fortsat er udvist med indrejseforbud for bestandig under sagens behandling ved retten, og at en eventuel opholdstilladelse er bortfaldet som konsekvens af udvisningen, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1.

Det foreslåede stk. 4 betyder, at udlændingelovens §§ 37 a-e finder tilsvarende anvendelse i sager, hvor frihedsberøvelse efter den foreslåede bestemmelse i § 36, jf. lovforslagets § 1, nr. 3, er iværksat for at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1.

De gældende regler i udlændingelovens §§ 37 d og e giver mulighed for at afskære eller begrænse udlændingens adgang til besøg og anden kontakt, der efter en konkret vurdering kan medvirke til at forhindre udsendelsen.

Udlændingelovens §§ 37 d og e kan anvendes til at afskære eller begrænse besøg og brevkontakt

f.eks. i tilfælde, hvor den pågældende udlænding under sagen ønsker at give interviews til danske eller udenlandske medier, hvis offentliggørelse af et sådant interview vil kunne medføre, at udlændingen skaber sig et asylgrundlag, således at muligheden for udsendelse af den pågældende forringes.

§§ 37a-e finder anvendelse i disse sager i henhold til de betingelser og vilkår, der er angivet i de enkelte bestemmelser. Det er politiet, som træffer afgørelse om anvendelse af foranstaltningerne efter §§ 37 a-e.

Det forudsættes, at sagen mod den pågældende og de relevante bestræbelser på udsendelse fremmes mest muligt, idet det dog bemærkes, at hvis udlændingen ikke medvirker til udsendelse, kan dette komme den pågældende til skade i relation til den mulige tidsmæssige udstrækning af opretholdelsen af tiltag, der forhindrer udlændingen i gennem kommunikation udadtil at skabe sig et asylgrundlag.

Tiltag i henhold til bestemmelsen skal altid anvendes proportionalt i forhold til den enkelte sag og med respekt for muligheden for at anvende øvrige tiltag.

Et iværksat tiltag skal løbende revurderes i forhold til sagens udvikling og i forhold til proportionaliteten, og tiltag skal ophøre straks, såfremt grundlaget herfor ikke længere er til stede.

Til § 45 e

Efter den foreslåede bestemmelse i § 45 e, stk. 1, er parterne i sagen efter det foreslåede kapitel 7 b udlændingen og den, der indbringer sagen for retten efter den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, dvs. justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil. Integrationsministeriet, der har truffet afgørelsen om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, er således ikke part i sagen, hvilket må ses i lyset af, at ministeriet kan være uden kendskab til de oplysninger, der er indgået i vurderingen efter stk. 1, om at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6.

Det er således udlændingen og den, der for det offentlige har indbragt sagen for retten, der udøver de sædvanlige civilprocessuelle partsbeføjelser i sagen, jf. dog nedenfor om den særlige advokat, der beskikkes for udlændingen i relation til de oplysninger, som af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen.

Efter forslaget til stk. 2 beskikker retten en advokat for udlændingen til at bistå vedkommende under sagen. Bestemmelsen svarer til udlændingelovens § 37, stk. 2, om beskikkelse af en advokat for en frihedsberøvet udlænding, der fremstilles for retten.

Det foreslås endvidere, at retten beskikker en særlig advokat til at varetage udlændingens interesser og på vegne af denne udøve partsbeføjelser med hensyn til oplysninger, der efter den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen og dennes advokat (oplysninger, der er indgået i vurderingen af, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed). Udlændingen og dennes advokat har ikke adgang til de pågældende oplysninger og har ikke mulighed for at udøve de sædvanlige partsbeføjelser, herunder navnlig at kunne vurdere og udtale sig om de pågældende oplysninger, selv om disse fremlægges for retten og indgår i grundlaget for rettens afgørelse. Dette varetages i stedet af den særlige advokat, der har indsigt i og mulighed for at udtale sig om det materiale, som fremlægges for retten med henblik på at indgå i sagen, herunder de fortrolige oplysninger, som af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen og dennes advokat.

Den særlige advokat udøver partsbeføjelser på vegne af udlændingen med hensyn til disse fortrolige oplysninger, men er i øvrigt ikke part eller partsrepræsentant i sagen. I det omfang udlændingen sammen med sin advokat kan udøve sædvanlige civilprocessuelle partsbeføjelser, herunder med hensyn til oplysninger, som er videregivet til udlændingen og fremlagt i retten, optræder den særlige advokat således ikke på vegne af udlændingen. Den særlige advokat har f.eks. indsigt i og kan udtale sig om oplysninger, som er undtaget efter den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6. Den særlige advokat kan også fremsætte begæring om, at sådanne oplysninger skal videregives til udlændingen og

dennes advokat, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 f, stk. 2, og kan kære rettens afgørelse om, at oplysningerne ikke skal videregives. Den særlige advokat har derimod ikke en almindelig adgang til f.eks. at kære rettens procesledende afgørelser under sagens behandling eller at indbringe byrettens endelige afgørelse i sagen for landsretten. Dette tilkommer udlændingen, som er part i sagen, jf. forslaget til § 45 e, stk. 1.

Hvis udlændingen er eller har været frihedsberøvet, således at spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og eventuelle opretholdelse skal indbringes for retten inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse, jf. den foreslåede bestemmelse i § 37, jf. lovforslagets § 1, nr. 4, forudsættes det, at den, der skal indbringe sagen for retten efter den foreslåede bestemmelse i § 45 d, stk. 2, snarest muligt anmoder retten om at beskikke en advokat og en særlig advokat for udlændingen, således at disse i videst muligt omfang inden fremstillingen i retten har haft lejlighed til at gennemgå og drøfte det materiale i sagen, som er fremlagt for udlændingen. Der henvises endvidere til den foreslåede bestemmelse i § 45 f, stk. 2, og bemærkningerne hertil.

Justitsministeren antager et antal advokater, der kan beskikkes som særlige advokater i sager efter det foreslåede kapitel 7 b, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 j. Det forudsættes, at retten i almindelighed beskikker den advokat, der »står for tur« til at blive beskikket, men at der beskikkes en anden advokat, hvis udlændingen har begrundede indsigelser mod beskikkelsen af den pågældende.

Med hensyn til salær og godtgørelse for udlæg til den beskikkede advokat og til den beskikkede særlige advokat gælder de samme regler, som hvis der var bevilget fri proces, jf. retsplejelovens kapitel 31. Dette indebærer, at salær m.v. betales af det offentlige.

Med henblik på at sikre den særlige advokats løbende indsigt i sagen ved retten foreslås det i stk. 3, at advokaten skal underrettes om alle retsmøder i sagen og er berettiget til at deltage i disse. Henset til advokatens særlige rolle i sagen foreslås det endvidere, at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af lovteksten, at advokatens partsbeføjelser vedrørende de fortrolige oplysninger i sagen, jf. ovenfor, indebærer, at vedkommende skal gøres bekendt med det materiale, som indgår i sagen for retten, dvs. det materiale, som fremlægges af det offentlige med henblik på, at det kan indgå i rettens afgørelse (og eventuelt supplerende materiale, som fremlægges af udlændingen og dennes advokat). I den foreslåede bestemmelse i § 45 f, stk. 1, er det endvidere udtrykkeligt bestemt, at de fortrolige oplysninger, som af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen og dennes advokat, skal videregives til den særlige advokat.

Den særlige advokat skal endvidere som udgangspunkt have udleveret kopi af materialet. Justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil (i praksis normalt den, der har indbragt sagen for retten), kan dog bestemme, at der af sikkerhedsmæssige grunde ikke skal udleveres kopi til den særlige advokat. Dette vil alene kunne være relevant med hensyn til de oplysninger, der efter den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen. I så fald skal den særlige advokat på anden måde have fornøden adgang til materialet, f.eks. ved at gennemse det pågældende materiale i retten eller hos politiet. Spørgsmålet om udlevering af kopi skal på begæring af den særlige advokat indbringes for retten, der også kan tage stilling til en eventuel tvist om, hvordan advokaten i stedet skal have adgang til materialet.

Det foreslås i stk. 4, at retten bestemmer, hvordan en udlænding, der opholder sig i udlandet, og som har indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 32, jf. § 25, nr. 1, får lejlighed til at udtale sig over for retten i forbindelse med domstolsprøvelsen af udvisningsafgørelsen m.v.

Hvis en udlænding, der er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, ikke opholder sig her i landet, har sagens indbringelse for retten ikke opsættende virkning, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 d, stk. 3. Dette indebærer, at udlændingen i kraft af udvisningsafgørelsen har indrejseforbud og ikke kan rejse ind i Danmark, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1. Udlændingen kan således ikke personligt være til stede i retsmøder under sagen, men er repræsenteret af sin advokat og (for så vidt angår de fortrolige

oplysninger, der er indgået i farevurderingen) af den særlige advokat beskikket efter den foreslåede bestemmelse i § 45 e, stk. 2. Der er således i denne situation ikke tale om, at udlændingen er udeblevet »uden oplyst lovligt forfald«, jf. retsplejelovens § 472, stk. 2.

Retten bestemmer i disse tilfælde, hvordan udlændingen får lejlighed til at udtale sig over for retten. Det kan f.eks. ske ved anvendelse af telekommunikation (telefon- eller videoforbindelse), ved en indenretlig afhøring foretaget i det land, hvor udlændingen opholder sig, eller ved fremlæggelse af en eller flere skriftlige erklæringer fra udlændingen. Det foreslåede stk. 4 indebærer, at retsplejelovens § 303, hvorefter en part kan begære personligt at afgive forklaring for retten, ikke finder anvendelse i sager, hvor udlændingen opholder sig i udlandet og ikke kan indrejse som følge af et indrejseforbud.

Til § 45 f

Den foreslåede bestemmelse i § 45 f indeholder regler om videregivelse af de oplysninger, som er undtaget fra videregivelse til udlændingen selv, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, til den særlige advokat. Som anført i bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, finder en beslutning efter denne bestemmelse om, at oplysninger, der er indgået i farevurderingen, ikke kan videregives til udlændingen, også anvendelse i forbindelse med en domstolsbehandling efter de foreslåede regler i udlændingelovens kapitel 7 b. Dette indebærer bl.a., at udlændingen under en retssag ikke har adgang til aktindsigt i de pågældende oplysninger, som fremlægges for retten, efter retsplejelovens § 255 a, som alene gælder »medmindre andet er bestemt«.

De fortrolige oplysninger, der er indgået i justitsministerens vurdering af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, vil som det klare udgangspunkt blive fremlagt for retten. Der kan dog i denne vurdering være indgået oplysninger af en sådan særlig karakter, at de af hensyn til statens sikkerhed, herunder PETs virksomhed, ikke kan videregives til andre og heller ikke som led i den særlige domstolsbehandling efter reglerne i det foreslåede kapitel 7 b. Hvis sådanne oplysninger ikke fremlægges for retten og den særlige advokat beskikket efter den foreslåede bestemmelse i § 45 e, stk. 2, vil oplysningerne ikke indgå i grundlaget for rettens afgørelse i sagen, da retten på grundlag af det, der er passeret under forhandlingerne og bevisførelsen, må afgøre, hvilke faktiske omstændigheder der skal lægges til grund for sagens pådømmelse, jf. retsplejelovens § 344.

Det bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) i dom af 19. februar 2009 (storkammerafgørelse) i sagen A. m.fl. mod Storbritannien som anført i afsnit 4.2.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger fremkom med nogle generelle betragtninger om, hvornår en frihedsberøvet kan anses at have adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod ham. Domstolen udtalte, at hvis beviserne i vid udstrækning er fremlagt, og det åbne materiale spiller den afgørende rolle i afgørelsen, kan det ikke siges, at den frihedsberøvede er nægtet muligheden for effektivt at anfægte beskyldningerne imod ham. Det samme gør sig ifølge Domstolen gældende i sager, hvor der er tale om, at alt eller næsten alt bevismateriale ikke er fremlagt, men hvor beskyldningerne i det åbne materiale er tilstrækkeligt specifikke til, at den frihedsberøvede kan give sin advokat eller den særlige advokat information til at imødegå det, uden at der er behov for at kende detaljer i eller kilder til materialet. Hvis det åbne materiale derimod i det væsentlige består af generelle påstande, og afgørelsen om, at den frihedsberøvede udgør en sikkerhedsrisiko, alene eller afgørende er baseret på »lukket« materiale, vil betingelserne i EMRK artikel 5, stk. 4, ifølge EMD ikke være opfyldt. Den frihedsberøvede skal således gennem det åbne materiale have adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod sig, således at den pågældende er i stand til at give effektive instruktioner til den særlige advokat.

Det foreslås i stk. 1, at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af lovteksten, at de oplysninger, som i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, ikke kan videregives til udlændingen og dennes advokat, videregives til den særlige advokat, der varetager udlændingens interes-

ser med hensyn til disse oplysninger, jf. også den foreslåede bestemmelse i § 45 e og bemærkningerne hertil.

Den særlige advokat kan drøfte sagen med udlændingen og dennes advokat, indtil det tidspunkt, hvor de nævnte fortrolige oplysninger er videregivet til den særlige advokat. Når sådanne oplysninger er videregivet til den særlige advokat, må vedkommende ikke længere drøfte sagen med udlændingen eller dennes advokat. I modsat fald kunne der være en risiko for, at den særlige advokat ved f.eks. at stille supplerende spørgsmål til udlændingen uforvarende kunne komme til at afsløre kendskab til oplysninger, som af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen. Den særlige advokat er afskåret fra at drøfte sagen med udlændingen og dennes advokat, men der er ikke noget til hinder for, at den særlige advokat f.eks. skriftligt bekræfter modtagelsen af materiale fra udlændingen eller dennes advokat.

Det forudsættes således, at den særlige advokat indledningsvis drøfter sagen med udlændingen og dennes advokat, herunder deres bemærkninger vedrørende de oplysninger, som er videregivet til de pågældende, således at dette kan indgå i advokatens videre arbejde med sagen i relation til de fortrolige oplysninger, som ikke kan videregives til udlændingen. Udlændingen eller dennes advokat kan herudover når som helst give skriftlige meddelelser til den særlige advokat om sagen og kan således løbende videregive yderligere oplysninger og synspunkter til den særlige advokat, herunder efter at de fortrolige oplysninger er videregivet til den særlige advokat, og denne ikke længere kan drøfte sagen med udlændingen. Den særlige advokat vil endvidere være til stede ved retsmøder i sagen, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 e, stk. 3, og vil således også ad den vej løbende have kendskab til udlændingens synspunkter.

Ud fra tilsvarende betragtninger som nævnt ovenfor foreslås det endvidere, at den særlige advokat ikke må udtale sig i retsmøder, hvor udlændingen eller dennes advokat er til stede, når de fortrolige oplysninger er videregivet til den særlige advokat. Dette stemmer også med, at udlændingen og dennes advokat i videst muligt omfang varetager sædvanlige civilprocessuelle partsbeføjelser i sagen, herunder udtaler sig i retsmøder om sagen. Det er alene i retsmøder, hvor udlændingen ikke er til stede, fordi der fremlægges de nævnte fortrolige oplysninger, at den særlige advokat varetager udlændingens interesser og kan udtale sig om sagen.

Som anført i bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 45 e, stk. 2, forudsættes det i øvrigt, at hvis udlændingen er eller har været frihedsberøvet således, at spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og eventuelle opretholdelse skal indbringes for retten inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse, jf. den foreslåede bestemmelse i § 37, jf. lovforslagets § 1, nr. 4, anmoder den, der skal indbringe sagen for retten efter den foreslåede bestemmelse i § 45 d, stk. 2, snarest muligt retten om at beskikke en advokat og en særlig advokat for udlændingen, således at disse i videst muligt omfang inden fremstillingen i retten har haft lejlighed til at gennemgå og drøfte det materiale i sagen, som er fremlagt for udlændingen.

Det foreslås i stk. 2, at retten af egen drift eller efter begæring fra den særlige advokat kan bestemme, at fortrolige oplysninger omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, skal videregives til udlændingen og dennes advokat, hvis sikkerhedsmæssige forhold ikke findes at kunne begrunde justitsministerens beslutning efter § 45 b, stk. 2. Den foreslåede bestemmelse sigter således til tilfælde, hvor retten efter en konkret vurdering finder, at der ikke foreligger sådanne sikkerhedsmæssige forhold, at oplysningerne bør være fortrolige og ikke videregives til udlændingen og dennes advokat, f.eks. hvis retten ikke finder, at der er særlige hensyn til PET's arbejdsmetoder m.v., som medfører, at de pågældende oplysninger bør være fortrolige.

Uanset om spørgsmålet om videregivelse af sådanne fortrolige oplysninger rejses af retten af egen drift eller efter begæring fra den særlige advokat, har både den særlige advokat og den, der for det offentlige har indbragt sagen for retten, adgang til at udtale sig om spørgsmålet om videregivelse, inden retten træffer afgørelse. Retten træffer afgørelse ved kendelse, som efter de almindelige regler herom skal

begrundes, jf. retsplejelovens § 218, stk. 1. I overensstemmelse med, at den særlige advokat med hensyn til disse fortrolige oplysninger varetager udlændingens interesser i sagen, kan afgørelsen kæres af den særlige advokat og af den, der for det offentlige har indbragt sagen for retten.

Kære af rettens afgørelse om, at oplysninger skal videregives, har efter forslaget opsættende virkning, dvs. at oplysningerne ikke videregives til udlændingen og dennes advokat, før der foreligger en endelig retsafgørelse om spørgsmålet. Det er samtidig forudsat, at selve retssagen om prøvelse af farevurderingen, udvisningen, frihedsberøvelsen m.v. ikke færdigbehandles ved retten, før der er taget endelig stilling til, i hvilket omfang fortrolige oplysninger kan videregives til udlændingen og dennes advokat.

Det foreslås, at hvis retten har truffet afgørelse om, at fortrolige oplysninger videregives til udlændingen og dennes advokat, skal justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, have mulighed for at bestemme, at de pågældende oplysninger ikke indgår i sagen for retten, jf. det foreslåede stk. 3. Hermed sigtes til tilfælde, hvor justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, uanset rettens beslutning finder, at oplysningerne ikke bør videregives, selv om dette medfører, at retten i så fald må træffe afgørelse på det foreliggende grundlag, jf. herved også retsplejelovens § 344 omtalt ovenfor. Beslutningen kan både omfatte alle oplysninger omfattet af rettens afgørelse om, at oplysninger videregives, og begrænses til at gælde visse oplysninger, således at de øvrige oplysninger videregives til udlændingen og dennes advokat.

Hvis det efter forslaget til stk. 3 besluttes, at visse oplysninger ikke længere skal indgå i sagen for retten, foreslås det i stk. 4, at en dommer, som har deltaget i afgørelsen om, at de pågældende oplysninger videregives til udlændingen og dennes advokat, jf. forslaget til stk. 2, ikke længere kan deltage som dommer i sagen. I modsat fald ville den pågældende dommer have kendskab til disse fortrolige oplysninger, selv om de ikke længere indgår i sagen for retten. Tilsvarende kan en dommer ikke deltage som dommer i sagen, hvis han eller hun i øvrigt har haft adgang til oplysninger, som er omfattet af en beslutning efter forslaget til stk. 3 om, at oplysningerne ikke længere indgår i sagen for retten. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis de pågældende oplysninger har været fremlagt for retten inden en beslutning efter stk. 3 – også i denne situation har den pågældende dommer således fået kendskab til fortrolige oplysninger, som ikke længere indgår i sagen.

Til § 45 g

Efter den foreslåede bestemmelse i § 45 g, stk. 1, holdes den del af et retsmøde, der angår, eller hvor der fremlægges eller behandles fortrolige oplysninger omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, for lukkede døre. Dette gælder således alle dele af et retsmøde, hvor sådanne oplysninger kommer frem eller omtales, hvad enten det f.eks. sker som led i en bevisførelse eller som led i den særlige advokats eller det offentliges repræsentants procedure for retten. Dette gælder også retsmøder, hvor retten behandler spørgsmålet om videregivelse af fortrolige oplysninger til udlændingen eller dennes advokat, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 f, stk. 2. Hvis retten efter den foreslåede bestemmelse i § 45 f, stk. 2, har bestemt, at oplysninger omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, videregives til udlændingen i forbindelse med sagens behandling i retten, finder det foreslåede stk. 1 om behandling for lukkede døre dog ikke anvendelse.

Det foreslås, at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af lovteksten, at i denne del af et retsmøde deltager den særlige advokat, men ikke den pågældende udlænding og dennes advokat, jf. også den foreslåede bestemmelse i § 45 g, stk. 1.

Spørgsmålet om, hvorvidt retsmøder i sagen i øvrigt holdes for åbne eller lukkede døre, skal som i dag afgøres efter retsplejelovens almindelige regler herom, jf. navnlig retsplejelovens § 29.

Som det fremgår, vil der ved behandlingen af en sag efter det foreslåede kapitel 7 b blive tale om, at visse dele af retsmøderne foregår for lukkede døre uden tilstedeværelse af udlændingen og dennes advokat, hvor udlændingens interesser varetages af den særlige advokat, mens retsmøderne i øvrigt

foregår med deltagelse af udlændingen og dennes advokat (samt den særlige advokat, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 e, stk. 3). På denne baggrund foreslås det, at retten i den enkelte sag bestemmer, hvordan retsmøder, der efter forslaget til stk. 1 helt eller delvist holdes for lukkede døre, gennemføres mest hensigtsmæssigt, jf. forslaget til stk. 2.

Det forudsættes, at retsmøderne i videst muligt omfang foregår efter de almindelige regler blandt andet om gennemførelse af hovedforhandlingen, jf. retsplejelovens § 365, men at retten kan træffe beslutning om de fornødne ændringer ved afholdelsen af retsmøderne som følge af, at udlændingen og dennes advokat ikke deltager i alle dele af sagens retsmøder. Retten vil f.eks. kunne bestemme, at hovedforhandlingen foregår på den måde, at udlændingen og dennes advokat deltager i den første del af retsmødet, hvor der fremlægges alle oplysninger, som ikke er omfattet af en beslutning efter den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, hvorefter parterne (udlændingen og den, der har indbragt sagen for det offentlige) gør rede for deres opfattelse af sagen (proceduren). Herefter forlader udlændingen og dennes advokat retsmødet, og der kan i et lukket retsmøde fremlægges de fortrolige oplysninger, der af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6. Herefter procederer den særlige advokat og det offentliges repræsentant og gør rede for deres opfattelse af sagen i lyset af de fortrolige oplysninger, som nu er fremlagt for retten. På dette samlede grundlag træffer retten sin afgørelse i sagen, jf. også den foreslåede bestemmelse i § 45 h, stk. 1.

Til § 45 h

Efter den foreslåede bestemmelse i § 45 h, stk. 1, træffer retten afgørelse efter, at parterne (dvs. udlændingen og det offentliges repræsentant, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 e, stk. 1) og den særlige advokat beskikket efter den foreslåede bestemmelse i § 45 e, stk. 2, har haft lejlighed til at udtale sig. Retten bestemmer i den enkelte sag, hvordan dette tilrettelægges mest hensigtsmæssigt, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 g, stk. 2, og bemærkningerne hertil. Om den særlige advokats opgaver henvises i øvrigt til de foreslåede bestemmelser i § 45 e, stk. 2-3, og bemærkningerne hertil.

Efter forslaget til stk. 2 træffes rettens afgørelse om frihedsberøvelse, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 d, stk. 1, nr. 2, ved kendelse. De almindelige regler i udlændingelovens § 37, stk. 3-5, om behandling af sager om frihedsberøvelse af udlændinge efter § 36 finder fortsat anvendelse. Det indebærer blandt andet, at der i givet fald fastsættes en frist for fortsat tilbageholdelse af udlændingen, og at denne kan forlænges med højst 4 uger ad gangen.

Rettens afgørelse om udvisning, udsendelse eller opholdstilladelse, jf. de foreslåede bestemmelser i § 45 d, stk. 1, nr. 1 og 3-5, træffes ved dom, jf. forslaget til stk. 3. Hvis rettens afgørelse går ud på at opretholde afgørelsen om udvisning, at nægte opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller på, at udsendelse ikke vil være i strid med § 31, skal retten i afgørelsen pålægge udlændingen at udrejse, og udrejsefristen skal i disse sager fastsættes til straks, jf. forslaget til stk. 3. Det er forudsat, at byretten i givet fald vejleder udlændingen om, at sagen anses for anket til landsretten med opsættende virkning, medmindre udlændingen udtrykkeligt giver afkald herpå, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 i.

Rettens afgørelse skal begrundes efter de almindelige regler herom, jf. retsplejelovens § 218, stk. 1, og en dom skal bl.a. indeholde en fremstilling af sagen og angive de faktiske og retlige omstændigheder, der er lagt vægt på ved sagens afgørelse, jf. retsplejelovens § 218 a, stk. 2. En beslutning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 45 b, stk. 2, om, at oplysninger, der er indgået i justitsministerens farevurdering, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen, finder som nævnt i bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse også anvendelse i forbindelse med en domstolsbehandling efter det foreslåede kapitel 7 b. Rettens afgørelse (dom eller kendelse) må således affattes under hensyntagen hertil, dvs. således at den ikke indeholder fortrolige oplysninger, som ikke kan videregives

til udlændingen. Det er således forudsat, at rettens afgørelse affattes og begrundes på grundlag af sagens åbne materiale, som udlændingen har kendskab til og har haft lejlighed til at kommentere, men således at retten i sin afgørelse kan henvise til, at oplysninger i det åbne materiale er godtgjort eller sandsynliggjort i de fortrolige oplysninger, som er fremlagt for retten og den særlige advokat.

Det bemærkes i den forbindelse, at EMRK artikel 5 opstiller krav til den nærmere begrundelse i kendelsen, hvorved frihedsberøvelsen af udlændingen opretholdes. Det følger af den nævnte bestemmelse, således som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fortolkede denne i dommen A. m.fl. mod Storbritannien (omtalt i afsnit 4.2.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger), at kendelsen skal indeholde tilstrækkeligt detaljerede oplysninger om beskyldningerne mod den frihedsberøvede. Begrundelsen kan f.eks. henvise til, at den pågældende har indkøbt særligt telekommunikationsudstyr, været i besiddelse af særlige dokumenter knyttet til navngivne terrormistænkte eller afholdt møder med navngivne terrormistænkte på bestemte datoer og steder, jf. herved dommens præmis 222.

Derimod er en begrundelse ikke tilstrækkelig, hvis der alene henvises til beskyldninger af generel karakter, f.eks. at den frihedsberøvede har været medlem af en bestemt ekstremistisk gruppe med terrorforbindelser. Ligeledes vil det ikke være tilstrækkeligt, hvis der alene henvises til, at man har lagt vægt på sagens lukkede materiale. Menneskerettighedsdomstolen fandt således i dommen, at det udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 5, stk. 4, i forhold til to af klagerne, at SIAC i afgørelserne havde bemærket, at det åbne materiale var uvæsentligt, og at man havde lagt vægt på det lukkede materiale, jf. dommens præmis 224.

Det anførte i forhold til kravene til begrundelsen i en kendelse om frihedsberøvelse af udlændingen må tilsvarende antages at gælde i forhold til en dom om udvisning, udsendelse eller opholdstilladelse.

Efter forslaget til stk. 4 skal retten til brug for en afgørelse efter de foreslåede bestemmelser i § 45 d, stk. 3-5, anmode Flygtningenævnet om en udtalelse, således at nævnets erfaring og viden inddrages i sådanne sager. Inden retten anmoder Flygtningenævnet om en udtalelse, skal parterne og den særlige advokat have lejlighed til at udtale sig om udformningen af anmodningen til Flygtningenævnet. Retten kan i den forbindelse også anmode det offentliges repræsentant om at udarbejde et udkast til en anmodning til Flygtningenævnet. Med hensyn til fremgangsmåden ved indhentelsen af og indholdet af Flygtningenævnets udtalelse henvises i øvrigt til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.1, bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser i § 45 d, stk. 1, nr. 3-5, samt den foreslåede bestemmelse i § 53 c, jf. lovforslagets § 1, nr. 14.

Til § 45 i

Af den foreslåede bestemmelse i § 45 i fremgår, at hvis byrettens afgørelse efter de foreslåede bestemmelser i § 45 d, stk. 1, nr. 3-5, går ud på at nægte opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller at en udsendelse ikke vil være i strid med § 31, anses sagen for anket til landsretten, medmindre udlændingen skriftligt over for retten (byretten eller landsretten) eller i et retsmøde giver afkald herpå.

Bestemmelsen er udformet i lyset af udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 1. pkt., hvorefter sådanne afgørelser truffet af Udlændingeservice automatisk anses for påklaget til Flygtningenævnet. Forslaget til stk. 1 indebærer, at der ligesom i dag også i disse sager vedrørende udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, som efter lovforslaget afgøres af domstolene, altid vil ske en prøvelse i to instanser. Landsrettens afgørelse vil som i andre sager kun kunne indbringes for Højesteret med tilladelse fra Procesbevillingsnævnet, jf. retsplejelovens § 371.

Det foreslås i 2. pkt., at anke af byrettens afgørelse i de nævnte tilfælde har opsættende virkning, dvs. at den for udlændingen fastsatte udrejsefrist suspenderes. Bestemmelsen indebærer en fravigelse af retsplejelovens § 475, stk. 4, der ellers finder anvendelse i sager efter det foreslåede kapitel 7 b, jf. den

foreslåede bestemmelse i § 45 k, men svarer til, hvad der i dag gælder efter udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 2. pkt., om Flygtningenævnets behandling af de pågældende sager.

Til § 45 j

Det følger af den foreslåede bestemmelse i § 45 j, at justitsministeren antager et antal advokater, der kan beskikkes efter den foreslåede bestemmelse i § 45 e, stk. 2, 2. pkt., til at varetage udlændingens interesser i sagen med hensyn til de fortrolige oplysninger, som efter den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen og dennes advokat. Det foreslås endvidere, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om de pågældende advokater, herunder om vagtordninger, om vederlag for at stå til rådighed og om sikkerhedsmæssige spørgsmål. Bestemmelsen svarer til retsplejelovens § 784, stk. 2, om advokater, der kan beskikkes i sager om indgreb i meddelelseshemmeligheden, hvor efterforskningen angår overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 (om terrorisme m.v.).

De pågældende advokater vil i givet fald blive antaget af justitsministeren efter drøftelse med præsidenterne for Østre Landsret og Københavns Byret samt Advokatrådet.

Hvis lovforslaget vedtages, agter Justitsministeriet blandt andet at fastsætte regler om, at de pågældende advokater kun efter særlig godkendelse af Justitsministeriet må få bistand fra andre ved udførelsen af deres hverv, om transport og opbevaring af sagens dokumenter og om sikkerhedsgodkendelse af advokaterne. Beslutningen om sikkerhedsgodkendelse af de særlige advokater vil i givet fald blive truffet af Justitsministeriet.

Til § 45 k

Det foreslås i stk. 1, at de foreslåede særlige regler i udlændingelovens kapitel 7 b også gælder ved sagens behandling i landsretten og i givet fald i Højesteret, hvis Procesbevillingsnævnet giver tilladelse til, at sagen indbringes for Højesteret, jf. retsplejelovens § 475, stk. 3, der finder tilsvarende anvendelse, jf. nedenfor om forslaget til stk. 2.

Efter den foreslåede bestemmelse i stk. 2 finder reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse i øvrigt tilsvarende anvendelse ved behandlingen af sager efter det foreslåede kapitel 7 b, dvs. at reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a (og herudover de almindelige civilprocessuelle regler i retsplejeloven for behandlingen af civile sager) finder anvendelse i det omfang, der ikke er fastsat særlige regler i det foreslåede kapitel 7 b.

Det betyder blandt andet, at retten har ansvaret for sagens oplysning og træffer bestemmelse om afhøringer og anden bevisførelse i sagen, jf. retsplejelovens § 471, stk. 1. Det er også retten, der selv indkalder parter m.v. til retsmøder i sagen, jf. retsplejelovens § 471, stk. 4. Det forudsættes, at den, der for det offentlige har indbragt sagen for retten, efter anmodning fra retten bistår med at oplyse sagen, herunder f.eks. ved at bistå med at tilvejebringe det fornødne materiale til brug for vurderingen af, om udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse af den pågældende, og for vurderingen af en anmodning om opholdstilladelse som flygtning efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2.

Hvis udlændingen udebliver uden oplyst lovligt forfald, afgør retten, om sagen kan afgøres på det foreliggende grundlag, eller om udsættelse skal finde sted, jf. retsplejelovens § 472, stk. 2. Hvis udlændingen er frihedsberøvet, skal han eller hun som udgangspunkt bringes til stede i retten, jf. retsplejelovens § 470, stk. 4.

Endvidere finder de særlige regler om anke i retsplejelovens § 475 tilsvarende anvendelse, hvilket blandt andet indebærer, at anke sker ved at give meddelelse herom til retten, jf. dog de foreslåede regler i § 45 i. Landsrettens afgørelse kan ikke indbringes for Højesteret, medmindre Procesbevillingsnævnet giver tilladelse hertil, jf. retsplejelovens § 475, stk. 3.

Det foreslås endelig, at de regler i retsplejeloven, der henviser til retsplejelovens kapitel 43 a, også

finder tilsvarende anvendelse ved behandlingen af sager efter de foreslåede regler i udlændingelovens kapitel 7 b. Det drejer sig om retsplejelovens § 20, stk. 5 (hvorefter der ikke kan anvendes sagkyndige dommere), § 41 b, stk. 2, nr. 1 (der undtager sagerne fra adgangen for enhver til aktindsigt i domme og kendelser), § 226, stk. 2 (hvorefter der ikke kan ske henvisning fra byretten til landsretten), § 254 a, stk. 2 (der undtager sagerne fra reglerne om gruppesøgsmål), § 312, stk. 6 (om sagsomkostninger), § 370, stk. 4 (hvorefter det ikke kan aftales, at dommen ikke kan ankes) og § 400, stk. 3 (der undtager sagerne fra den særlige småsagsproces).

Der henvises i øvrigt til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.1. og 4.2.

Til nr. 8

Efter den foreslåede bestemmelse i § 46, stk. 2, afskæres udlændingen fra at påklage Udlændingeservices afgørelser efter den foreslåede bestemmelse i § 34 a til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration.

Udlændingen henvises i stedet til efter den foreslåede bestemmelse i § 34 a, stk. 3, at begære spørgsmålet om montering af den elektroniske sender indbragt for retten til prøvelse.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 2.

Til nr. 9

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 7.

Til nr. 10

Til § 46 g

Efter den foreslåede bestemmelse i § 46 g, stk. 1, træffer Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration afgørelse efter udlændingelovens § 25, nr. 1, hvorefter en udlænding, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan udvises.

Ved afgørelsen om udvisning lægger Integrationsministeriet justitsministerens farevurdering efter den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, uprøvet til grund. Integrationsministeriets afgørelse er således en vurdering af, om hensynene i udlændingelovens § 26 er til hinder for at træffe afgørelse om udvisning.

En afgørelse om udvisning skal i øvrigt vurderes i forhold til respekten for Danmarks internationale forpligtelser, herunder artikel 8 om respekten for familielivet i EMRK.

Integrationsministeriet kan – såfremt det må anses for nødvendigt for at kunne træffe afgørelse efter udlændingelovens § 25, nr. 1 – anmode Udlændingeservice om at få tilsendt akterne i udlændingens tidligere udlændingesag samt anmode Udlændingeservice om at foretage en aktuel afhøring af udlændingen om dennes personlige forhold i relation til de i § 26 nævnte hensyn.

Såfremt justitsministeren beslutter, at oplysninger omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til Integrationsministeriet, vil ministeriet ikke få kendskab til de oplysninger, som er indgået i justitsministerens vurdering. Integrationsministeriet vil dog have adgang til de oplysninger, der ikke er af fortrolig karakter, til brug for en afgørelse om udvisning.

I de tilfælde, hvor en udlænding, der er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, søger om asyl i forbindelse med udvisningssagen eller har haft opholdstilladelse i medfør af § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, skal Integrationsministeriet ikke tage stilling til spørgsmålet om opholdstilladelse og udsendelse, jf. § 31,

da dette afgøres af retten i forbindelse med domstolsprøvelsen af udvisningsafgørelsen, jf. herved den foreslåede bestemmelse i § 45 d, jf. lovforslagets § 1, nr. 7.

Træffer Integrationsministeriet afgørelse om udvisning, skal der efter udlændingelovens § 33, stk. 1, fastsættes en udrejsefrist. Fristen fastsættes til straks, da der vil være tale om et påtrængende tilfælde, jf. udlændingelovens § 33, stk. 2, 4. pkt.

Integrationsministeriets afgørelse om udvisning bliver efter det foreslåede kapitel 7 b, jf. lovforslagets § 1, nr. 7, indbragt for retten af justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil. Indbringelsen har opsættende virkning i forhold til udrejsefristen. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 7.

Efter forslaget til stk. 2 indbringes sager, hvor Integrationsministeriet træffer afgørelse om udvisning, for retten efter reglerne i det foreslåede kapitel 7 b, jf. lovforslagets § 1, nr. 7, medmindre udlændingen skriftligt over for Integrationsministeriet giver afkald herpå. Dette er begrundet i hensynet til overholdelse af EMRK artikel 13, flygtningekonventionens artikel 32 og udlændingelovens § 31. De foreslåede regler i kapitel 7 b finder også anvendelse ved en særskilt domstolsprøvelse af justitsministerens farevurdering, hvis Integrationsministeriet efter en vurdering af hensynene i udlændingelovens § 26 undlader at træffe afgørelse om udvisning af den pågældende, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 d, stk. 1, nr. 1, lovforslagets § 1, nr. 7. Det er forudsat, at en sådan sag i givet fald indbringes for retten af justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 d, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 7, hvis udlændingen fremsætter begæring herom.

Til § 46 h

Forslaget til § 46 h er en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 7, hvorved der foreslås indsat et ny kapitel 7 b med regler om domstolsbehandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Efter udlændingelovens § 46, stk. 1, træffer Udlændingeservice som udgangspunkt afgørelser i henhold til loven.

Som følge af den foreslåede bestemmelse i § 45 d, jf. lovforslagets § 1, nr. 7, skal Udlændingeservice ikke fremover træffe afgørelse om ansøgning om asyl efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og i den forbindelse udsendelse efter § 32 a, samt afgørelse om udsendelse efter § 31 af udlændinge, som hidtil har haft en opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, når udlændingen er blevet udvist efter § 25, nr. 1.

Fremover vil disse afgørelser blive truffet af domstolene.

Udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 1-4, indeholder en beskrivelse af, hvilke klager over afgørelser Udlændingeservice har truffet, der kan indbringes for Flygtningenævnet.

Som konsekvens af, at Udlændingeservice ikke længere skal træffe afgørelse om ansøgning om asyl efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og i den forbindelse udsendelse efter § 32 a, samt afgørelse om udsendelse efter § 31 af udlændinge, som hidtil har haft en opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, når udlændingen er blevet udvist efter § 25, nr. 1, vil Flygtningenævnet heller ikke længere skulle behandle klager over disse afgørelser.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 7.

Til nr. 11.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 10.

Til nr. 12.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 7.

Til nr. 13

Den foreslåede bestemmelse i § 49 b, stk. 2, indebærer, at justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, hvert halve år, eller når der i øvrigt er anledning dertil, i sager om udlændinge på tålt ophold, som er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, skal undersøge, om forholdene i udlændingens hjemland eller tidligere opholdsland eller andre omstændigheder har ændret sig på en sådan måde, at sagen bør indbringes for retten med henblik på en fornyet afgørelse om, hvorvidt § 31 fortsat er til hinder for udsendelse, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 d, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 5, jf. lovforslagets § 1, nr. 7.

Det gælder også sager, hvor en udlænding, som er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, har fået tålt ophold som følge af en afgørelse truffet af Udlændingeservice eller Flygtningenævnet.

Det er forudsat, at udlændingemyndighederne i fornødent omfang bistår med vurderingen af, om der er grundlag for at indbringe sagen for retten på ny, f.eks. når det gælder eventuelle ændringer af forholdene i udlændingens hjemland eller tidligere opholdsland.

Til nr. 14

Efter den foreslåede bestemmelse i § 53 c skal Flygtningenævnet, forinden retten træffer afgørelse om opholdstilladelse og udsendelse af en udlænding, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 d, stk. 1, nr. 3-5, jf. lovforslagets § 1, nr. 7, på begæring afgive en udtalelse til brug herfor.

Forslaget indebærer, at Flygtningenævnet vil skulle afgive en udtalelse om de asylretlige forhold til brug for rettens afgørelse.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at Flygtningenævnet, der alene forudsættes at behandle sagen på skriftligt grundlag, ikke skal forholde sig til troværdigheden af et påberåbt asylmotiv, men at denne vurdering foretages af retten. Flygtningenævnets udtalelse er alene af vejledende karakter, og retten er ikke bundet af nævnets vurdering.

Flygtningenævnet har i forbindelse med afgivelsen af sin udtalelse ikke adgang til det fortrolige materiale, der er fremlagt for retten.

Retten angiver høringstemaet for Flygtningenævnets udtalelse og sender de relevante dokumenter i sagen til brug for nævnets udtalelse.

Flygtningenævnets udtalelse skal indeholde følgende elementer: En omtale af den generelle asylretlige praksis i forhold til det konkrete relevante udsendelsesland. En omtale af det relevante baggrundsmateriale. Den asylretlige relevans af sagens oplysninger, hvori det blandt andet vil indgå, om udlændingen har tilknytning til en organisation eller lignende i hjemlandet

Flygtningenævnet vil i det tilfælde, hvor der skal afgives en særlig sagkyndig udtalelse om de konkrete asylrelevante forhold, skulle vurdere, om udlændingens oprindelige asylgrundlag eller eventuelt senere indtrådte og fortsat aktuelle asylgrundlag – eller i tilfælde, hvor udlændingen ikke tidligere har haft asyl, de nu påberåbte asylrelevante forhold – har en sådan karakter, at dette i sig selv betyder, at udlændingen ved en tilbagevenden vil være i risiko for overgreb, jf. udlændingelovens § 31. I den forbindelse skal Flygtningenævnet vurdere, om det på baggrund af de generelle forhold i udlændingens hjemland må antages, at udlændingen vil risikere overgreb omfattet af udlændingelovens § 31 blandt andet af den grund, at udlændingen i Danmark må anses for en fare for statens sikkerhed, hvis dette måtte være kommet myndighederne i hjemlandet til kundskab, eksempelvis gennem presseomtale af sagen i Danmark.

Det bemærkes, at der vil være tale om en generel vurdering, der vil kunne vanskeliggøres af, at Flygtningenævnet ikke kender baggrunden for sikkerhedsvurderingen, da nævnet ikke har adgang til det fortrolige materiale.

Flygtningenævnet må forventes at tage en række forbehold i relation til sin udtalelse, herunder blandt andet, at udtalelsen er afgivet ud fra de for nævnet foreliggende oplysninger.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at Flygtningenævnet vil skulle afgive udtalelse såvel i sager, hvor udlændingen hidtil har haft asyl i Danmark, som i sager, hvor udlændingen ikke tidligere har haft asyl.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.2, samt bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 45 d, stk. 1, nr. 3-5, jf. lovforslagets § 1, nr. 7.

Til § 2

Det foreslås, at sager behandlet efter det foreslåede kapitel 7 b, jf. lovforslagets § 1, nr. 7, om domstolsbehandling af visse beslutninger om administrativ udvisning m.v. undtages fra betaling af retsafgift på samme måde som sager om prøvelse af administrativ bestemt frihedsberøvelse, herunder sager efter udlændingelovens § 37, i dag er undtaget fra betaling af retsafgift, jf. retsafgiftslovens § 12, stk. 1, nr. 6 (som ikke foreslås ændret).

Til § 3

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juli 2009, jf. stk. 1.

Det indebærer, at den foreslåede bestemmelse om anvendelse af elektroniske fodlænker, jf. § 34 a, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, finder anvendelse på udlændinge, som på tidspunktet for lovforslagets ikrafttræden opholder sig her i landet på tålt ophold, eller som senere kommer på tålt ophold.

Det indebærer endvidere, at hvis Udlændingeservice, jf. udlændingelovens § 53 b, eller Flygtningenævnet, jf. § 53 a, forud for lovens ikrafttræden har givet afslag på opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, til, eller truffet afgørelse om, at § 31 ikke er til hinder for udsendelse af en udlænding, som efter lovens ikrafttræden bliver udvist efter § 25, nr. 1, og en sådan udlænding på ny søger asyl eller påberåber sig, at § 31 er til hinder for udsendelse, behandles de asylretlige spørgsmål i givet fald af retten efter de foreslåede bestemmelser i kapitel 7 b, jf. lovforslagets § 1, nr. 7, idet domstolene efter lovforslagets ikrafttræden træffer afgørelse i disse sager.

Endvidere indebærer det, at hvis en udlænding, der er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, opholder sig på tålt ophold som følge af en afgørelse truffet af Udlændingeservice eller Flygtningenævnet, vil det være retten, som fremover skal tage stilling til, om der er grundlag for at ændre afgørelsen om udsendelse, jf. den foreslåede bestemmelse i § 49 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 13.

En diplomatisk forsikring, som måtte være indgået forud for lovens ikrafttræden, kan indgå i rettens afgørelse efter det foreslåede kapitel 7 b, jf. lovforslagets § 1, nr. 7. Endvidere kan retten tage stilling til en diplomatisk forsikring, som vedrører en udlænding, hvis sag er afgjort af Udlændingeservice eller Flygtningenævnet, jf. det foreslåede kapitel 7 b, jf. lovforslagets § 1, nr. 7, samt den foreslåede bestemmelse i § 49 b, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 13.

Regeringen har nøje overvejet spørgsmålet om, hvorledes de sager, der inden lovens ikrafttræden er anlagt ved eller indbragt for retten, skal behandles. Med de nye regler gives der mulighed for at fremlægge oplysninger, der ligger til grund for farevurderingen, og som ikke kan fremlægges efter de gældende regler. De nye regler vil således betyde, at sagerne behandles på et så fyldestgørende grundlag som muligt.

Det almindelige udgangspunkt vedrørende ikrafttræden af processuelle regler om domstolsbehandling er, at reglerne fra ikrafttrædelsestidspunktet også gælder for allerede verserende sager ved domstolene.

Regeringen finder ikke, at der her er grund til at fravige det almindelige udgangspunkt om, at de nye regler fra ikrafttrædelsestidspunktet også gælder for allerede verserende sager ved domstolene.

Det foreslås derfor, at det i stk. 2 præciseres, at de nye regler om domstolsbehandlingen i givet fald også finder anvendelse i sager, som inden lovens ikrafttræden er anlagt ved, henvist til eller indbragt for retten.

Det betyder, at sager, som ved lovens ikrafttræden verserer ved en byret, henvises til Københavns Byret

til videre behandling, jf. den foreslåede bestemmelse i § 45 d, stk. 2, mens en sag, som verserer ved landsretten, færdigbehandles ved landsretten. Det foreslås endvidere, at sagens behandling ved retten alene har opsættende virkning, hvis dette følger af de hidtil gældende regler, dvs. at den foreslåede bestemmelse i § 45 d, stk. 3, om opsættende virkning ikke finder anvendelse på allerede verserende sager. Den foreslåede overgangsordning indebærer, at de pågældende sager færdigbehandles efter de foreslåede nye processuelle regler i udlændingelovens kapitel 7 b, herunder således at den, der er part i sagen på det offentliges vegne, udøver partsbeføjelser m.v. efter det foreslåede kapitel 7 b (herunder i relation til den foreslåede bestemmelse i § 45 d, stk. 2, 3. pkt., om rettergangsfuldmægtig).

Det følger af EMD's praksis, at EMRK artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang ikke er til hinder for at lade nye processuelle regler finde anvendelse på allerede verserende retssager. I den forbindelse kan der bl.a. henvises til sagen Brualla Gómez de la Torre mod Spanien, dom af 19. december 1997, hvor EMD tog stilling til spørgsmålet om anvendelse af processuelle regler på allerede verserende retssager. Sagen omhandlede ikrafttrædelsen af nye appelbegrænsningsregler, der i den konkrete sag havde til følge, at klagers appel blev afvist, fordi den ikke længere opfyldte procesbetingelserne. EMD fandt ikke, at der forelå en krænkelse af EMRK artikel 6 og udtalte blandt andet, at der gælder et generelt anerkendt princip om, at processuelle regler umiddelbart finder anvendelse på verserende retssager, medmindre andet udtrykkeligt er fastsat i den pågældende lov.

Den foreslåede ikrafttrædelsesordning findes endvidere ikke at rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 3 (om at den dømmende magt er hos domstolene). Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til, at der med loven ikke tages stilling til lovligheden af afgørelser om administrativ udvisning m.v., som således fortsat vil skulle afgøres af domstolene.

Til § 4

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Lovens § 1 (ændring af udlændingeloven) kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige grønlandske og færøske forhold tilsiger.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med den gældende udlændingelov

Gældende formulering	*Lovforslaget*
	§ 1
I det følgende gengives de relevante dele af de relevante gældende bestemmelser i udlændinge-loven, jf. lovbekendtgørelse nr. 808 af 8. juli 2008:	I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 808 af 8. juli 2008, som ændret ved lov nr. 431 af 1. juni 2008, lov nr. 1334 af 19. december 2008, § 40 i lov nr. 1336 af 19. december 2008, lov nr. 1397 af 27. december 2008 og lov nr. 1398 af 27. december 2008, foretages følgende ændringer:
§ 30. - - -	**1.** I § 30, stk. 3, indsættes efter »Integration«: », domstolene«.
Stk. 1- 2. - - - *Stk. 3.* Til brug for behandlingen af en sag om udsendelse af en udlænding videregiver Udlændingeservice, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration eller Flygtningenævnet uden udlændingens samtykke alle akter, der er indgået i en sag om opholdstilladelse, til politiet, når der er meddelt afslag på opholdstilladelse, eller når ansøgeren frafalder ansøgningen herom.	
	2. Efter § 34 indsættes:
§ 34. - - -	**»§ 34 a.** Udlændingeservice skal beslutte, at en udlænding, hvis opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet, jf. § 32, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og en udlænding, som har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og som gentagne gange er straffet for manglende overholdelse af et opholdspåbud, jf. § 42 a, stk. 8, jf. § 60, stk. 1, som en foranstaltning til at styrke kontrollen med overholdelsen af opholdspåbuddet, jf. § 42 a, stk. 9, i en periode på 1 måned skal registreres ved ind- og udgang af indkvarteringsstedet ved en elektronisk sender, som monteres på udlændingens person. *Stk. 2.* Politiet yder bistand til gennemførelsen af monteringen af den elektroniske sender på udlændingens person. Monteringen af den elektroniske sender skal ske så skånsomt, som omstændighederne tillader det. Indgrebet kan om nødvendigt ske med den fornødne magtanvendelse.

Stk. 3. Begærer udlændingen spørgsmålet om montering af den elektroniske sender indbragt for retten, skal Udlændingeservice inden 5 søgnedage indbringe sagen for byretten på det sted, hvor indkvarteringsstedet er beliggende.

Stk. 4. Reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a finder tilsvarende anvendelse på sager indbragt for retten efter stk. 3.

Stk. 5. Har en udlænding, som har fået monteret en elektronisk sender, fået dispensation fra overholdelse af et opholdspåbud, jf. § 42 a, stk. 8, skal den elektroniske sender fjernes fra udlændingens person i den periode, dispensationen vedrører. Den elektroniske sender monteres på ny, når dispensationen fra overholdelse af opholdspåbuddet er udløbet.

Stk. 6. Medvirker udlændingen ikke til monteringen af den elektroniske sender, straffes udlændingen med bøde. Med bøde straffes også den udlænding, som efter monteringen af den elektroniske sender fjerner eller ødelægger denne.«

§ 36. Såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning, for udvisning efter §§ 25, 25 a, 25 b og 25 c, for overførsel eller tilbageførsel eller for udsendelse af en udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 a i øvrigt ikke har ret til at opholde sig her i landet, kan politiet bestemme, at den pågældende skal frihedsberøves. Har udlændingen fast bopæl her i landet, kan den pågældende alene frihedsberøves for at sikre muligheden for udvisning efter § 25. En udlænding, hvis ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 forventes eller er udtaget til behandling efter den i § 53 b, stk. 1, nævnte procedure, kan efter en konkret, individuel vurdering frihedsberøves, såfremt det er påkrævet for at fastholde udlændingens tilstedeværelse under asylsagsbehandlingen, medmindre de i § 34 nævnte foranstaltninger er tilstrækkelige.

Stk. 2 – 8. - - -

3. § 36, stk. 1, affattes således:

»Såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning, for udvisning efter § 25, nr. 2, §§ 25 a, 25 b og 25 c, for overførsel eller tilbageførsel eller for udsendelse af en udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 a i øvrigt ikke har ret til at opholde sig her i landet, kan politiet bestemme, at den pågældende skal frihedsberøves. Politiet kan bestemme, at en udlænding skal frihedsberøves for at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1. Har udlændingen fast bopæl her i landet, kan den pågældende alene frihedsberøves for at sikre muligheden for udvisning efter § 25. En udlænding, hvis ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 forventes eller er udtaget til behandling efter den i § 53 b, stk. 1, nævnte procedure, kan efter en konkret, individuel vurdering frihedsberøves, såfremt det er påkrævet for at fastholde udlændingens tilstedeværelse under asylsagsbehandlingen, medmindre de i § 34 nævnte foranstaltninger er tilstrækkelige.«

4. § 37, stk. 1, affattes således:

§ 37. En udlænding, der er frihedsberøvet efter § 36, skal, medmindre den pågældende forinden løslades, inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse fremstilles for retten, der tager stilling til spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse. Er frihedsberøvelsen efter § 36 iværksat umiddelbart i forlængelse af en anholdelse efter retsplejelovens kapitel 69, regnes fristen fra tidspunktet for anholdelsen. Fremstillingen skal ske for retten på det sted, hvor udlændingen er tilbageholdt.

Stk. 2. - - -

Stk. 3. Rettens afgørelse træffes ved kendelse, der kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37. Er udlændingen frihedsberøvet på afgørelsens tidspunkt, og findes frihedsberøvelsen lovlig, fastsættes der i kendelsen en frist for fortsat tilbageholdelse. Denne frist kan senere forlænges af retten, dog højst med 4 uger ad gangen. Er frihedsberøvelsen iværksat i medfør af § 36, stk. 1, 3. pkt., kan frihedsberøvelsen opretholdes efter denne bestemmelse i højst 7 dage fra frihedsberøvelsens iværksættelse efter § 36, stk. 1, 3. pkt.

Stk. 4-6. - - -

§ 45 b. Til brug for behandlingen af en sag efter denne lov vurderer ministeren for flygtninge, indvandrere og integration på baggrund af en indstilling fra justitsministeren, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Denne vurdering lægges til grund ved afgørelsen af sagen.

»En udlænding, der er frihedsberøvet efter § 36, skal, medmindre den pågældende forinden løslades, inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse fremstilles for retten, der tager stilling til spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse. Er frihedsberøvelsen iværksat for at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1, skal spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og eventuelt fortsatte opretholdelse inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse indbringes for retten, uanset om den pågældende forinden løslades. Rettens prøvelse af en frihedsberøvelse, der er iværksat for at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1, behandles efter kapitel 7 b. Er frihedsberøvelsen efter § 36 iværksat umiddelbart i forlængelse af en anholdelse efter retsplejelovens kapitel 69, regnes fristen fra tidspunktet for anholdelsen. Fremstillingen skal ske for retten på det sted, hvor udlændingen er tilbageholdt, jf. dog 3. pkt.«

5. I § 37, stk. 3, ændres to steder »3. pkt.« til: »4. pkt.«.

6. § 45 b affattes således:

»**§ 45 b.** Til brug for behandlingen af en sag efter denne lov vurderer justitsministeren, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Denne vurdering lægges til grund ved afgørelsen af sagen.

Stk. 2. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan på baggrund af en indstilling fra justitsministeren bestemme, at de oplysninger, der har ført til vurderingen efter stk. 1, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlænding, vurderingen angår. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan endvidere på baggrund af en indstilling fra justitsministeren bestemme, at oplysninger som nævnt i 1. pkt. af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen.

§ 45 c. - - -

Stk. 2. Justitsministeren kan bestemme, at de oplysninger, der er indgået i vurderingen efter stk. 1, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlænding, vurderingen angår. Justitsministeren kan endvidere bestemme, at oplysninger som nævnt i 1. pkt. af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen.«

7. Efter § 45 c indsættes:

»Kapitel 7 b

Domstolsbehandling af visse beslutninger om administrativ udvisning m.v.

§ 45 d. Reglerne i dette kapitel finder anvendelse på domstolenes behandling af sager om

1) prøvelse af en farevurdering efter § 45 b eller en afgørelse om udvisning efter § 25, nr. 1,

2) frihedsberøvelse efter § 36 af en udlænding med henblik på at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1,

3) ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, fra en udlænding, som er udvist efter § 25, nr. 1,

4) afgørelse om udsendelse efter § 31 af en udlænding, der tidligere har haft opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og som er udvist efter § 25, nr. 1, og

5) afgørelse efter § 32 b, når udlændingen er udvist efter § 25, nr. 1.

Stk. 2. Sager omfattet af dette kapitel indbringes for Københavns Byret af justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil. I afgørelsen af sagen ved byretten deltager 3 dommere. Retten kan dog bestemme, at der i behandlingen af en sag om frihedsberøvelse efter § 36, jf. stk. 1, nr. 2, alene deltager 1 dommer. Justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, kan lade personer, der er ansat i Politiets Efterretningstjeneste møde for sig i retten som rettergangsfuldmægtig.

Stk. 3. Sagens indbringelse for retten har opsættende virkning, når udlændingen opholder sig

her i landet. Sagens indbringelse for retten hindrer dog ikke iværksættelse og opretholdelse af frihedsberøvelse efter § 36, jf. stk. 1, nr. 2, medmindre retten bestemmer det.

Stk. 4. §§ 37 a-e finder tilsvarende anvendelse i sager om frihedsberøvelse efter § 36, jf. stk. 1, nr. 2.

§ 45 e. Som parter i sagen anses udlændingen og den, der indbringer sagen for retten efter § 45 d, stk. 2.

Stk. 2. Retten beskikker en advokat for udlændingen. Retten beskikker endvidere en særlig advokat til at varetage udlændingens interesser og på vegne af denne udøve partsbeføjelser med hensyn til oplysninger omfattet af § 45 b, stk. 2. Om salær og godtgørelse for udlæg til advokaten og den særlige advokat gælder samme regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces, jf. retsplejelovens kapitel 31.

Stk. 3. Den særlige advokat efter stk. 2 skal underrettes om alle retsmøder i sagen og er berettiget til at deltage i disse. Den særlige advokat skal gøres bekendt med og have udleveret kopi af det materiale, som indgår i sagen for retten. Justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, kan dog bestemme, at der af sikkerhedsmæssige grunde ikke udleveres kopi til den særlige advokat. Spørgsmålet herom skal på begæring af den særlige advokat indbringes for retten af den, som efter § 45 d, stk. 2, har indbragt sagen for retten.

Stk. 4. Retten bestemmer, hvordan en udlænding, der opholder sig i udlandet, og som har indrejseforbud, jf. § 32, jf. § 25, nr. 1, får lejlighed til at udtale sig over for retten.

§ 45 f. Oplysninger omfattet af § 45 b, stk. 2, videregives til den særlige advokat beskikket efter § 45 e, stk. 2. Når sådanne oplysninger er videregivet til den særlige advokat, må vedkommende ikke drøfte sagen med udlændingen eller dennes advokat og må ikke udtale sig i retsmøder, hvor udlændingen eller dennes advokat er til stede. Udlændingen og dennes advokat kan til enhver tid give skriftlige meddelelser til den særlige advokat om sagen.

Stk. 2. Retten kan af egen drift eller efter begæring fra den særlige advokat beskikket efter § 45 e, stk. 2, beslutte, at oplysninger, der er indgået i justitsministerens vurdering efter § 45 b, stk. 1, videregives til udlændingen og dennes advokat, hvis sikkerhedsmæssige forhold ikke kan begrunde justitsministerens bestemmelse efter § 45 b, stk. 2. Afgørelsen træffes ved kendelse og efter, at den særlige advokat og den, som efter § 45 d, stk. 2, har indbragt sagen for retten, har haft lejlighed til at udtale sig. Kendelsen kan kæres af de i 2. pkt. nævnte personer. Kære af en afgørelse om, at oplysninger videregives, har opsættende virkning.

Stk. 3. Har retten truffet afgørelse efter stk. 2, 1. pkt., kan justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, bestemme, at de pågældende oplysninger ikke indgår i sagen for retten.

Stk. 4. Ingen må deltage som dommer i sagen, hvis den pågældende har truffet afgørelse efter stk. 2, 1. pkt., eller i øvrigt har haft adgang til oplysninger omfattet af en sådan afgørelse, og justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, har truffet beslutning efter stk. 3 om, at de pågældende oplysninger ikke indgår i sagen for retten.

§ 45 g. Den del af et retsmøde, der angår, eller hvor der fremlægges eller behandles oplysninger omfattet af § 45 b, stk. 2, og som ikke er omfattet af en afgørelse efter § 45 f, stk. 2, holdes for lukkede døre. I denne del af et retsmøde deltager den særlige advokat beskikket efter § 45 e, stk. 2, men ikke udlændingen og dennes advokat.

Stk. 2. Retten bestemmer, hvordan retsmøder, der efter stk. 1 helt eller delvist holdes for lukkede døre, gennemføres.

§ 45 h. Retten træffer afgørelse, efter at parterne og den særlige advokat beskikket efter § 45 e, stk. 2, har haft lejlighed til at udtale sig.

Stk. 2. Rettens afgørelse om frihedsberøvelse, jf. § 45 d, stk. 1, nr. 2, træffes ved kendelse. § 37, stk. 3-5, finder i øvrigt tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Rettens afgørelse om udvisning, opholdstilladelse og udsendelse, jf. § 45 d, stk. 1, nr. 1 og 3-5, træffes ved dom. Hvis rettens afgørelse

går ud på at opretholde afgørelsen om udvisning, at nægte opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller på, at udsendelse ikke vil være i strid med § 31, skal afgørelsen indeholde en frist for udrejse, hvorved udlændingen pålægges at udrejse straks.

Stk. 4. Til brug for rettens afgørelse efter § 45 d, stk. 1, nr. 3-5, anmoder retten Flygtningenævnet om en udtalelse, efter at parterne og den særlige advokat beskikket efter § 45 e, stk. 2, har haft lejlighed til at udtale sig.

§ 45 i. Hvis byrettens afgørelse efter § 45 d, stk. 1, nr. 3-5, går ud på at nægte opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller på at udsendelse ikke vil være i strid med § 31, anses sagen for anket til landsretten, medmindre udlændingen skriftligt over for retten eller i et retsmøde giver afkald herpå. Anke efter 1. pkt. har opsættende virkning.

§ 45 j. Justitsministeren antager et antal advokater, der kan beskikkes efter § 45 e, stk. 2. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om de pågældende advokater, herunder om vagtordninger, om vederlag for at stå til rådighed og om sikkerhedsmæssige spørgsmål.

§ 45 k. Reglerne i dette kapitel om sagens behandling i byretten gælder tilsvarende for sagens behandling i landsretten og Højesteret.

Stk. 2. Reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a samt regler i retsplejeloven, der henviser hertil, finder i øvrigt tilsvarende anvendelse.«

§ 46. - - -

Stk. 2. Udlændingeservices afgørelser kan, bortset fra de i § 9 g, stk. 1, § 11 d, § 32 a, § 33, § 42 a, stk. 7, 1. pkt., § 42 a, stk. 8, 1. pkt., § 42 b, stk. 1, 3 og 7-9, § 42 d, stk. 2, § 46 e, § 53 a og § 53 b nævnte afgørelser, påklages til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration. Udlændingeservices beslutning om, at der ikke er særlige grunde til at antage, at en uledsaget udlænding, der inden det fyldte 18. år har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7,

8. I § 46, stk. 2, 1. pkt., indsættes efter »§ 33«: », § 34 a«.

ikke bør gennemgå en asylsagsprocedure, jf. § 9 c, stk. 3, nr. 1, kan ikke påklages til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration.

§ 46 b. Udenrigsministeriet bistår politiet, statsforvaltningerne, Udlændingeservice, Flygtningenævnet og ministeren for flygtninge, indvandrere og integration med at indhente nærmere oplysninger til brug for behandlingen af sager eller grupper af sager efter denne lov.

9. I § 46 b indsættes efter »Flygtningenævnet«: », domstolene«.

§ 46 f. - - -

10. Efter § 46 f indsættes:

»**§ 46 g.** Afgørelser efter § 25, nr. 1, træffes af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Stk. 2. En afgørelse efter stk. 1 om, at udlændingen udvises, indbringes for retten efter reglerne i kapitel 7 b, medmindre udlændingen skriftligt over for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration giver afkald herpå.

§ 46 h. Afgørelse om opholdstilladelse til en udlænding, der er udvist efter § 25, nr. 1, og som påberåber sig at være omfattet af § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og i den forbindelse afgørelse om udsendelse efter § 32 a, samt afgørelse om udsendelse efter § 31, af en udlænding, der tidligere har haft opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og som er blevet udvist efter § 25, nr. 1, træffes af retten efter reglerne i kapitel 7 b.«

§ 48 a. Påberåber en udlænding sig at være omfattet af § 7, træffer Udlændingeservice snarest muligt afgørelse om afvisning, overførsel eller tilbageførsel efter reglerne i kapitel 5 a eller om afvisning efter § 28, stk. 1, nr. 1, 2, 6 eller 7, eller § 28, stk. 2, 3 eller 5, jf. stk. 1, nr. 1, 2, 6 eller 7, eller udvisning efter § 25 eller § 25 b og i givet fald udsendelse. Udsendelse efter 1. pkt. må dog kun finde sted til et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer flygtningekonventionen af 28. juli 1951, og hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure. Udsendelse efter 1. pkt. må ikke finde sted til et land, hvor udlændingen vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende be-

11. I § 48 a, stk. 1, 1. pkt., indsættes efter »udvisning efter § 25«: », nr. 2,«.

handling eller straf, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land.

Stk. 2-3 - - -

§ 48 e. - - -

Stk. 1-2. - - -

Stk. 3. Udlændingeservice forestår i øvrigt sagens oplysning. Udlændingeservice træffer herunder bestemmelse om udfyldelse af ansøgningsskema og afhøring af udlændingen.

12. § 48 e, stk. 3, 1. pkt., affattes således:

»Udlændingeservice forestår i øvrigt sagens oplysning, bortset fra de sager, der er omfattet af kapitel 7 b.«

§ 49 b. Udlændingeservice undersøger hvert halve år, eller når der i øvrigt er anledning hertil, om der er grundlag for at træffe afgørelse efter § 32 b.

13. I § 49 b indsættes som stk. 2:

»Stk. 2. I sager om en udlænding, der er udvist efter § 25, nr. 1, undersøger justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, hvert halve år, eller når der i øvrigt er anledning dertil, om der er grundlag for at indbringe sagen for retten med henblik på en afgørelse efter § 32 b, jf. kapitel 7 b.«

§ 53 b. - - -

I det følgende gengives de relevante dele af de relevante gældende bestemmelser i lov om retsafgifter, jf. lovbekendtgørelse nr. 936 af 8. september 2006, som ændret senest ved § 2 i lov nr. 168 af 12. marts 2008:

14. Efter § 53 b indsættes:

»§ 53 c. Forinden retten træffer afgørelse vedrørende en ansøgning om opholdstilladelse fra eller udsendelse af en udlænding efter § 45 d, stk. 1, nr. 3-5, skal Flygtningenævnet på begæring afgive en udtalelse til brug herfor.«

§ 2

I lov om retsafgifter, jf. lovbekendtgørelse nr. 936 af 8. september 2006, som ændret senest ved § 2 i lov nr. 168 af 12. marts 2008, foretages følgende ændring:

1. I § 12, stk. 1, indsættes efter nr. 6 som nyt nummer:

»7) visse beslutninger om administrativ udvisning m.v., behandlet efter udlændingelovens kapitel 7 b, og«.

Nr. 7 bliver herefter nr. 8.