



Dansk Flygtningehjælp
Giv flygtninge en fremtid

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K
Att. Merete Milo

Dato 20-01-06
Ref: 2005-4000-65

Udkast til forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Betinget udvisning, skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud m.v.)

Ved skrivelse af 22. december 2005 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anmodet om Dansk Flygtningehjælps bemærkninger til ovennævnte udkast til en ændring af udlændingeloven.

Med de foreslåede ændringer af udvisningsreglerne for flygtninge kommer udlændingeloven efter Dansk Flygtningehjælps vurdering i konflikt med Flygtningekonventionen på væsentlige områder: De udvisningsregler, der med forslaget kommer til at gælde for flygtninge, er en radikal fravigelse af reglerne om udvisning i Flygtningekonventionens art. 32. Derved opstår yderligere en risiko for i konkrete sager, at flygtninge *enten* bliver udsendt af Danmark i strid med både konventionens art. 32 samt reglerne om ophør af flygtningestatus i konventionens art. 1C, *eller* må opholde sig i Danmark uden adgang til de rettigheder, de ifølge Flygtningekonventionens art. 2ff burde have adgang til. Den foreslåede skærpelse af den såkaldte "trappestigemodel" for udvisninger, herunder den yderligere begrænsning i anvendelsen af § 26-hensyn, vil desuden indebære en yderligere underminering af de krav til proportionalitet, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udviklet i forhold til sager om udvisning af udlændinge.

Udvisning fra Danmark er en yderst alvorlig sanktion. Med de foreslåede stramninger på udvisningsområdet vil udvisningen i endnu højere grad end tidligere få karakter af flerdobbelt - og ofte ganske uforholdsmæssig - straf. En straf der i sagens natur kun rammer udlændinge, der på denne måde straffes væsentligt hårdere end danskere, som begår tilsvarende kriminalitet.

Forslaget bygger i vidt omfang på anbefalinger fra en arbejdsgruppe om betinget udvisning. Dansk Flygtningehjælp skal beklage, at arbejdsgruppen ikke har hørt eller på anden vis inddraget repræsentanter fra ikke-statslige organisationer med specialkendskab til flygtninge, indvandrere og internationale menneskerettigheder. Vi skal ligeledes beklage den korte høringsfrist. En høringsfrist på kun 12 arbejdsdage, hvoraf de fire lå mellem jul og nytår, er utilstrækkeligt i forbindelse med en lovændring af denne karakter. I henhold til telefonisk

samtale af den 11. januar 2006, fremsendes Dansk Flygtningehjælps kommentarer derfor først nu.

Forholdet til Flygtningekonventionen

Forslaget til ændring af udlændingelovens udvisningsregler for flygtninge medfører efter Dansk Flygtningehjælps vurdering at udlændingeloven kommer i konflikt med Flygtningekonventionen på væsentlige områder: Konventionens artikel 32 og artikel 33, stk. 2, artikel 1 C om ophør af flygtningestatus og artikel 2ff om flygtninges rettigheder i opholdslandet. Disse bestemmelser gør udtømmende op med og begrænser staternes råderum for udvisning, bortfald og inddragelse af flygtningestatus samt behandlingen af (anerkendte) flygtninge i opholdslandet.

Flygtningekonventionens artikel 32 og 33 (2) vedrørende udvisning

Flygtninge og andre udlændinge med behov for beskyttelse er i henhold til gældende retstilstand omfattet af udlændingelovens bedste beskyttelse mod udvisning allerede fra tidspunktet for meddelelsen af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 og § 8, jf. udlændingelovens § 22 og § 25. I henhold til det foreliggende udkast til forslag til ændring af udlændingeloven er det intentionen, at flygtninge og andre udlændinge med behov for beskyttelse, fremover ikke længere skal være beskyttet mod udvisning efter udlændingelovens § 23ff, der - i modsætning til § 22 og § 25 - muliggør udvisning i forbindelse med kriminalitet af mindre alvorlig karakter.

Ifølge artikel 32 i Flygtningekonventionen "[må] kontraherende stater ... ikke udvise en flygtning, der lovligt befinder sig på deres område, undtagen af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. ...". Tilsvarende indeholder artikel 33, stk. 2 en undtagelse til forbuddet mod *refoulement* (afvisning eller udvisning) af flygtninge, hvor det drejer sig om "... en flygtning, som med rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land."

Det foreliggende udkast til ændring af udlændingelovens udvisningsregler er stillet uden nogen særskilt begrundelse eller stillingtagen til de argumenter, der var afgørende for vedtagelsen af de særlige udvisningsregler, der i øjeblikket gælder for personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller 8. Af Betænkning nr. 968 fra 1982 (s. 167) fremgår imidlertid, at såvel mindretal som flertal i udvalget - under henvisning til Flygtningekonventionens art. 32 og

Eksekutiv Komité Konklusion nr. 7 (XXVIII), der blandt andet fremhæver, at "(c) ... in line with Article 32 of the 1951 Convention, expulsion measures against a refugee should only be taken in very exceptional cases and after due consideration of all the circumstances ..." - var enige om, at konventionsflygtninge "uanset varigheden af deres ophold her i landet" burde tillægges en særlig beskyttelse mod udvisning. Mens mindretallet fandt, at synspunktet burde gennemføres med "større konsekvens, således at kun hensynet til statens sikkerhed [ville kunne] medføre udvisning", fandt udvalgets flertal, at også visse former for begået kriminalitet burde kunne medføre udvisning af konventionsflygtninge. En fortsættelse i Folketinget af udvalgets diskussioner førte til vedtagelse af gældende udlændingelovs princip, hvorefter udvisning af såvel konventionsflygtninge som *de facto*-flygtninge (og nu personer med beskyttelsesstatus) - uanset opholdets længde - er begrænset til tilfælde af fare for statens sikkerhed, alvorlig trussel mod den offentlige orden eller alvorlig kriminalitet.

Dansk Flygtningehjælp står på denne baggrund uforstående overfor, at ministeriet med nærværende udkast til en så radikal ændring af ovenstående model vælger alene at støtte sig til Arbejdsgruppens opfattelse af, "at der [ikke] er reale grunde til, at kriminalitet på denne måde tillægges mindre betydning i relation til flygtninge sammenlignet med andre udlændinge," i stedet for at forholde sig til rationalet bag de gældende udvisningsreglers udformning på dette punkt. Uden nærmere begrundelse foreslås i stedet nye kriterier, der lægger sig op ad tidsrammerne i indfødsretsreglerne, dette uanset at de hensyn, der ligger bag fastlæggelse af kriterier for tildeling af statsborgerskab ikke kan antages at være sammenlignelige med de principper og kriterier, der hidtil har været afgørende for beslutninger om udvisning af flygtninge.

Efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse er de forudsætninger for en særstilling for flygtninge (og andre med behov for beskyttelse), der gjorde sig gældende i 1983 uændrede, og en beslutning om udvisning bør alene træffes, hvis dette kan ske i overensstemmelse med principper, der tager udgangspunkt i Flygtningekonventionens bestemmelser om udvisning. Da de mest alvorlige former for kriminalitet blev omfattet af udvisningsreglerne i 1983 indebar dette ganske vist en vis, men dog relativt begrænset, modifikation af konventionens bestemmelser om udvisning. De vedtagne bestemmelser var dog fortsat i tråd med ånden bag konventionen og lå ganske tæt op ad formuleringen i for eksempel artikel 33, stk. 2. Nærværende forslag indebærer derimod en radikal fravigelse af flygtningekonventionens kriterier for udvisning.

Flygtningekonventionens artikel 1C om ophør af flygtningestatus

Det fremgår af udlændingelovens § 32, at asyllet falder bort i forbindelse med udvisning, og af § 49a, at der efterfølgende foretages en fornyet prøvelse af om der på udsendelsestidspunktet er udsendeshindringer og om der skal meddeles eller nægtes opholdstilladelse efter § 7.

Specielt i forhold til den gruppe af flygtninge, der bliver udvist i medfør af de foreslåede bestemmelser i udlændingeloven, der falder *uden for* de grænser for udvisning af flygtninge, som Flygtningekonventionen har udstukket i artikel 32, finder Dansk Flygtningehjælp, at prøvelsen jf. § 49a, af om udlændingen kan udsendes, samt om udlændingen skal meddeles eller nægtes opholdstilladelse efter § 7, er utilstrækkelig. *Uden for* de grænser for udvisning af flygtninge, som Flygtningekonventionen har udstukket i artikel 32, og som er fortolket i Eksekutiv Komité Konklusion nr. 7 (XXVIII), kan flygtninge ifølge Dansk Flygtningehjælps vurdering udelukkende udvises hvis betingelserne for ophør af deres flygtningestatus jf. Flygtningekonventionens art. 1C er opfyldt. Den vurdering, der jf. § 49a's henvisning til § 7 vil blive foretaget inden udsendelse af en flygtning, er en vurdering af om udlændingen, hvis han lige var ankommet, ville få asyl, altså en vurdering svarende til Flygtningekonventionens art. 1A. Den risikovurdering, der skal anlægges i forbindelse med vurderingen af hvorvidt, der er grundlag for at bringe en flygtningestatus til ophør (konventionens art. 1C), er markant anderledes og stiller større krav til situationen i hjemlandet, end den, der gælder i forbindelse med (den indledende) anerkendelse af flygtningestatus (konventionens art. 1A). Desuden har staten bevisbyrden i sager om ophør og bortfald, hvorimod bevisbyrden er delt i forbindelse med anerkendelse af status.

Konsekvensen af de foreslåede regler kan således blive at f.eks. en afghansk flygtning, der har begået en mindre alvorlig form for kriminalitet og udvises, og efter en vurdering jf. § 49a findes ikke at være i risiko i hjemlandet, vil blive udsendt af Danmark. Efter Flygtningenævnets afvisning af at inddrage afghanske flygtnings opholdstilladelse sidste år, med henvisning til at situationen i Afghanistan endnu ikke var stabil nok, og at betingelserne for ophør jf. art. 1C derfor endnu ikke var til stede, må det formodes at de danske udlændingemyndigheder ikke ville kunne inddrage afghanerens opholdstilladelse, hvorefter han fortsat er flygtning i Flygtningekonventionens forstand. Hvis man antager, at der er tale om mindre alvorlig kriminalitet, ville Flygtningekonventionens art. 32 være til hinder for at de danske udlændingemyndigheder kunne udvise ham som flygtning. Når denne afghanske flygtning med de foreslåede regler alligevel ender i Afghanistan, vil det efter Dansk Flygtningehjælps vurdering være en overtrædelse af Flygtningekonventionen.

Flygtningekonventionens rettighedskatalog

Ændringen af udvisningsreglerne for udlændinge med opholdstilladelse efter Udl. § 7 eller 8, indebærer ligeledes en særlig risiko for krænkelse af Flygtningekonventionens bestemmelser om flygtninges rettigheder i opholdslandet.

Ministeriet anfører, under henvisning til udsendelsesværnet i udlændingelovens § 49 a i de generelle bemærkninger til udkastet, at "den foreslåede stramning ... i praksis kun [vil] have betydning i de sager, hvor forholdene i den pågældendes hjemland har ændret sig på en sådan måde, at flygtningen ikke længere risikerer forfølgelse ved at vende hjem."

Stramningen af udvisningsreglerne må antages at komme til at indebære en stigning i antallet af flygtninge, der modtager en udvisningsbeslutning inden for de første otte år af deres ophold. Det må ligeledes antages, at der i en lang række tilfælde ikke vil kunne effektueres en udsendelse som følge af en fortsat eksisterende risiko for forfølgelse i hjemlandet. Især i de tilfælde, hvor udvisningen sker få år efter flugten, vil der således være en relativ stor sandsynlighed for, at de pågældende fortsat er beskyttet af refouleringsforbuddet i udlændingeloven.

Udlændingemyndighedernes mulighed for at meddele opholdstilladelse efter § 7 vil i disse tilfælde kunne ses som begrænset af bestemmelserne om udelukkelse i § 10, herunder især bestemmelsen i § 10, stk. 3, hvorefter "en udlænding, som har indrejseforbud, jf. § 32 stk. 1, i forbindelse med udvisning efter §§ 22-25, kan ikke gives opholdstilladelse efter §§ 7 og 8, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor....".

Flygtninge, der er beskyttet af refouleringsforbuddet, fordi flygtningen i hjemlandet fortsat risikerer forfølgelse, men som er afskåret fra opholdstilladelse jf. § 7, på grund af reglen i § 10, stk. 3, opholder sig i Danmark på såkaldt "tålt ophold". De pågældende, der fortsat er flygtninge, får ikke umiddelbart adgang til den beskyttelse og de rettigheder, som de i henhold til Flygtningekonventionens artikel 2ff er berettigede til (og som det ligeledes har været god praksis at udstrække til andre udlændinge med beskyttelsesbehov). Der er eksempelvis tale om forhold som retten til bolig, arbejde, offentlig understøttelse, videregående uddannelse eller rejsedokumenter. Flygtningekonventionens bestemmelser om flygtninges rettigheder vil i så fald, hvor det drejer sig om mindre alvorlig kriminalitet, efter Dansk Flygtningehjælps vurdering være overtrådt. At flygtninge, der har begået mindre alvorlig kriminalitet, skulle ende på såkaldt "tålt ophold", som er en ganske håbløs situation, ville desuden være urimeligt og helt uacceptabelt.

Dansk Flygtningehjælp formoder at dette ikke er hensigten og forudsætter derfor, at de "særlige grunde" i udlændingelovens § 10, stk. 3 vil blive fortolket i overensstemmelse med de generelle bemærkninger til udkastet om, at "den foreslåede stramning ... i praksis kun [vil] have betydning i de sager, hvor forholdene i den pågældendes hjemland har ændret sig på en sådan måde, at flygtningen ikke længere risikerer forfølgelse ved at vende hjem."

Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Dansk Flygtningehjælp er bekymret over, at der vil ske en yderligere svækkelse af de krav til proportionalitet mellem karakter af kriminalitet og grad af tilknytning til opholdslandet, som Den europæiske Menneskerettighedsdomstol har opstillet i sager om udvisning. Udover den forskydning, der vil ske med ændringen af § 22 og 23, vil ændringen af ordlyden i § 26, stk. 2 fra "kan" til "skal", indebære en yderligere indskrænkning af de danske udlændingemyndigheders mulighed for at lade proportionalitetsprincippet finde anvendelse.

Endelig vil den konstruktion, som forslaget til betinget udvisning bygges på, indebære at udvisning i sidste instans vil kunne ske, selv hvor § 26 nu antages at være til hinder herfor.

Ministeriets bemærkning i udkastet om, at "EMD synes ... at acceptere en udvisning, selvom en udlænding er opvokset i opholdsstaten og har opholdt sig her det meste af sit liv, hvis den pågældende ikke har mistet *enhver* tilknytning til oprindelseslandet... forudsat vedkommende er fundet skyldig i grov kriminalitet og ikke har stiftet egen familie ... i udvisningslandet.." (min fremhævning) er ikke underbygget af de i bilaget refererede afgørelser fra EMD. Tværtimod indeholder disse afgørelser tilknytningsmomenter til hjemlandet af en vis styrke ("bevaret forbindelse" og "nære slægtinge"). Det er da heller ikke Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at der i EMDs praksis (der fortsat er relativt begrænset på området) er belæg for at statuere, at "enhver" tilknytning til hjemlandet kan veje tungere end det at være opvokset i opholdsstaten. Derimod synes EMD at tillægge tilknytningen i det aktuelle opholdsland relativt større betydning end tilknytningen til oprindelseslandet, dette selv, hvor der er tale om alvorlig kriminalitet (jf. herved eksempelvis de opstillede parametre i *Nwosu mod Danmark*).

Betinget udvisning

Forslaget om yderligere at skærpe og udvide området for udvisning ved indførelse af en hjemmel til at beslutte betinget udvisning begrundes "først og fremmest kriminalpræventivt" og formålet anføres som værende "at give en klar advarsel til den kriminelle og samtidig tjene som en alvorlig påmindelse til familien om, hvad konsekvensen af næste skridt ud på en kriminel

løbebane ville være.”. Den specialpræventive effekten af denne ganske indgribende nyskabelse er usikker, og Dansk Flygtningehjælp finder det vigtigt, at der suppleres med tiltag i form af dialog og imødekommenhed. Endvidere savner Dansk Flygtningehjælp en undersøgelse af, i hvilket omfang hidtidig udvisningspraksis og indrejseforbud samt de allerede foretagne skærpelser af disse bestemmelser har haft positiv og præventiv indflydelse på omfanget af udlændinges kriminalitet i Danmark.

Med venlig hilsen

Andreas Kamm
Generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp
Andreas.Kamm@drc.dk
Direkte telefon 3373 51 30