



København, den 3. december 2019

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

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

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

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

Det fremgår af bemærkningerne¹, at "bistand" fra danske repræsentationer forstås som "konsulær bistand", der omfatter "konsulær adgang", herunder adgang til fængselsbesøg, og "andre former for bistand", som dækker over kontakt til pårørende, vejledning om advokatbistand, rejsevejledning, udstedelse af rejsedokumenter og om bistand til andre danske myndigheder, f.eks. i straffesager og æresrelaterede sager.

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

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

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

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

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

¹ Bemærkningerne, side 4.

² Bemærkningerne, side 4, sidste afsnit.



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

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

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

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

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

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

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

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

Endelig skal der ifølge bemærkningerne⁴ være tale om, at de aktiviteter, den pågældende vurderes at have til hensigt at deltage i, *kan påvirke* den pågældende i en sådan grad, at det indebærer eller forøger en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Heri ligger, ifølge bemærkningerne, at en mere bagatelagtig trussel mod den offentlige orden ikke er tilstrækkelig.

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

³ Bemærkningerne, side 5, afsnit 2.2.1.

⁴ Bemærkningerne side 6, 7. og 8. afsnit



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Bemærkningerne, side 6, sidste afsnit.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Bemærkningerne, side 2



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

Om klageadgang, faktisk forvaltningsvirksomhed m.v.

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

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

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

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

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

Retten til retfærdig rettergang

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

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

Amnesty International,
den 3. december 2019

⁷ Bemærkningerne side 4 og 9.