



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 23. marts 2009
Kontor: Menneskeretsenheden
Sagsnr.: 2008-629-0358
Dok.: LST41134

Notat om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 19. februar 2009 i sagen A. m.fl. mod Storbritannien

1. Dommen

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afsagde den 19. februar 2009 dom i sagen A. m.fl. mod Storbritannien (storkammerafgørelse). Menneskerettighedsdomstolen fastslog bl.a., at Storbritannien havde krænket EMRK artikel 5, stk. 1, (om ret til frihed og sikkerhed), og at krænkelsen ikke var berettiget af Storbritanniens beslutning i henhold til EMRK artikel 15 om at derogere fra EMRK artikel 5, stk. 1. Domstolen fandt, at proportionalitetskravet i artikel 15 ikke var opfyldt, idet den tidligere 2001-lov om frihedsberøvelse af terrorismistænkte alene havde omfattet udlændinge.

Desuden fastslog Domstolen, at EMRK artikel 5, stk. 4, (om effektiv domstolskontrol af en frihedsberøvelse) var blevet krænket i forhold til visse af klagerne. Derimod fandt Domstolen ikke, at der forelå en krænkelse af EMRK artikel 3 (om forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf).

Det fremgår af dommen, at den britiske regering som følge af angrebene i USA den 11. september 2001 fandt, at også Storbritannien var et potentielt mål for terrorisme, og at der forelå en offentlig faretilstand, der true nationens eksistens. Storbritannien benyttede sig derfor af adgangen til efter EMRK artikel 15 at fravige bestemmelsen i EMRK artikel 5, stk. 1. På denne baggrund vedtog den britiske regering i 2001 en lov, 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 var 11 personer, der alle blev frihedsberøvet som følge af 2001-loven, fordi de blev anset for at udgøre en sikkerhedsrisiko. Der var tale

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

om 6 algeriske statsborgere, en fransk statsborger, en jordansk statsborger, en marokkansk statsborger, en tunesisk statsborger og en statsløs palæstinenser.

Klagerne havde over for de britiske domstole anfægtet dels de enkelte beslutninger om at anse dem for at udgøre en sikkerhedsrisiko og dels lovligheden af 2001-loven.

For så vidt angik beslutningen om at anse dem for at udgøre en sikkerhedsrisiko havde klagerne klaget til den britiske Special Immigration Appeals Commission (SIAC). For at kunne afgøre, om den britiske regering havde rimelig grund til at anse klagerne for internationale terrorister, anvendte SIAC i henhold til lovgivningen en fremgangsmåde, der gjorde det muligt både at tage ”åbent” og ”lukket” bevismateriale i betragtning. Åbent bevismateriale var materiale, der kunne offentliggøres, mens lukket bevismateriale var følsomt materiale, der ikke kunne offentliggøres. Klager og hans advokat havde adgang til det åbne materiale, mens det lukkede materiale ikke blev givet til klager eller hans advokat, men i stedet til en særlig advokat, der var beskikket for hver enkelt klager. Udover åbne høringer holdt SIAC også lukkede høringer, hvor det hemmeligholdte materiale blev gennemgået, og hvor den særlige advokat kunne komme med indlæg på vegne af sin klient. Den særlige advokat kunne dog ikke have kontakt med sin klient, efter at han havde set det lukkede materiale.

I juli 2002 stadfæstede SIAC den britiske regerings beslutning om at anse klagerne for at udgøre en sikkerhedsrisiko. SIAC fandt dog, at frihedsberøvelse efter 2001-loven var diskriminerende og i strid med EMRK, idet ordningen alene fandt anvendelse over for udenlandske statsborgere. Derimod fandt Court of Appeal ikke, at 2001-loven var uforenelig med EMRK. Sagen blev herefter indbragt for House of Lords.

I december 2004 fastslog House of Lords, at der forelå en offentlig faretilstand, der truede nationens eksistens, men at frihedsberøvelse efter 2001-loven ikke rationelt taklede denne trussel, hvorfor ordningen var uproportional. I den forbindelse lagde House of Lords blandt andet vægt på, at ordningen kun fandt anvendelse på udenlandske statsborgere mistænkt for international terrorisme, men ikke imødegik truslen fra britiske statsborgere.

I marts 2005 blev loven ophævet og erstattet af en ordning med såkaldte ”control orders”, hvorefter der kan pålægges individer mistænkt for terrorisme forskellige restriktioner uafhængigt af nationalitet. Klagerne blev løsladt i marts 2005, men blev med det samme i stedet gjort til genstand for ”control orders”. Det bemærkes, at sagen for Menneskerettighedsdomstolen ikke omfattede disse ”control orders”.

Det fremgår af Menneskerettighedsdomstolens dom, at klagerne klagede til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol over, at frihedsberøvelsen af dem under høje sikkerhedsforanstaltninger var umenneskelig eller nedværdigende behandling. Klagerne gjorde derudover bl.a. gældende, at frihedsberøvelsen var ulovlig og diskriminerende, og at fravigelsen af EMRK artikel 5, stk. 1, efter EMRK artikel 15 var uproportional. Endelig gjorde klagerne gældende, at de under behandlingen af deres sag ved SIAC alene havde begrænset kendskab til sagen imod dem og havde begrænset mulighed for at anfægte den, hvorfor EMRK artikel 5, stk. 4, efter klagernes opfattelse var blevet krænket.

EMRK artikel 3

Menneskerettighedsdomstolen fandt ikke, at klageres frihedsberøvelse udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 3, idet de havde haft mulighed for at anfægte både frihedsberøvelsen og de individuelle afgørelser om at anse dem for at udgøre en sikkerhedsrisiko, ligesom det ifølge 2001-loven var et krav, at SIAC hvert halve år undersøgte, om betingelserne for fortsat frihedsberøvelse var til stede (præmis 131). Desuden havde klagerne haft adgang til at anfægte forholdene under frihedsberøvelsen ved hjælp af de retsmidler, som var tilgængelige for alle frihedsberøvede (præmis 133).

EMRK artikel 5, stk. 1, litra f

Storbritannien havde gjort gældende, at klagerne havde været lovligt frihedsberøvet som personer, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering, jf. EMRK artikel 5, stk. 1, litra f. Menneskerettighedsdomstolen fandt imidlertid ikke, at Storbritannien havde taget skridt til udvisning eller udlevering af klagerne, idet der ingen beviser var for, at der under frihedsberøvelsen havde været realistisk udsigt til, at klagerne kunne udvises uden risiko for mishandling i strid med EMRK artikel 3 (præmis 167). For så vidt angik den marokkanske statsborger, der havde været frihedsberøvet i 3 dage forud for sin udsendelse til Marokko, og den franske statsborger, der havde været frihedsberøvet i 3 måneder, forud for han rejste til Frankrig, fandt Menneskerettighedsdomstolen dog, at

det rimeligvis kunne siges, at Storbritannien tog skridt til udvisning eller udlevering (præmis 168). Domstolen konkluderede, at frihedsberøvelsen af ni af klagerne ikke faldt ind under undtagelsen fra retten til frihed og sikkerhed i EMRK artikel 5, stk. 1, litra f (præmis 170). Derimod var det ifølge Domstolen tydeligt, at klagerne var blevet frihedsberøvet, fordi de var under mistanke for at være internationale terrorister, og fordi de blev anset for at udgøre en trussel mod statens sikkerhed, hvis de var på fri fod i Storbritannien (præmis 171). I den forbindelse mindede Domstolen om, at den tidligere havde fastslået, at internering og præventiv frihedsberøvelse uden sigtelse er i strid med EMRK artikel 5, stk. 1, medmindre der foreligger en gyldig derogation efter EMRK artikel 15 (præmis 172).

Fravigelsen af EMRK artikel 5, stk. 1, efter EMRK artikel 15

Menneskerettighedsdomstolen undersøgte herefter, om Storbritanniens fravigelse af EMRK artikel 5, stk. 1, efter EMRK artikel 15 havde været gyldig. Ifølge Domstolen har medlemsstaterne en bred skønsmargin til at vurdere, hvornår der foreligger en offentlig faretilstand (præmis 173). Selvom Domstolen fandt det påfaldende, at Storbritannien var den eneste medlemsstat, der havde fraveget konventionen som svar på truslen fra Al-Qaida, anerkendte Domstolen, at det var op til den enkelte regering at foretage sin egen vurdering (præmis 180). Domstolen fandt herefter, at der havde været tale om en offentlig faretilstand, der truede nationens eksistens (præmis 181).

Menneskerettighedsdomstolen tog derefter stilling til, om 2001-loven havde været strengt påkrævet af situationen. Domstolen fandt, at House of Lords havde haft ret i, at de omtvistede beføjelser ikke skulle ses som immigrationsforanstaltninger, hvor en sondring mellem statsborgere og udlændinge ville have været legitim, men at de derimod omhandlede national sikkerhed. Storbritanniens valg af en immigrationsforanstaltning til at takle, hvad der i al væsentlighed var et sikkerhedsspørgsmål, taklede ikke problemet hensigtsmæssigt, men indførte i stedet en uproportional og diskriminerende byrde af ubestemt frihedsberøvelse på en gruppe af mistænkte terrorister (præmis 186).

Menneskerettighedsdomstolen bemærkede endvidere, at de nationale domstole, herunder SIAC – der havde set både det åbne og det lukkede materiale – ikke var overbeviste om, at truslen fra udlændinge var alvorligere end truslen fra britiske statsborgere (præmis 189).

Domstolen konkluderede ligesom House of Lords, at fravigelsen af EMRK artikel 5, stk. 1, efter EMRK artikel 15 derfor var uproportional, da adgangen til at frihedsberøve udlændinge efter 2001-loven uberettiget forskelsbehandlede mellem britiske statsborgere og udlændinge (præmis 190). På den baggrund fandt Domstolen, at der forelå en krænkelse af EMRK artikel 5, stk. 1, i forhold til ni af klagerne.

EMRK artikel 5, stk. 4

I forhold til klagen over proceduren i SIAC fandt Menneskerettighedsdomstolen, at det var væsentligt, at der skulle fremlægges så meget materiale som muligt om beskyldningerne og beviserne imod klagerne, dog uden at bringe den nationale sikkerhed eller andres sikkerhed i fare. Hvis det ikke var muligt at fremlægge alt materiale, var det et krav efter EMRK artikel 5, stk. 4, at dette skulle opvejes på en sådan måde, at klager stadig havde mulighed for effektivt at anfægte sagen imod ham (præmis 218).

Domstolen fandt, at SIAC, som var en uafhængig domstol, og som havde adgang til både det åbne og det lukkede materiale, havde de bedste forudsætninger for at sikre, at intet materiale uden grund blev tilbageholdt for klager. I den forbindelse kunne den særlige advokat give en yderligere retssikkerhed gennem at udspørge statens vidner om behovet for hemmeligholdelse og gennem sine indlæg til dommeren om yderligere fremlæggelse af materiale (præmis 219).

Domstolen bemærkede i præmis 220, at ”den særlige advokat kunne spille en væsentlig rolle ved at opveje manglen på fuld fremlæggelse og manglen på en fuld, åben, kontradiktorisk procedure ved at udfordre beviser og fremføre argumenter på vegne af den frihedsberøvede under de lukkede møder. Imidlertid kunne den særlige advokat ikke udøve denne funktion på en formålstjenlig måde, medmindre den frihedsberøvede fik adgang til tilstrækkelig information om beskyldningerne imod ham, således at han var i stand til at give effektive instruktioner til den særlige advokat. Mens dette spørgsmål måtte afgøres fra sag til sag, bemærkede Domstolen generelt, at hvis beviserne i vid udstrækning var fremlagt, og det åbne materiale spillede den afgørende rolle i afgørelsen, kunne det ikke siges, at klageren var nægtet mulighed for effektivt at anfægte rimeligheden i ministerens beskyldninger imod ham. I andre sager, hvor intet eller kun en mindre del af bevismaterialet var fremlagt, men hvor beskyldningerne indeholdt i det åbne materiale var tilstrækkeligt specifikke, skulle det have været muligt for klager at udstyre sine repræsentanter og

den særlige advokat med information til at imødegå beskyldningerne, hvis sådan information eksisterede, uden at han kendte til detaljer eller kilder i det bevismateriale, der dannede grundlag for beskyldningerne. Et eksempel ville være beskyldningen mod flere af klagerne om, at de havde deltaget i en terroristtræningslejr på et angivet sted på bestemt angivne datoer; givet denne beskyldnings nøjagtige karakter ville det have været muligt for klageren at udstyre den særlige advokat med tilstrækkelige beviser, der kunne bevise hans uskyld, for eksempel et alibi eller en anden mulig forklaring på hans tilstedeværelse dér, så det var muligt for advokaten effektivt at anfægte beskyldningen. Hvis det åbne materiale imidlertid udelukkende bestod af generelle påstande, og SIAC's beslutning om at opretholde vurderingen [af klager som en sikkerhedsrisiko] og frihedsberøvelsen alene eller på afgørende måde var baseret på lukket materiale, ville de proceduremæssige garantier i artikel 5, stk. 4, ikke være opfyldt.”

Domstolen fastslog herefter, at den måtte vurdere hver enkelt af de ni klagers sag i lyset af disse kriterier (præmis 221)¹.

For så vidt angik fire af de algeriske statsborgere og den jordanske statsborger 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. Menneskerettighedsdomstolen 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 (præmis 222).

Med hensyn til den statsløse palæstinenser og en algerisk statsborger var begge beskyldt for at skaffe penge til terrorgrupper knyttet til Al-Qaida. I den statsløse palæstinensers sag bestod det åbne materiale af oplysninger om store pengebeløb, der havde bevæget sig gennem hans bankkonti, og i den algeriske statsborgers sag forelå der åbent materiale om, at han gennem bedrageri havde været involveret i at skaffe penge. Imidlertid var det materiale, der skabte en forbindelse mellem de indsamlede penge og terrorisme, ikke fremlagt for klagerne. Domstolen fandt derfor ikke, at klagerne havde haft mulighed for effektivt at anfægte beskyldningerne

¹ Det bemærkes, at Domstolen ikke behandlede den franske og den marokkanske statsborgers sag, idet disse frivilligt var udrejst fra Storbritannien på det tidspunkt, hvor deres retssager verserede i det britiske retssystem.

imod dem, hvorfor der forelå en krænkelse af artikel 5, stk. 4 (præmis 223).

Domstolen fandt endvidere, at der forelå en krænkelse af artikel 5, stk. 4, for så vidt angik den tunesiske statsborger og en anden algerisk statsborger. Domstolen lagde vægt på, at de åbne beskyldninger mod disse klager var af generel karakter; hovedsageligt at klagerne havde været medlemmer af navngivne ekstremistisk islamiske grupper knyttet til Al-Qaida. SIAC havde endvidere i sine afgørelser om de to klager bemærket, at det åbne materiale var uvæsentligt, og at man havde lagt vægt på det lukkede materiale. Heller ikke i dette tilfælde fandt Domstolen, at klagerne havde haft mulighed for effektivt at anfægte beskyldningerne imod dem (præmis 224).

2. Anbefalinger fra arbejdsgruppen vedrørende administrativ udvisning

2.1. Der kan rejses det spørgsmål, om dommen A. m.fl. mod Storbritannien har betydning for den model, som arbejdsgruppen vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, har fremlagt i sin betænkning fra februar 2009, der blev offentliggjort den 11. marts 2009. Herom bemærkes følgende:

Arbejdsgruppen blev nedsat for at overveje, om der er behov for nye initiativer for at sikre, at udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, kan gennemføres på en effektiv måde, og at indsatsen på området tilrettelægges fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt og under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser.

I sin betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, anbefaler arbejdsgruppen, at der i sager om administrativ udvisning af sådanne udlændinge etableres en model med styrket domstolsprøvelse af de administrative afgørelser. Domstolene skal kunne efterprøve såvel justitsministerens beslutning om, at udlændingen må anses som en fare for statens sikkerhed, som Integrationsministeriets afgørelse om udvisning.

Arbejdsgruppen anbefaler, at domstolene skal have fuld indsigt i alt sagens materiale, herunder PET's fortrolige materiale, og at der ved domstolsprøvelsen – inspireret af den britiske SIAC-model – skal arbejdes med såvel åbne som lukkede møder afhængigt af, hvilket materiale der fremlægges.

Samtidigt foreslår arbejdsgruppen, at domstolene – i stedet for Flygtningenævnet – skal tage stilling til, om en udsendelse af udlændingen vil være i strid med refoulementsforbuddet i EMRK artikel 3, dvs. kravet om at en stat ikke må udsende en udlænding til en stat, hvor vedkommende risikerer dødsstraf eller tortur. Til brug for en sådan afgørelse vil domstolene kunne inddrage Flygtningenævnets ekspertise.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at der etableres en ordning med særligt godkendte advokater, der alle er sikkerhedsgodkendte. I de sager, hvor en del af sagens materiale består af lukket materiale, får den 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 tale 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 har derudover sin egen traditionelle advokat, med hvem han kan drøfte sagen. Den udviste og dennes egen advokat har imidlertid ikke adgang til det lukkede materiale.

Arbejdsgruppen anbefaler endelig en ny model for prøvelse af selve frihedsberøvelsen, hvor domstolsprøvelsen kan foregå med (lukket) fremlæggelse af de relevante fortrolige oplysninger fra PET og med tilstedeværelsen af en særligt godkendt advokat. Modellen er opbygget med særligt sigte på, at der skal kunne ske efterprøvelse af grundlaget for frihedsberøvelsen, herunder opfyldelse af de krav, der stilles til den rimelige sandsynliggørelse af det faktuelle grundlag for sikkerhedsvurderingen, og til vurderingen af spørgsmålet om proportionalitet.

2.2. I dommen anerkender Menneskerettighedsdomstolen, 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.

Menneskerettighedsdomstolen fastslår 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 åbent og lukket materiale, og hvor der udpeges en særligt godkendt advokat for den frihedsberøvede. Det er dog en forudsætning, at den fri-

hedsberøvede har adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod ham, således at han er i stand til at give effektive instruktioner til den særligt godkendte advokat.

Som nævnt ovenfor under pkt. 2.1 er der i betænkningen om administrativ udvisning fremlagt en ny model for domstolsprøvelse af selve frihedsberøvelsen, hvor prøvelsen kan foregå med (lukket) fremlæggelse af de relevante fortrolige oplysninger fra PET og med tilstedeværelsen af en særligt godkendt advokat. Modellen er opbygget med særligt sigte på, at der skal kunne ske efterprøvelse af grundlaget for frihedsberøvelsen, herunder opfyldelse af de krav, der stilles til den rimelige sandsynliggørelse af det faktuelle grundlag for sikkerhedsvurderingen, og til vurderingen af spørgsmålet om proportionalitet. Arbejdsgruppens foreslåede model vedrørende prøvelsen af frihedsberøvelsen ligner således domstolsprøvelsen af frihedsberøvelsen af udviste udlændinge, der anses for en fare for statens sikkerhed, i den britiske SIAC-model, som dommen A. m.fl. mod Storbritannien omhandler, og som Menneskerettighedsdomstolen principielt har godkendt.

Menneskerettighedsdomstolen har således anerkendt en ordening for domstolsprøvelse af lovligheden af en frihedsberøvelse, hvor bevismaterialet opdeles i åbent og lukket materiale, og hvor der udpeges en særligt godkendt advokat for den udviste. Den af arbejdsgruppen foreslåede model om domstolsprøvelse af frihedsberøvelse af udviste udlændinge, der anses for en fare for statens sikkerhed, må derfor efter Justitsministeriets opfattelse principielt anses for at være i overensstemmelse med EMRK artikel 5, stk. 4.

Imidlertid er det ifølge Menneskerettighedsdomstolen 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 særligt godkendte advokat. Den foreslåede ordening vil derfor skulle administreres på en sådan måde, at denne forudsætning er opfyldt. I den forbindelse bemærkes, at Domstolen – som anført ovenfor under pkt. 1 – i dommens præmis 220 fremkommer med nogle generelle betragtninger om, hvornår den berørte kan siges at have adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod ham.

Som anført ovenfor i pkt. 1 udtalte Domstolen i den nævnte præmis, 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 særligt godkendte 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.

2.3. Det bemærkes, at Menneskerettighedsdomstolen i dommen A. m.fl. mod Storbritannien ikke fik forelagt spørgsmålet om konventionsmedholdeligheden af den – samme – britiske ordning om domstolsprøvelse af de britiske myndigheders administrative beslutning om at udvise en udlænding, som anses for en fare for statens sikkerhed. Domstolen har imidlertid i en række sager udtalt sig nærmere om de krav, som EMRK stiller til en domstolsprøvelse af en administrativ udvisningsbeslutning i sådanne sager.

De konventionsbestemmelser, der i den forbindelse 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). I arbejdsgruppens betænkning er der i kapitel 6 om de internationale forpligtelser nærmere redegjort for Menneskerettighedsdomstolens praksis i forhold til de nævnte konventionsbestemmelser i sager om administrativ udvisning af udlændinge på grund af statens sikkerhed.

Menneskerettighedsdomstolen udtalte i sagen Al-Nashif mod Bulgarien, dom af 20. juni 2002, vedrørende spørgsmålet om domstolsprøvelse af en administrativ udvisningsbeslutning 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 udvisningsbeslutningen griber ind i den pågældendes ret til familieliv og i givet fald, om der er foretaget en rimelig afvejning, jf. herved dommens præmis 137. Menneskerettighedsdomstolen 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.

Menneskerettighedsdomstolens 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.

Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at arbejdsgruppens forslag om at etablere en model med styrket domstolsprøvelse af de administrative afgørelser efter de retningslinjer, der er beskrevet ovenfor under pkt. 2.1, hvorefter domstolene skal have fuld indsigt i alt sagens materiale, herunder PET's fortrolige materiale, og at der ved domstolsprøvelsen – inspireret af den britiske SIAC-model – skal arbejdes med såvel åbne som lukkede møder afhængigt af, hvilket materiale der fremlægges, samtidig med at der udpeges en særligt godkendt advokat for den udviste, vil være forenelig med EMRK artikel 8 og artikel 13 samt artikel 1 i 7. tillægsprotokol.

3. Reglerne om opholds- og meldepligt

3.1. Det har i medierne været anført, at dommen i sagen A. m.fl. mod Storbritannien skulle betyde, at den gældende ordning i udlændingeloven om opholds- og meldepligt ikke kan opretholdes.

Justitsministeriet skal om dette spørgsmål bemærke følgende:

Efter udlændingelovens § 34, stk. 3, bestemmer politiet, medmindre særlige grunde taler derimod, at udlændinge på tålt ophold skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at

sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted. Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 1397 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven, at politiet som udgangspunkt skal pålægge de pågældende udlændinge daglig meldepligt. Hensynet bag bestemmelsen er at sikre, at politiet får en helt aktuel viden om udlændingens opholdssted, således at der kan tages skridt til at udsende den pågældende, når der opstår en mulighed herfor.

Det følger endvidere af udlændingelovens § 42 a, stk. 8, at Udlændingservice, medmindre særlige grunde taler derimod, bestemmer, at udlændinge på tålt ophold skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, i praksis Center Sandholm. Det ligger i opholdsbegrebet, at den pågældende skal bo på centret og som udgangspunkt skal overnatte i centret hver nat. Hensynet bag bestemmelsen er at sikre myndighedernes kendskab til den pågældende udlændings opholdssted.

3.2. Som anført ovenfor under pkt. 1 fastslog Menneskerettighedsdomstolen i A. m.fl. mod Storbritannien, at fravigelsen af EMRK artikel 5, stk. 1, ikke levede op til proportionalitetskravet efter EMRK artikel 15, da adgangen til at frihedsberøve udlændinge efter 2001-loven uberettiget forskelsbehandlede mellem britiske statsborgere og udlændinge. På den baggrund fandt Domstolen, at der forelå en krænkelse af EMRK artikel 5, stk. 1, i forhold til ni af klagerne.

Det fremgår videre af dommen, at baggrunden for frihedsberøvelsen af de pågældende udlændinge med hjemmel i 2001-loven var, at de var under mistanke for at være internationale terrorister og derved blev anset for at udgøre en sikkerhedsrisiko. Da de ikke kunne udsendes til deres hjemlande på grund af risikoen for tortur og dødsstraf dér, var de på tålt ophold i Storbritannien.

Som nævnt har det i medierne været anført, at dommen skulle være til hinder for, at Danmark kan opretholde udlændingelovens bestemmelser om opholds- og meldepligt. Efter Justitsministeriets opfattelse har dommen ingen betydning for disse bestemmelser.

For det første drejede Menneskerettighedsdomstolens vurdering af proportionalitetsspørgsmålet sig om, hvorvidt Storbritanniens derogation fra EMRK artikel 5, stk. 1, var forenelig med betingelserne i EMRK artikel 15. Som bekendt har Danmark ikke valgt at derogere fra dele af EMRK,

herunder hverken i forhold til frihedsberøvelse af udlændinge eller udlændingelovens ordning med opholds- og meldepligt.

For det andet kan udlændingelovens bestemmelser om opholds- og meldepligt ikke sammenlignes med adgangen til at frihedsberøve udviste udlændinge i Storbritannien efter 2001-loven. Udlændingelovens bestemmelser om opholds- og meldepligt indebærer efter Justitsministeriets opfattelse ikke nogen frihedsberøvelse efter EMRK artikel 5. Der kan her ved henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 31 af 21. november 2008 fra Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik vedrørende lovforslag nr. L 69 om ændring af udlændingeloven (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).

Der kan herudover peges på, at udlændingelovens bestemmelser om opholds- og meldepligt er en udlændingeretlig foranstaltning, der principielt retter sig til alle udlændinge på tålt ophold uanset baggrunden herfor. Udlændinge på tålt ophold omfatter udlændinge, der er udvist ved en strafdom for grov kriminalitet, udlændinge der er udelukket fra at få asyl efter Flygtningekonventionens udelukkelsesgrunde, og udlændinge der er administrativt udvist, fordi de anses for en fare for statens sikkerhed. For dem alle gælder, at de ikke kan udsendes til deres hjemlande, da de risikerer dødsstraf eller tortur dér.

Derudover har opholds- og meldepligten ikke til formål at bekæmpe nogen terrortrussel. Opholds- og meldepligten skal derimod sikre, at de danske myndigheder løbende har kendskab til, hvor de pågældende udviste udlændinge befinder sig, således at der kan tages skridt til at udsende dem, når der opstår en mulighed herfor.

Endelig skal Justitsministeriet bemærke, at udlændinge på tålt ophold ikke er i en sammenlignelig situation med kriminelle danske statsborgere eller danske statsborgere, der udgør en fare for statens sikkerhed, idet danske statsborgere i sagens natur ikke kan udvises. Der er derfor ikke tale om, at Danmark diskriminerer mellem udlændinge på tålt ophold og danske statsborgere, når det alene er udlændinge på tålt ophold, der bliver pålagt opholds- og meldepligt.

På denne baggrund indebærer Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen A. m.fl. mod Storbritannien efter Justitsministeriets opfattelse ikke, at udlændingelovens bestemmelser om opholds- og meldepligt ikke længere kan opretholdes.